

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: UN PARADIGMA DEL DINAMISMO EVOLUTIVO DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Acción exterior y Estado compuesto*. III. *El marco constitucional de la acción exterior*. IV. *La cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales*. V. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*.

I. INTRODUCCIÓN

El título VIII de la Constitución Española (CE) diseña a grandes rasgos una nueva forma de organización territorial del Estado que bien puede denominarse “el Estado autonómico”, desarrollando así la declaración política básica del artículo 2o., CE, a cuyo tenor: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de España, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”. Puede hablarse, pues, de una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto de una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, entre las que no sólo encontramos las Comunidades Autónomas, sino también los municipios y las provincias, todas ellas dotadas de autonomía, si bien mientras la autonomía de las Comunidades Autónomas es de carácter o naturaleza política, la de los municipios y provincias es meramente administrativa.

El régimen autonómico español se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni

capacidad de autogobierno, notas que, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, del 5 de agosto), caracterizan al Estado de las Autonomías.

La adecuada comprensión del modelo autonómico español exige precisar la inexistencia de una relación de supra-subordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional se ha referido con reiteración a ello. En su STC 6/1982, del 22 de febrero, el juez de la Constitución manifestaba que “no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas, respecto de la Administración del Estado”.

La Constitución acoge un conjunto de principios que han de regir el ordenamiento jurídico interno tanto del Estado como de las propias Comunidades Autónomas, con lo que se trata de lograr un régimen jurídico-constitucional común en sectores de capital importancia, tales como el ejercicio de los derechos y libertades, la relación entre las diversas estatales entre las que se distribuye verticalmente el poder y el propio marco socioeconómico. Nos referimos a los principios de igualdad, solidaridad y unidad de mercado.

En su proyección sobre la organización territorial del Estado, el *principio de igualdad* muestra dos manifestaciones diferenciadas: por un lado, la igualdad jurídica entre todas las Comunidades Autónomas; por otro, la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, que se traduce básicamente en la interdicción de toda discriminación en parte alguna del territorio nacional.

Por lo que se refiere a la igualdad jurídica entre Comunidades, ésta se plasma en su igual posición jurídico-constitucional o, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “éstas (las Comunidades Autónomas) son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional, o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía no podrán implicar privilegios económicos o sociales” (STC 76-1983, del 5 de agosto).

En cuanto a la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, cabe recordar que el artículo 139.1 CE prescribe que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”. En concordancia con esta previsión, el artículo 149.1.1a., CE

atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

El *principio de solidaridad* es consagrado, como ya vimos, por el propio artículo 2o., CE. El artículo 138.1, CE enuncia como un deber del Estado la realización de este principio, significándose con ello la necesidad de garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad”. Al unísono, el citado artículo 138.1 recoge una primera definición de lo que se ha de entender por solidaridad: “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”.

La solidaridad se traduce, de un lado, en un límite negativo frente al ejercicio de las competencias de cada instancia estatal, o lo que es igual, en la obligación de actuar desde el respeto de los intereses del conjunto, y de otro, en el fundamento de ciertas obligaciones positivas, que afectan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, particularmente en el terreno de la actividad económica; a tal efecto, el artículo 158.2, CE prevé la constitución de un Fondo de Compensación, orientado a la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y a hacer efectivo el principio de solidaridad.

El *principio de unidad del orden económico* se proyecta en diversas direcciones, de entre las que cabe destacar el artículo 139.2, CE, a cuyo tenor: “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

La unicidad del orden económico trae como consecuencia, a su vez, el *principio de unidad de mercado*, esto es, la existencia de un mercado único, que, a juicio del Tribunal Constitucional (STC 88/1986, del 1o. de julio), supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Tal unidad, sin embargo, no significa uniformidad, pues la existencia de entes territoriales dotados de autonomía política supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos.

La Constitución de 1987 no diseñó, a diferencia, por ejemplo, de la italiana, un mapa regional, sino que se asentó en el llamado principio dispositivo, operando a través de una remisión a los Estatutos de Autonomía, fi-

jando tan sólo las diferentes vías a cuyo través pueden constituirse las Comunidades, a la par que esbozando un marco autonómico general, tanto en orden a la distribución de competencias como a la organización institucional autonómica. El principio dispositivo viene así a permitir que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las particularidades y características de las nacionalidades y regiones que integran España. Este principio alcanza a materias como la dominación a adoptar, que podrá acomodarse a la tradición histórica; el procedimiento de acceso a la autonomía, que presenta diversas modalidades; las competencias a asumir, y las propias instituciones de los entes autonómicos. Como consecuencia de todo ello, el acceso a la autonomía se ha producido por vías diversas, configurándose en formas muy distintas de un caso a otro.

Aunque el artículo 2o., CE, como ya dijimos, garantiza y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, los sujetos titulares de la iniciativa autonómica no vienen identificados con esos conceptos, sustantivamente sociológicos. El título VIII, aun teniéndolos muy presentes, como acontece en el caso de las nacionalidades históricas, esto es, aquellas que plebiscitaron favorablemente en el pasado (durante la Segunda República) un Estatuto de Autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia), no se refiere a ellas. Así, el artículo 143.1 CE, refiriéndose a esta iniciativa, establece:

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2o. de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

La Constitución establece un doble procedimiento para la elaboración de los Estatutos de Autonomía: el procedimiento ordinario del artículo 146 y el especial del artículo 151.2. En el primer caso, el proyecto ha de ser elaborado por una Asamblea *ad hoc* integrada por los miembros de la diputación provincial (u órgano interinsular correspondiente) y los parlamentarios de todas las provincias que pretendan constituir la Comunidad Autónoma; tras ello, el texto así elaborado ha de tramitarse en las Cortes Generales del Estado, habiendo de aprobarse como ley orgánica.

En el caso del artículo 151.2, CE, la tramitación es más compleja y complicada. El proyecto de estatuto ha de elaborarse por la asamblea de parlamentarios (diputados y senadores) elegidos por las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. Tras ello, el proyecto ha de ser examinado de modo conjunto por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y por una delegación de la asamblea de parlamentarios; formulado definitivamente de común acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la asamblea, se va a un referéndum de ratificación por parte del cuerpo electoral de las circunscripciones que pretenden acceder a la autonomía, constituyéndose en Comunidad Autónoma. Ratificado en referéndum por cada provincia (por la mayoría de votos afirmativos de los válidamente emitidos), el proyecto de estatuto será sometido a un voto de ratificación por el Congreso de los Diputados y por el Senado.

Como antes se ha dicho, en virtud del principio dispositivo, la Constitución remite el proceso de creación de Comunidades Autónomas a las propias colectividades afectadas, que lo verán culminado a través de la aprobación de su estatuto de autonomía, norma funcional de la Comunidad.

La naturaleza de los estatutos ha sido una de las cuestiones que mayor controversia ha suscitado entre la doctrina jurídica. Formalmente, los estatutos son leyes estatales con el carácter de orgánicas. Sin embargo, es claro que presentan una naturaleza peculiar que desborda con mucho su estricta consideración de leyes estatales de carácter orgánico. Aun siendo normas infraconstitucionales, se integran destacadísimo en el llamado “bloque de constitucionalidad”, parámetro al que se ha de atender para medir la legitimidad constitucional de las leyes. Por lo demás, desde una óptica política, el estatuto, o la reforma del mismo, no son posibles sin una convergencia de voluntades: la de la comunidad y la del Estado, lo que contribuye a otorgar a los estatutos un inequívoco carácter “paccionado”.

Cabe señalar, por otro lado, que los estatutos son las normas de asunción de competencias de las Comunidades Autónomas. Entre los contenidos estatutarios han de figurar las competencias asumidas por la comunidad autónoma dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. A este contenido se han de añadir otros contenidos mínimos, a tenor del artículo 147.2, CE, como la denominación de la comunidad, la delimitación de su territorio y la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas.

Todo ello conduce a nuestro constituyente a considerar al estatuto de autonomía como la “norma institucional básica” de cada comunidad.

La Constitución de 1978 acoge una doble lista de materiales en los artículos 148 y 149, sobre las que “podrán asumir competencias” las Comunidades Autónomas (artículo 148.1), o sobre las que “el Estado tiene competencia exclusiva” (artículo 149.1). La “materia” aparece como un concepto jurídico muy relevante en orden a las definiciones competenciales. Bien es cierto que las “materias” no están elegidas conforme a un criterio uniforme; por el contrario, la materia es, en ocasiones, una actividad pública (como las relaciones internacionales), un bien (las aguas, las minas, el patrimonio histórico), una institución (la expropiación, la responsabilidad) o una técnica económica (la planificación).

La existencia de una dualidad de listas no pretende tanto trazar dos regímenes diferenciados, sino más bien marcar una gradualización temporal en el proceso de acceso a un núcleo mayor de competencias por parte de algunas comunidades. A este respecto, resulta clave para el entendimiento de esta dualidad la determinación del artículo 148.2, CE, a tenor del cual: “Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”. De la necesidad de dejar transcurrir tal periodo se ven exentas aquellas comunidades que formalicen su iniciativa autonómica de conformidad con las previsiones del artículo 151.1 o de la disposición transitoria segunda, con la subsiguiente elaboración de su estatuto de acuerdo con las ya mencionadas reglas del artículo 151.2, CE. Quiere ello decir que la dualidad de listas lo que está posibilitando es que una comunidad logre desde el primer momento de acceso a la autonomía un mayor nivel competencial que otras, que, por el contrario, deberán dejar transcurrir un periodo mínimo para alcanzar mayores cotas de autogobierno.

En todo caso, es evidente que la Constitución no impone una fórmula final homogénea para todas las comunidades.

El listado del artículo 148.1, en un amplio catálogo de 22 apartados, recoge aquellas materias sobre las que las comunidades “podrán asumir competencias”, a cuyo efecto habrán de ser incluidas en los respectivos estatutos, vehículos normativos que verifican la asunción de competencias.

El artículo 149.1 se abre con una fórmula que contrasta significativamente con la del antes citado artículo 148.1: “El Estado —prescribe el ar-

título 149.1— tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias”. Se hace patente de esta forma una clara intencionalidad: la de marcar una diferencia de régimen; la Constitución se limita a ofrecer a las comunidades, de acuerdo con el principio dispositivo, la posibilidad de que a través de sus estatutos asuman una serie predeterminada de competencias; por el contrario, la misma norma suprema atribuye al Estado sus competencias exclusivas, que no requieren, consiguientemente, de ningún otro título de atribución, diferencia que tiene su trascendencia por cuanto entraña que el Estado puede ejercitar en su plenitud todas y cada una de las competencias a que se refiere el artículo 149.1, con independencia ya de que el texto constitucional haya sido o no desarrollado. Se explica tal diferencia en el hecho de que, como advertiera García de Enterría, el artículo 149.1 contiene el aseguramiento de los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado conjunto.

De la diferencia antes advertida se deriva una ulterior consecuencia que se conecta con el doble juego de la cláusula de atribución residual de competencias. En efecto, el artículo 149.3, CE establece que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Quiere ello decir que la cláusula residual juega, en primer término, a favor de las comunidades; sin embargo, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía comprenderá, según el mismo artículo 149.3, al Estado. Es éste, pues, el que, en último término, resulta beneficiado por la residualidad.

Conviene significar, asimismo, la relatividad que ha de darse a la calificación de “exclusivas” con la que el artículo 149.1, CE califica las competencias que corresponden al Estado en los 32 apartados de que consta el propio precepto. Basta con una lectura superficial de los 32 apartados para darnos inmediata cuenta de que la reserva estatal que opera el proyecto tiene muy diferentes contenidos. Por lo demás, conviene tener presente que la técnica de la “exclusividad”, entendida en sentido estricto, esto es, como atribución a una única instancia de todas las funciones públicas sobre una determinada materia o sector, es una técnica que puede considerarse como excepcional en nuestro sistema general de distribución de competencias.

El artículo 149.1 reserva, así, potestades concretas al Estado sobre una determinada materia, como ocurre cuando al Estado se reservan las bases sobre una materia, lo que puede traducirse en la asunción estatutaria por las

Comunidades Autónomas sobre la misma materia de potestades de desarrollo legislativo de esas bases o condiciones básicas. En otros ámbitos materiales (propiedad intelectual e industrial, pesas y medidas...) se reserva al Estado la legislación en su integridad, o lo que es igual, la ordenación normativa íntegra sobre la materia, planteándose en estos casos el deslinde competencial no en el ámbito de las competencias legislativas, sino en el de las competencias ejecutivas.

La Constitución de 1978 posibilita de igual forma, bien que sea algo excepcional, la modificación extraestatutaria de competencias. En efecto, la competencia estatutaria puede ser ampliada mediante leyes *ad hoc* dictadas al amparo de las previsiones de los apartados 1o. y 2o. del artículo 150, y a su vez, el ejercicio de la competencia autonómica puede ser armonizado mediante una norma de las previstas por el artículo 150.3. Los mecanismos regulados por el artículo 150, CE responden a la conveniencia de flexibilizar el sistema de distribución de competencias, pudiendo incidir sobre él, caso de que así se considerarse necesario, sin tener que acudir al mucho más rígido procedimiento de la reforma estatutaria.

El artículo 150.1, CE contempla un supuesto particular de delegación legislativa del Estado, cuya voluntad se manifiesta a través de una ley aprobada por las Cortes Generales, en favor de las Comunidades Autónomas. A tenor del citado precepto, “las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal”.

El artículo 150.2, por un lado, contempla una técnica de redistribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas mucho más indeterminada y amplia que la del apartado primero del propio precepto. A su tenor, “el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

Por último, el artículo 150.3, CE contempla las llamadas leyes de armonización, mecanismo por el que el Estado puede interferir el marco competencial autonómico. De conformidad con la citada norma: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los partidos necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de

cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”. Lógicamente, se trata éste de un supuesto excepcional en cuanto que habilita al legislador estatal para incidir en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trataría, pues, de una especie de cláusula de cierre del sistema a la que no puede acudir más que cuando los objetivos con ella pretendidos no puedan alcanzarse a través de ninguna vía.

II. ACCIÓN EXTERIOR Y ESTADO COMPUESTO

La proyección exterior de un Estado compuesto o de estructura compleja, esto es, de un Estado integrado por un conjunto de entidades territoriales dotadas de autonomía política y, por lo mismo, titulares de competencias derivadas directamente de la Constitución del Estado, no ha dejado de suscitar problemas de muy diversa naturaleza que se manifiestan no tanto desde la óptica del derecho de gentes como desde la perspectiva del derecho constitucional del propio Estado.

El derecho internacional ha respetado siempre el principio de autoorganización interna del Estado, lo que se ha entendido, como recuerda la doctrina,¹ como una consecuencia de los principios de soberanía y de no intervención. A partir de esa libre disponibilidad organizativa por parte del Estado, bien puede decirse que los peculiares rasgos de los Estados compuestos no sólo se manifiestan en el orden interno, sino que influyen asimismo en su modo de participar en la vida internacional, propiciando, como señalara Rousseau,² soluciones que, a veces, se alejan de las habitualmente aplicadas a los Estados unitarios, como en lo relativo a la conclusión de tratados, que si bien, en principio, forma parte de la competencia exclusiva del Estado federal o compuesto, en algunos casos puede pertenecer a los estados miembros de la Federación o a las entidades territoriales del Estado de estructura compleja.

Ciertamente, la antaño muy arraigada consideración de la soberanía como requisito jurídico inexcusable para la existencia de subjetividad internacional ha propiciado durante largo tiempo que el Estado federal o com-

¹ Pérez González, Manuel y Pueyo Losa, Jorge, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, en el colectivo *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, pp. 13 y ss.; en concreto, p. 24.

² Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 3a. ed., Barcelona, Ediciones Ariel, 1996, pp. 122 y 123.

puesto, en cuanto único soberano, apareciera también como el único depositario de las competencias internacionales. Esta idea de monopolio estatal en materia de relaciones exteriores tenía como correlato la incapacidad de las colectividades públicas infraestatales para entablar tales relaciones. Bien es verdad que, como dice Lafore, la noción de soberanía que a tal fin se manejaba era tributaria de la construcción jurídica del Estado-nación de fines del siglo XIX.³ Así, toda relación exterior pondría en juego la soberanía estatal y afectaría de modo ineludible el principio de unidad del Estado.

Hoy, sin embargo, un dispar conjunto de circunstancias de muy diversa naturaleza pueden ser tenidas en cuenta en orden a matizar la posición tradicional precedentemente expuesta.

En primer término, el derecho internacional, como un derecho de coexistencia, ha dado paso al derecho internacional como derecho de la cooperación,⁴ lo que entraña que, a diferencia de épocas anteriores, las relaciones entre los Estados son muy intensas, viniendo referidas a aspectos muy variados. Si antaño las relaciones internacionales tenían como sustancia peculiar ser las relaciones entre Estados soberanos e independientes, hoy son también, como dice Remiro,⁵ algo más: el mundo de la cooperación entre sujetos con intereses comunes interdependientes en la satisfacción de sus compromisos con sus pueblos respectivos.

En segundo lugar, este cambio de las relaciones internacionales ha planteado la problemática de saber si la soberanía estatal se encuentra necesariamente implicada en toda relación exterior y, de modo específico, en toda acción en el extranjero llevada a cabo por los entes territoriales integrantes de un Estado complejo. En nuestros días, se admite de modo generalizado, como constata Lafore,⁶ que no toda relación establecida con una persona pública extranjera compromete necesariamente la soberanía estatal. A su vez, el abandono del ámbito de la soberanía entraña el abandono del ámbi-

³ Lafore, Robert, “L’action à l’étranger des collectivités territoriales”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1988, vol. 3, pp. 763 y ss.; en particular p. 769.

⁴ Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986, p. 13.

⁵ Remiro Brotons, Antonio, “La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales” (comentario al artículo 149.1 3a. de la Constitución), en Alzaga Villamíl, Óscar (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1999, t. XI, pp. 237 y ss.; en particular, p. 245.

⁶ Lafore, Robert, *L’action à l’étranger...*, cit., p. 773.

to regido por el derecho internacional, y no aplicándose éste, el monopolio estatal en materia de relaciones exteriores no puede ser invocado para excluir las actuaciones en el extranjero de los entes territoriales integrantes del Estado de estructura compleja. De esta forma, el problema se reconduce desde el derecho internacional al ámbito del derecho constitucional de cada Estado. En definitiva, la personalidad internacional de los entes territoriales dependerá, primigeniamente, de las previsiones de la Constitución del propio Estado.

A este respecto, la determinación del artículo 6o. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, a cuyo tenor “Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”, corrobora la tesis precedente por cuanto, como señala Mangas,⁷ lo que tal norma significa es que el Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aun en el caso de que el ámbito del tratado recaiga sobre materias de la competencia exclusiva de alguna de sus entidades territoriales. Pero dicho esto, conviene precisar que tal precepto no impide que las entidades territoriales que forman el Estado puedan concluir tratados en las materias que sean de su competencia si así les está permitido por las normas constitucionales reguladoras de la distribución de competencias entre el Estado y los entes territoriales que lo integren.⁸

Por lo demás, la soberanía, quizá por la propia relativización del concepto, fruto de la constatación de la evidente interdependencia de los Estados en el ámbito internacional, ha dejado de ser, como constata la doctrina,⁹ un re-

⁷ Mangas Martín, Araceli, *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 219.

⁸ En este sentido, puede recordarse que el Proyecto de artículos sobre el derecho de los Tratados aprobado por la Comisión de Derecho Internacional, órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la preparación de la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, en 1966, acogía una cláusula de este tenor: “Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta”. Tal disposición fue, sin embargo, suprimida en 1969 en la Confederación intergubernamental celebrada en Viena para la aprobación de una Convención sobre el Derecho de los Tratados, como consecuencia de una propuesta canadiense que aun no cuestionando su contenido ponía en entredicho la oportunidad de acoger tal cláusula en un texto como el que se estaba discutiendo.

⁹ Gosalbo Bono, Ricardo, “Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de la Federación en el federalismo contemporáneo”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1975, II, pp. 379 y ss.; en concreto, p. 384.

quisito esencial en derecho internacional para hablar de subjetividad internacional.

La consecuencia de todo ello ha sido que si en términos generales se puede constatar que hasta fechas relativamente recientes era excepcional el reconocimiento de competencias internacionales a los entes territoriales de un Estado de estructura compleja, hasta el punto de que, según Remiro,¹⁰ dicho reconocimiento podía considerarse como un tributo histórico en procesos de federación de Estados que fueron (o pudieron ser) soberanos o independientes, hoy la situación tiende a cambiar,¹¹ cambio del que constituye un buen ejemplo la importante reforma constitucional argentina del 22 de agosto de 1994, tras la que el artículo 124 de la Constitución faculta a las provincias para celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la nación, con conocimiento del Congreso Nacional, posibilidad que, a juicio de la doctrina,¹²

¹⁰ Remiro Brotons, Antonio, *La estructura compleja del Estado...*, cit., p. 240.

¹¹ Un significativo atisbo de ese intento de cambio, aunque finalmente frustrado, lo encontramos en la conocida Enmienda Bricker, presentada en los inicios de los años cincuenta con vistas a la reforma de la Constitución norteamericana. En lo que ahora interesa, la Enmienda Bricker, como destaca Pritchett (Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 451, pretendió revocar la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en el caso *Missouri v. Holland* (1920), en el que el juez Holmes, quien fundamentó el fallo, sentó la doctrina de que “puede haber materias de la mayor importancia para el bienestar nacional que no podría resolver una ley del Congreso, pero sí un tratado seguido de una ley”. Dicho de otro modo, la completa incapacidad de los estados de la Unión para las relaciones exteriores exigía que el gobierno federal tuviera autoridad para tratar todas las materias que fueran de interés legítimo respecto de las relaciones exteriores norteamericanas. Frente a esta doctrina, la Enmienda Bricker pretendió incapacitar al gobierno federal para asumir la regulación de materias reservadas a un estado miembro mediante su intervención en un tratado. En su forma más conocida, la denominada “cláusula condicional”, el texto de la propuesta Bricker, fue el siguiente: “Un tratado será efectivo como derecho interno en los Estados Unidos sólo mediante legislación que fuera válida en ausencia de un tratado”. El texto exigía que tras su ratificación, el tratado fuese nuevamente sancionado por el Congreso para poder ser aplicable ante los tribunales, y esta nueva sanción del tratado exigía, a su vez, que la legislación se encontrase dentro de los poderes del propio Congreso. En definitiva, el gobierno federal quedaba impedido para ocuparse de cualquier problema interno sobre la base de un tratado, si carecía de competencia para legislar al respecto, de acuerdo con sus restantes competencias constitucionales.

¹² Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 401.

facilita el proceso de integración de los territorios de Argentina en orden a la dinámica internacional. Esta reforma constitucional, anticipada ya por las Constituciones provinciales aprobadas con posterioridad a 1983,¹³ se ubica en una dirección que puede apreciarse en otros países. A este respecto, Van de Craen¹⁴ ha constatado que en los últimos tiempos fuerzas centrípetas (que no centrífugas) han apoyado en diferentes Estados federales que los entes territoriales integrantes de los mismos asuman un interés real en las actividades transnacionales.

La evolución de esta problemática cuestión no ha dejado, sin embargo, de plantear tensiones y conflictos entre los distintos niveles de poder en los Estados de estructura compleja, lo que se ha acentuado desde el momento en que las entidades territoriales infraestatales han mostrado una cada vez mayor preocupación por intervenir en el ámbito de las relaciones internacionales al constatar que en un contexto internacional como el actual, de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial, por lo general, tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible.¹⁵

Si a todo ellos se une el dinamismo ínsito a los Estados compuestos,¹⁶ especialmente visible en el caso del Estado autonómico español, la propia dinámica de las relaciones internacionales y la progresiva consolidación de los nuevos ámbitos del derecho internacional, como el de la cooperación económica, se puede comprender el incipiente protagonismo de los entes territoriales integrantes de los Estados compuestos en el campo de la acción exterior.

Bien es verdad que las inexcusables exigencias dimanantes del principio de unidad de la acción exterior han planteado retos de difícil solución,

¹³ Cfr. al respecto, Buj Montero, Mónica, “Las provincias y los convenios internacionales”, en Pérez Guilhou y otros, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires-Mendoza, Ediciones Depalma, 1995, vol. II, pp. 381 y ss.; en particular, pp. 383 y 384.

¹⁴ Van de Craen, Frank L. M., “The Federate State and its Treaty-Making Power”, *Revue Belge de Droit International*, Bruselas, 1983, vol. XVII, I, pp. 377 y ss.; en concreto, p. 423.

¹⁵ En el mismo sentido, Pueyo Losa, Jorge, “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”, *Dereito* (Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela), vol. III, núm. 2, 1994, pp. 9 y ss.; en particular, p. 10.

¹⁶ Los Estados compuestos, dice Conde, son una realidad esencialmente dinámica que los sitúa en un proceso de reacomodación permanente. Conde Martínez, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 50.

que han de ser resueltos con fórmulas capaces de satisfacer a la par las exigencias de una acción exterior unitaria, conducida por los órganos centrales del Estado, y el respeto de esas otras manifestaciones de la acción exterior de las colectividades territoriales que no son, como dice Lafore,¹⁷ la manifestación de una competencia específica, sino, por el contrario, una modalidad entre otras de la ejecución de sus competencias constitucionales y legales. En la práctica, aquellas fórmulas parecen pasar necesariamente por el reconocimiento a los órganos periféricos de una cierta participación en la elaboración de las normas convencionales y derivadas que interesen a materias objeto de su competencia. Como indicara tiempo atrás Remiro,¹⁸ esa participación —lo digan o no los textos constitucionales o legales— es, o debiera ser, el resultado de la prudencia y el cálculo político de los responsables del gobierno del Estado.

En resumen, en los Estados de estructura compleja, la reserva al poder central de las relaciones internacionales, como por ejemplo acontece en el artículo 32.1 de la *Bonner Grundgesetz*¹⁹ o en el artículo 149.1.3a. de nuestra Constitución, no debe obstaculizar el reconocimiento de una cierta capacidad de acción exterior a los entes territoriales dotados de autonomía política que integran aquellos Estados, capacidad que puede oscilar desde una actuación de proyección *ad intra* hasta una actividad de proyección *ad extra*, siempre sobre la base del ya mencionado principio de autoorganización del Estado, que es un *prius* para el derecho internacional.

III. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR

La Constitución de 1978 ha diseñado un Estado unitario de estructura compleja en cuanto compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía política. Nos hallamos así ante el Estado autonómico, que cobra su nombre del principio general organizativo de la autonomía en que se asienta. Unidad y autonomía constituyen, pues, dos elementos indisociables; forman las dos caras de la misma moneda.

¹⁷ Lafore, Robert, *L'action à l'étranger...*, cit., p. 800.

¹⁸ Remiro Brotons, Antonio, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en Ramírez, Manuel (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, pp. 353 y ss.; en particular, p. 359.

¹⁹ A tenor del artículo 32.1 de la *Grundgesetz*: “Corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros”.

A la vista de esta nueva forma de organización del Estado, cobra especial relevancia el marco constitucional de la acción exterior en orden a poder captar el rol asumido al efecto por los entes territoriales autónomos, esto es, por las Comunidades Autónomas.

La norma clave al respecto es el artículo 149.1.3a., que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Junto a esta norma de atribución genérica de competencias al Estado en este ámbito de las relaciones exteriores, la Constitución, a lo largo y ancho de su articulado, atribuye también al Estado o a las altas instituciones representativas del mismo, determinadas competencias de orden internacional. Este es el caso, entre otros varios, de los siguientes preceptos: el artículo 56.1, por el que el rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales; el artículo 63.2, que encomienda asimismo al rey la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados; el artículo 93, que deposita en las Cortes Generales o en el gobierno, según los casos, la facultad de garantía del cumplimiento de los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, como asimismo la garantía del cumplimiento de las resoluciones emanadas de las organizaciones internacionales o supranacionales titulares de la cesión; el artículo 94.1, que exige la previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de los tratados o convenios a que el propio artículo se refiere, y, por último, el artículo 97, que atribuye al gobierno la dirección de la política exterior.

Las críticas doctrinales hacia ese marco constitucional se han multiplicado, encontrándonos entre ellas con los más dispares juicios de valor. Desde quien considera que los constituyentes han dado a esta materia una elemental regulación,²⁰ hasta quien alude a la pusilanimidad en la negación de las consecuencias hacia afuera de la estructura compleja del Estado,²¹ o a la absoluta ceguera por la que se dejaron llevar los constituyentes a la hora de tratar de recoger el tema de la actividad internacional de las nacionalidades y regiones (expresión ciertamente bien poco rigurosa, pues más bien habría que hablar de actividad internacional de las Comunidades

²⁰ Fernández-Monge, José, González-Audicana, *La Comunidad Europea y la comunidad autónoma del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1989, p. 66.

²¹ Remiro Brotons, Antonio, “El poder exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, pp. 53 y ss.; en concreto, pp. 54 y 55.

Autónomas), prefiriendo optar por el silencio en lugar de afrontar este desafío con realismo,²² llegando a quien, más rotundamente, manifiesta tener la impresión de que la Constitución ha trazado a lo largo del texto un férreo cordón que impide a la organización territorial recabar para sí un protagonismo adecuado en la esfera internacional.²³

Con una mayor ponderación, se ha aducido²⁴ que la determinación formal del Estado como el actor exclusivo de las competencias internacionales no es consecuente con la nueva estructura del Estado que se proclama en el artículo 2o. de la Constitución, y que se desarrolla en el título VIII.²⁵

Desde una óptica diferente se manifiesta Pérez Calvo,²⁶ para criticar el hecho de que la materia internacional haya sido encomendada en exclusiva a sus órganos centrales. A su juicio, la razón por la que la Constitución ha encomendado al Estado la competencia exclusiva sobre esta materia radica en la unidad del Estado que, a su vez, se expresa desde un punto de vista dinámico en los intereses generales que al mismo Estado, a través de sus órganos, le corresponde defender y administrar. El artículo 149.1.3a. expresa la exigencia del principio de unidad, cuya consecuencia es la personalidad jurídica única del Estado en el ordenamiento jurídico internacional y la del interés general que afecta al conjunto del Estado.

En una línea de pensamiento muy próxima a la inmediatamente antes expuesta, no creemos que el conjunto de normas constitucionales mencionadas deba suscitar un juicio tan severo. Ciertamente, la interpretación de los preceptos constitucionales ha de hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la norma fundamental, como es reiteradísima doctrina constitucional,²⁷ pero a ello no obsta en lo

²² Fernández de Canadavante Romaní, Carlos, “La comunidad autónoma del País Vasco y el derecho internacional”, en el colectivo, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1983, pp. 1575 y ss.; en concreto, p. 1590.

²³ Mangas Martín, Araceli, *Derecho comunitario europeo...*, cit., p. 222.

²⁴ *Ibidem*, p. 223.

²⁵ Análoga opinión sustenta Jáuregui, quien considera sorprendente la negativa a la adecuación por parte de nuestro ordenamiento constitucional de los mecanismos de relación entre el derecho internacional y el derecho interno, tal como viene exigido en un Estado con una distribución territorial compleja del poder. Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, IVAP, 1986, p. 55.

²⁶ Pérez Calvo, Alberto, *Estado Autónomico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 68-75.

²⁷ Entre muchas otras, STC 252/1988, del 20 de diciembre, fund. jur. 2o.

más mínimo este conjunto normativo y, de modo particular, la reserva estatal del artículo 149.1.3a., pues lo que con ella se pretende es expresar que desde el punto de vista del ordenamiento internacional el Estado aparece como una persona jurídica unitaria. Como dice Vogel, refiriéndose a la norma análoga del artículo 32.1 de la *Grundgesetz*, el sentido de una cláusula de esta naturaleza es subrayar que en el tráfico jurídico internacional el Estado (aun tratándose de un Estado federal) actúa por principio como unidad.²⁸ Y ello se comprende con facilidad si se tiene en cuenta que el interés general del Estado no tiene por qué coincidir, como si de una operación aritmética se tratara, con la suma de los intereses particulares de los entes territoriales que lo integran. Ahora bien, esa unidad de actuación del Estado en el exterior no presupone, ni mucho menos, ignorar la articulación territorial del Estado, que en cuanto Estado unitario complejo exige de un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran.

El inexcusable equilibrio que, como regla general, debe existir entre el principio de unidad y el de autonomía ha de traducirse en una cierta participación de los entes territoriales autónomos en algunas de las manifestaciones de la conducción exterior del Estado, como, por ejemplo, en el *treaty-making-power*, así como también, en sintonía con lo que un sector de la doctrina viene reclamando desde tiempo atrás,²⁹ en el ejercicio de un cierto *ius contrahendi* autónomo en los términos que en un momento ulterior tendremos oportunidad de exponer. Ello no debe suponer en modo alguno la quiebra de la esencial unidad de acción de la política exterior, si bien, en la medida en que sea posible, deberá compaginarse tal unidad de acción con la organización territorial autonómica.

Por lo que atañe a la integración en un ente supranacional, como es el caso de la Unión Europea, el reparto interno de poder político no debe verse afectado por tal integración. Así lo dispone el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea que, tras el Estado de Ámsterdam, establece que “la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros”, consagrando así el llamado principio de autonomía institucional que salvaguarda, como ha interpretado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el reparto interno

²⁸ Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, pp. 613 y ss.; en particular, p. 662.

²⁹ Es el caso, entre otros, de Pérez González, Manuel y Pueyo Losa, Jorge, *Las comunidades Autónomas ante el orden internacional*, cit., p. 33.

del poder político estatal. Todo ello al margen ya de que sea opinión doctrinal común que las relaciones con los organismos comunitarios europeos difícilmente pueden organizarse con las mismas medidas que se aplican a las relaciones internacionales en general.³⁰ Las relaciones establecidas en el ámbito de estructuras de integración tienen unas singulares connotaciones que exigen su diferenciación respecto de las relaciones internacionales clásicas. Así lo ha interpretado el propio Tribunal Constitucional,³¹ que ha estimado que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”.

En otro orden de consideraciones, complementario del anterior, esa unidad de actuación del Estado en el exterior, implícita en el artículo 149.1.3a., no puede convertirse en una genérica garantía que hipoteque toda posible proyección exterior de un título competencial autonómico, pues ello supondría un desvirtuamiento del reparto competencial de competencias y, por ende, una absoluta e indiscriminada sujeción del principio de autonomía al principio de unidad. Ello debe traducirse en que aun cuando la cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales pueda atraer a la competencia del Estado, en un momento dado, una materia de titularidad autonómica, tal cambio competencial habrá de venir sustentado no en una aplicación automática y formalista del artículo 149.1.3a., sino en una exigencia de orden superior que no puede ser sino el propio interés general del Estado. Se debe, pues, evitar ese fenómeno al que en Italia se refiriese Condorelli,³² por mor del cual el derecho internacional, en Estados de estructura compleja, produce el singularísimo efecto de contaminar —por así llamarlo— todo aquello con lo que se pone en contacto, que se transforma automáticamente en materia intocable por el ente territorial integrante de aquel Estado.

³⁰ Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto de 1985, pp. 9 y ss.; en particular, p. 30.

³¹ STC 165/1994, del 2 de mayo, fund. jur. 4o.

³² Condorelli, Luigi, “Le región a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali”, *Politica del Diritto*, año IV, núm. 2, abril de 1973, pp. 223 y ss.; en concreto, pp. 229 y 230.

Una interpretación en tal sentido, o por lo menos no muy alejada del mismo, fue la llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en su primera jurisprudencia sobre esta cuestión,³³ con el evidente peligro que ello entrañaba de generar un cierto vaciamiento competencial autonómico. Sin embargo, el Tribunal ha ido modulando su doctrina, de lo que constituye buena muestra su sentencia 165/1994, en la que significa³⁴ que no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España. En definitiva, como también ha subrayado el “intérprete supremo de la Constitución”, “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.³⁵

IV. LA CLÁUSULA DE RESERVA ESTATAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

I. El artículo 149.1.3a., como ya se ha indicado repetidamente, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Quizá pueda ser de utilidad, a efectos de la mejor comprensión del significado de la norma, recordar su itinerario constituyente.

El artículo 138.3 del Anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978, antecedente remoto de la norma en cuestión, por influjo sin duda de la determinación del artículo 14.3a. de la Constitución de 1931,³⁶

³³ Así, en su sentencia 44/1982, del 8 de julio, fund. jur. 4o., el Tribunal consideraba que la dimensión internacional de la cuestión (concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada) debía considerarse factor primordial en orden a la atribución al Estado de la competencia sobre asignación de frecuencias y potencias, limitándose a señalar, a modo de escueta fundamentación, que en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna.

³⁴ STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 3o.

³⁵ SSTC 80/1993, del 8 de marzo, fund. jur. 3o. y 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 5o., entre otras varias.

³⁶ A tenor del artículo 14.3a. de la Constitución de 1931: “Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes

consideraba de la exclusiva competencia del Estado, entre otras materias, las “relaciones internacionales; representación diplomática, consular y, en general, en el exterior; la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de las mismas”. El precepto, como puede apreciarse, utilizaba una línea descriptiva que posiblemente hubiera propiciado una interpretación menos rígida que la generada por la redacción actual.

El texto del precepto fue objeto de la enmienda núm. 659, del Grupo Parlamentario Vasco, que postulaba la adición de un párrafo encaminado a posibilitar que los entonces llamados Territorios Autónomos pudieran, en el ámbito de la potestad normativa del territorio, concertar acuerdos con el consentimiento del gobierno del Estado.³⁷ La enmienda fue rechazada, y el informe de la ponencia, publicado el 17 de abril, dejó el texto justamente con su redacción definitiva, al aludir tan sólo a las relaciones internacionales. Como ya dijimos en otro lugar,³⁸ una redacción como la primitiva parecía revelar que las relaciones internacionales reservadas al Estado eran tan sólo una parte de la acción exterior del Estado y, en coherencia con ello, posibilitaba un cierto “espacio autonómico” en el ámbito de dicha acción exterior. La supresión del texto primigenio y su sustitución por el actual no suponía sino arrojar un mar de sombras y dudas sobre lo que había de entenderse por “relaciones internacionales”.

A la enmienda anterior habría que añadir otra: del señor Heribert Barreira, formulada frente al texto del actual artículo 94.1 de la Constitución, proponiendo adicionar un párrafo que dijera que “cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído previamente por el Gobierno”, enmienda que

tes: Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales”.

³⁷ Como bien dice Riquelme, la enmienda vasca respondía a un modelo que se repite en Estados con una estructura compleja arraigada, que dotan a sus entes territoriales de capacidad para concluir, bajo la supervisión de los órganos centrales, algunos acuerdos internacionales. Riquelme Cortado, Roma Ma., “Las Comunidades Autónoma en la negociación de los tratados internacionales”, *Sistema*, núm. 66, mayo de 1985, pp. 77 y ss.; en concreto, p. 81.

³⁸ Fernández Segado, Francisco, “Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 16, julio-diciembre de 1993, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 17.

sería rechazada en la sesión del 6 de junio de 1978 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso.³⁹

En el Senado, el artículo en cuestión ya no sería objeto de enmienda alguna.

Lo sorprendente de este “iter” constituyente es que a lo largo del mismo no se suscitó ninguna discusión de un mínimo de rigor, pues incluso la defensa de las dos enmiendas anteriormente referidas se llevó a cabo con escasa convicción. Nos encontramos, por consiguiente, ante un precepto aceptado y asumido, si no por todos los grupos parlamentarios, como dice Hernández Lafuente,⁴⁰ sí, al menos, por la enorme mayoría de ellos que parecían conformes en poner a disposición exclusiva de las instancias estatales, sin matiz o especificación alguna, las relaciones internacionales.

Las reservas específicas de determinadas atribuciones relacionadas con la acción exterior del Estado a los órganos centrales del mismo, como el rey, las Cortes Generales o el gobierno; las reservas a la competencia exclusiva del Estado de materias de proyección exterior (contempladas en distintos números del artículo 149.1, CE), y la misma modificación dada por la ponencia al texto de la norma que venimos analizando, cuya filosofía, según la propia ponencia,⁴¹ era darle una redacción más amplia, ponen de manifiesto el inequívoco deseo de otorgar al Estado el monopolio de la acción exterior. En este marco contextual, la cláusula del artículo 149.1.3a., como bien se ha significado,⁴² operaría, en la mente del constituyente, como una cláusula general orientada a evitar cualquier acción exterior autonómica no específicamente incluida en el resto de apartados del mismo artículo 149.1. Actuaría, por tanto, como una suerte de cláusula general de atribución de competencias a favor de los poderes centrales que abarcaría tanto aquellas manifestaciones del poder exterior que contenía el texto del artículo 138.3 del Anteproyecto como cualesquiera otras conectadas con las relaciones internacionales.

³⁹ DSCD, núm. 81, 6 de junio de 1978, p. 2648.

⁴⁰ Hernández Lafuente, Adolfo, “La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior”, en el colectivo *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española, 1990, pp. 147 y ss.; en concreto, p. 148.

⁴¹ BOC, núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1600.

⁴² Bustos Gubert, Rafael, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1996, p. 62.

II. La mayor parte de la doctrina, al igual que aconteciera respecto del marco constitucional global de la acción exterior, se ha mostrado enormemente crítica frente a la previsión del artículo 149.1.3a. El cuestionamiento de la norma se asienta, de entrada, en la misma calificación como “materia” que el constituyente hace de las “relaciones internacionales”.

Remiro,⁴³ con una formulación que sería mayoritariamente seguida por la doctrina, pondría de relieve en los primeros momentos subsiguientes a la aprobación de la norma suprema, que los constituyentes habían incurrido en un error básico de enfoque, fruto de la contemplación de las relaciones internacionales con lentes decimonónicas, lo que les había conducido a concebirlas como una materia diferenciada de las demás que se registran en los treinta y dos números del artículo 149.1, y no como un segundo ámbito más amplio —el ámbito exterior—, en el que todas ellas —repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas— pueden estar presentes.

La crítica anterior, como antes dijimos, hizo fortuna en amplios sectores de la doctrina. Mangas⁴⁴ ahondaría en esa crítica del error de perspectiva, y otro tanto acontecería con Pérez González,⁴⁵ para quien el constituyente habría incurrido en un error de enfoque que podría cercenar la titularidad autonómica de ciertas áreas competenciales por el rígido juego de la cláusula de reserva estatal, con la consiguiente inversión competencial por la vía indirecta de la concertación convencional a cargo de los órganos centrales.

En la misma dirección crítica, Muñoz Machado⁴⁶ duda de que las relaciones internacionales puedan concebirse como una “materia” en el mismo sentido que lo son la mayoría de los objetos o asuntos atendidos por los poderes públicos relacionados en el artículo 149.1. En el mundo actual, la actividad exterior del Estado tiene, además de sus contenidos clásicos, la misma amplitud práctica que la actividad interna en cuanto que muy pocos

⁴³ Remiro Brotons, Antonio, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, cit., p. 361.

⁴⁴ Mangas Martín, Araceli, “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, invierno de 1981, pp. 143 y ss.; en particular, p. 158.

⁴⁵ Pérez González, Manuel, “La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”, en el colectivo *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz. 1986*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1978, pp. 257 y ss.; en particular, pp. 264 y 265.

⁴⁶ Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, t. I, p. 475.

asuntos de la política y la administración interna quedan fuera del ámbito de la actividad exterior.⁴⁷

Frente a esta posición mayoritaria que entiende que las relaciones internacionales no constituyen una materia con contenido propio, susceptible de delimitación con respecto a otras materias, sino, como dice Jaúregui,⁴⁸ una forma específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio, Pérez Calvo, situándose en una posición contrapuesta que, sin embargo, compartimos, entiende⁴⁹ que no se puede dudar del carácter de “materia” que las relaciones internacionales tienen en la Constitución.

La “materia”, como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se ha erigido en una de las líneas principales del sistema competencial, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional.⁵⁰ Bien es verdad que las materias enumeradas por los artículos 148 y 149 no están elegidas conforme a un criterio uniforme; por el contrario, la materia es, en ocasiones, una actividad pública, un bien, una institución o una técnica económica. Quiere ello decir que, a veces, el concepto de “materia” se relaciona con las actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales que se refieren a una acción reflexiva del Estado.

A la vista de todo lo expuesto, matizando incluso posiciones propias anteriores, no nos cabe duda de que las relaciones internacionales tienen propiamente el carácter de una materia a los efectos que ahora nos ocupan. Nos encontramos, en efecto, ante una actividad pública realizada en función de unas necesidades sentidas por el Estado, y que la tradición jurídica y organizativa de la administración ha ido delimitando de otras actividades

⁴⁷ A juicio de Solís, el concepto de “relaciones internacionales” carece de rigor técnico-jurídico y no permite, por sí mismo, llegar a conclusiones precisas sobre la complejidad que hoy tiene la función administrativa del Estado en el exterior. La elección de tal concepto, y no del concepto de “política exterior”, utilizado en el artículo 97 de la Constitución, parece indicar, siempre a juicio de este autor, que se pretende delimitar el ámbito de competencias administrativas que corresponden con exclusividad a la administración central del Estado en el exterior en relación con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en el interior, y no al ejercicio del “poder exterior”, que sin ninguna duda corresponde al Estado. Solís Gregera, Tomás, “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, pp. 91 y ss.; en concreto, p. 94.

⁴⁸ Jaúregui, Gurutz, *Las Comunidades Autónomas...*, cit., p. 23.

⁴⁹ Pérez Calvo, Alberto, *Estado Autonomico...*, cit., pp. 20-24.

⁵⁰ STC 39/1982, del 30 de junio, fund. jur. 5o.

y funciones públicas. Como dice Pérez Calvo,⁵¹ nos hallamos ante una verdadera materia que no sólo se da bajo la forma de categoría jurídica, sino que ni siquiera ofrece una gran dificultad para poder ser objeto de delimitación en la realidad social.

1. *El contenido de la reserva estatal*

I. La controvertida reserva estatal que venimos examinando ha desencadenado un conjunto de construcciones doctrinales encaminadas a tratar de buscar la necesaria articulación, por un lado, entre la titularidad estatal del poder exterior y la frecuente proyección exterior de actuaciones autonómicas ejercidas al amparo de competencias que les son propias, y, por otro, y en relación específica con el ámbito comunitario europeo, entre aquella titularidad estatal y el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias europeas que afecten a sus materias reservadas, problemática esta última de primera importancia, como señala García de Enterría.⁵² A tales problemas, que, como dijimos en un momento precedente, son distintos aun hallándose relacionados, han tratado de dar respuesta diferentes construcciones encaminadas, en lo sustancial, a precisar el contenido de esta reserva estatal.

Destaquemos ante todo que existe cierta coincidencia en orden a la necesidad de una interpretación abierta de la cláusula del artículo 149.1.3a., con el subsiguiente rechazo de una interpretación rígida y mecanicista que vea una relación internacional en cualquier actividad de proyección exterior con la subsiguiente absorción competencial por el Estado.

II. A partir del criterio hermenéutico inmediatamente antes referido, un amplio sector doctrinal ha diferenciado, expresa o implícitamente, un doble orden de contenidos en la materia “relaciones internacionales”, susceptibles de derivar un régimen de exclusividad rigurosa e ilimitada para algunos de esos contenidos y un régimen de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas que se distribuiría entre ambos según la ordenación constitucional y estatutaria de las materias y de las com-

⁵¹ Pérez Calvo, Alberto, *Estado Autonomico...*, cit., pp. 21 y 22.

⁵² García de Enterría, Eduardo, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre de 1991, pp. 3 y ss.; en concreto, p. 18.

potencias estatutariamente asumidas. Ha sido Mangas quien quizá con más ardor ha definido esta posición.⁵³

La citada autora, en su intento de desentrañar las dispares competencias incluidas en ese “cajón de sastre” que a su juicio es el artículo 149.1.3a., se para, por un lado, el *ius contrahendi* o manifestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante tratados, la representación exterior del Estado (el *ius legationis* activo y pasivo) y la responsabilidad internacional del Estado. Junto a tales competencias de obvia proyección externa encontramos, según Mangas,⁵⁴ otras competencias domésticas, como pueden ser la relativa a la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes autonómicos, o aquellas otras competencias de clara proyección interna, como son el proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado, en el que la consulta, información e incluso autorización de diferentes instituciones y entes del Estado es siempre una cuestión interna, así como la ejecución de los tratados internacionales, que se lleva a cabo por el Estado mediante procedimientos y órganos internos, conforme al principio de la autonomía institucional y procedimental.

La conclusión de la mencionada autora es⁵⁵ que el constituyente ha referido la acepción genérica de “relaciones internacionales” a las concretas atribuciones contenidas a lo largo de la Constitución en favor del Estado con carácter exclusivo: la representación exterior (*ius representationis*), la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la dirección de la política exterior y el control del cumplimiento, no el cumplimiento en sí, de las obligaciones internacionales. Éste, pues, sería el ámbito acotado por el artículo 149.1.3a., que, de esta forma, no agotaría todas las proyecciones de la acción exterior.

III. Otros sectores de la doctrina, en una línea de reflexión muy próxima a la antes expuesta, han acuñado la expresión “núcleo duro” para delimitar el ámbito de las relaciones internacionales. En tal sentido, Pérez González⁵⁶ cree que desde una correcta apreciación del bloque constitucional, las “relaciones internacionales” están representadas por el núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior: *ius ad tractatum*, di-

⁵³ Mangas Martín, Araceli, “Derecho comunitario europeo y derecho español”, *cit.*, pp. 227-234.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 231.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 233 y 234.

⁵⁶ Pérez González, Manuel, “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, *cit.*, p. 265.

rección de la política exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional, distinguiéndose frente a éstas, y dentro de un concepto lato de las relaciones internacionales, aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación *ad extra* del Estado en cuanto sujeto soberano del derecho internacional, son susceptibles de una gestión autonómica, en el bien entendido de que no todas estas actuaciones constituyen en sentido estricto aspectos internos de la acción exterior (así, por ejemplo, la cooperación transfronteriza o un hipotético *ius contrahendi* autónomo que pudiera advenir por la vía del artículo 150.2 CE).⁵⁷

Algún otro autor, en estrecha conexión con los anteriores, ha hablado de un “núcleo fuerte”. Es el caso de Soriano,⁵⁸ para quien el concepto “relaciones internacionales” debe ponerse en relación con el principio de la soberanía estatal. Ello supondrá que el título competencial del artículo 149.1.3a. vendrá integrado por el conjunto de potestades superiores en las que se hallan en juego las funciones propias de la soberanía. El citado autor no precisa las actuaciones específicas vinculadas a esas potestades superiores, sino que se limita a apuntar el criterio del interés nacional como el elemento delimitador de aquellas funciones de soberanía propias de las relaciones internacionales.⁵⁹

⁵⁷ Esta tesis del “núcleo duro” es seguida en su literalidad, entre otros, por Jorge Pueyo Losa: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, enero-abril de 1989, pp. 29 y ss.; en concreto, p. 31.

Siguiendo muy de cerca la tesis del “núcleo duro”, interpretada desde la óptica de la doctrina italiana de las “actividades de relevancia internacional” (*attività di mero rilievo internazionale*), Aja cree que se impone la necesidad de distinguir entre relaciones internacionales en sentido estricto y el conjunto de relaciones culturales, técnicas, comerciales... que se desarrollan sobrepasando en algún aspecto el ámbito jurídico interno de un Estado. Aja, Eliseo: “Comentario a la STC 137-1989, del 20 de julio” (Colaboración entre Galicia y Dinamarca), en el colectivo “La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales”, *cit.*, pp. 154 y ss.; en particular, p. 161.

⁵⁸ Soriano, José Eugenio, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 27.

⁵⁹ No muy alejada habría de situarse la posición de quien, como Bustos, considera que el concepto “relaciones internacionales” viene delimitado por el derecho internacional, pues, en sentido técnico, se han de entender por “relaciones internacionales” solamente aquellas actividades que se encuentran sometidas al derecho internacional, o, lo que es igual, tan sólo la conclusión de tratados internacionales, la representación exterior del Estado y la responsabilidad internacional. Bustos Gubert, Rafael, “Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas”, *cit.*, p. 80.

IV. Algunos otros autores han reconducido el contenido de esta reserva a la noción de política exterior⁶⁰ o a la de poder exterior.⁶¹ Así, Pérez Tremps cree que el concepto “relaciones internacionales” debe circunscribirse a determinadas acciones estatales vinculadas al poder exterior, lo que, entre otras cosas, supone que son los poderes centrales los únicos que pueden comprometer política y jurídicamente a España en los foros comunitarios, y por eso la “ejecución de los tratados”, entendida como integración en el derecho interno, es parte de las relaciones internacionales, aunque no así la ejecución de los tratados constitutivos de la Unión Europea y del derecho derivado, que debe ser entendida, en cambio, como el cumplimiento de las obligaciones que generan y que, por lo mismo, excluida su integración, no forma parte de las relaciones internacionales. Todo lo anterior no impide, sin embargo, a juicio del propio autor,⁶² que competencias no delimitadas de forma clara por el bloque de la constitucionalidad entre Estado y Comunidad Autónomas puedan servir de marco para una ampliación competencial estatal de hecho, ampliación que se justificaría en las obligaciones internacionales asumidas, pero siempre dentro del cuadro delimitado por el bloque de la constitucionalidad.⁶³

La dirección de la política exterior por el gobierno (artículo 97, CE) y la interacción normativa entre esta última norma y el artículo 149.1.3a. sustenta una nueva interpretación expansiva de la competencia estatal,⁶⁴ de acuerdo con la cual la habilitación estatal del tantas veces citado artículo 149.1.3a. ha de entenderse referida no sólo a los ámbitos más estrictos de ese “núcleo duro” competencial con anterioridad comentado, sino también a una función directora y coordinadora de las actuaciones que las Comunidades Autónomas, como proyección de sus competencias internas, puedan

⁶⁰ Pomed Sánchez, Luis Alberto, “La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre de 1990, pp. 211 y ss.; en particular, pp. 243-246.

⁶¹ Pérez Tremps, Pablo, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, p. 75.

⁶² *Ibidem*, p. 76.

⁶³ También Muñoz Machado, siguiendo a Strozzi (Strozzi, G. “Región e adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale”, Milán, 1983), vincula en cierta forma las relaciones internacionales al poder exterior del Estado. Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, *cit.*, p. 33.

⁶⁴ Hernández Lafuente, Adolfo, “La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior”, *cit.*, pp. 149 y 150.

llevar a cabo. Ello no excluiría una actividad de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas, pero en cuanto ésta debe enmarcarse en los principios y directrices de la política exterior del Estado, como exigencia inherente al “principio de unidad de acción en el exterior”, la cláusula del artículo 149.1.3a., en unión de la presión del artículo 97, posibilitaría esa función estatal coordinadora de las actuaciones autonómicas en el exterior.

No muy alejada de la última interpretación se sitúa la construcción doctrinal que lleva a cabo Pérez Calvo⁶⁵ que, de alguna manera, también entraña una interpretación amplia o expansiva de las relaciones internacionales, si bien desde una óptica diferenciada de la precedente.

Pero el citado autor dice que un intento analítico de descubrir las funciones concretas que se encierran en la genérica expresión del artículo 149.1.3a. conduce a identificar dentro del mismo las funciones que otros autores calificaban como el “núcleo duro” competencial: la representación internacional, el *ius contrahendi*, la responsabilidad internacional del Estado por los compromisos adquiridos, así como la consiguiente garantía del cumplimiento de los mismos y la política exterior. Sin embargo, entender que éste es el contenido del citado precepto constitucional no aporta nada respecto al conocimiento de su contenido real, porque los conceptos referidos son predominantemente puras categorías formales sin un contenido material preciso. Y cuando la Constitución encomienda al Estado la competencia sobre las relaciones internacionales, no puede referirse, según Pérez Calvo, únicamente a la capacidad de emitir meros actos formales cuya preparación corriera a cargo de otra instancia, sino que forzosamente la competencia ha de permitir al competente modelar sus contenidos. Por todo ello, el citado autor concluye que las relaciones internacionales, independientemente de algún posible elemento material propio, tienen un contenido material flexible, que varía de caso en caso en función de la calidad de los asuntos que sean objeto de la relación internacional.

V. Por nuestra parte, siguiendo en este punto la línea doctrinal más extendida, creemos que la delimitación del contenido del concepto “relaciones internacionales” exige, ante todo, atender de modo sistemático al conjunto del texto fundamental. Desde esta perspectiva, parece claro que dentro de las relaciones internacionales tendrán cabida el *ius legationis*, el *ius ad tractatum*, la declaración de la guerra y formalización de la paz, la

⁶⁵ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonómico y Comunidad Europea”, *cit.*, en particular, pp. 36-42.

responsabilidad internacional del Estado y la subsiguiente garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos y la dirección de la política exterior. Ahora bien, quedarnos aquí, en lo que podríamos considerar con un amplio sector doctrinal como el “núcleo duro” de las relaciones internacionales, integrado por un conjunto de funciones o actividades estatales de naturaleza preeminentemente formal, sería tanto como ignorar el sentido último de la cláusula de la que venimos ocupándonos, que no es otro, como ya señalamos, que garantizar la unidad de actuación del Estado en el tráfico jurídico internacional, como modo de salvaguardar a su vez los intereses generales. A ello responde primariamente la atribución a un órgano estatal, el gobierno, de la muy relevante función de dirección de la política exterior. Y de todo ello se deriva, *a contrario sensu*, que las Comunidades Autónomas no pueden realizar una política exterior propia. Y en este contexto encuentra su significación más plena la cláusula del artículo 149.1.3a. que, por todo lo expuesto, no creemos que pueda ser entendida como la resultante de una mera adición de funciones preeminentemente formales contempladas en otros preceptos de la norma suprema.

Todo ello se traduce, a nuestro modo de ver, en un cuádruple orden de consecuencias.

En primer término, en la plena capacidad decisoria del Estado en el ejercicio de aquellas funciones básicamente formales que de modo tradicional vienen considerándose como las manifestaciones primigenias de la acción exterior. Dicho de otro modo, la titularidad de esta competencia no puede quedar circunscrita a la pura formalización de un conjunto de actos decididos por la conjunción de voluntades de los entes territoriales integrantes del Estado. Ello no significa que no sea pertinente postular la conveniencia de implicar a las Comunidades Autónomas en la selección de los objetivos de la política exterior. Como ya tuvimos oportunidad de señalar en otro momento,⁶⁶ que las Comunidades Autónomas hayan de quedar excluidas del ejercicio directo de aquellas actividades que provocan cambios en la situación jurídica del Estado, en cuanto miembro de la comunidad internacional, no supone necesariamente que tengan que permanecer pasivas en el momento de la adopción de decisiones por los órganos competentes. Es obvio que no puede ni debe confundirse la manifestación de la voluntad estatal hacia el exterior con la formación de esa voluntad. Ahora bien, he-

⁶⁶ Fernández Segado, Francisco, “Acción exterior y Comunidades Autónomas...”, *cit.*, p. 16.

cha esta precisión, debe apostillarse que la titularidad de la competencia en materia de relaciones internacionales ha de permitir al Estado, en última instancia, diseñar el contenido de la misma.

En segundo lugar y complementando lo anterior, las funciones formales que podemos considerar que integran el contenido de la reserva tienen, como señala Pérez Calvo,⁶⁷ un contenido material flexible, que varía de caso en caso según de la calidad de los asuntos que sean objeto de la relación internacional. Ahora bien, ese contenido ha de enmarcarse en el bloque de la constitucionalidad, lo que, en este caso, debe significar la vinculación de ese contenido material a la *ultima ratio* de esta reserva estatal: la unidad de acción del Estado en el tráfico jurídico internacional. Ello debe posibilitar un cierto “espacio autonómico” en el ámbito de la acción exterior, que puede manifestarse en un conjunto de actividades de relevancia internacional que no comprometan aquella unidad de acción.

En tercer término, ante una actuación de relevancia exterior por parte de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, hay que atender que la reserva estatal del artículo 149.1.3a. puede operar como un título de los llamados generales u horizontales, así denominados porque cruzan o inciden horizontalmente las restantes materias, concurriendo con otros títulos específicos, sectoriales o verticales, con el efecto de absorción estatal de una competencia hasta ese mismo momento de titularidad material autonómica. Esta concurrencia de títulos debe resolverse, como ha dejado claro la doctrina constitucional, de acuerdo con la teoría de los límites, que impide una interpretación expansiva de los títulos horizontales, y que exige modularlos de modo tal que no se vacíe de contenido la competencia autonómica asentada en un título vertical. En el caso concreto que nos ocupa, tal exigencia presupone que no basta una mera proyección exterior para que pueda recurrirse a la reserva estatal del artículo 149.1.3a. Será inexcusable además que tal proyección entrañe una afectación del principio de unidad en la acción exterior del Estado. Sin embargo, afectado este principio de unidad, no se requerirá que la dimensión exterior forme parte integrante de la delimitación material (como sucede, por ejemplo, en las materias contempladas por el artículo 149.1.2a.: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo) para que se produzca el cambio de titularidad en favor del Estado.

⁶⁷ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonómico...”, *cit.*, p. 39.

Finalmente, frente a una actuación de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas, llevada a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, la reserva estatal del artículo 149.1.3a. puede asimismo manifestarse a través de una función coordinadora, directa u ordenadora de aquellas actuaciones autonómicas que proyecten sus competencias hacia el exterior, cuando así entiendan los órganos estatales competentes que viene exigido por la unidad de acción del Estado en el tráfico jurídico internacional o bien por la propia dirección de la política exterior. Ello no debe suponer en modo alguno que cualquier actuación autonómica de relevancia exterior pueda ser objeto de la intervención coordinadora del órgano estatal, haciéndose depender dicha intervención del puro voluntarismo de tales órganos del Estado. Sólo cuando el interés general, que como es doctrina constitucional reiterada, no es ajeno a la distribución de competencias en ciertas materias, las relaciones internacionales entre ellas,⁶⁸ entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueda hallarse comprometido, apreciada tal circunstancia desde la óptica del bloque de la constitucionalidad, será constitucionalmente posible tal intervención estatal coordinadora u ordenadora.

VI. El Tribunal Constitucional ha demorado largo tiempo un pronunciamiento detenido sobre el contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a. En su primera jurisprudencia, el Tribunal vino sistemáticamente considerando que la dimensión internacional de una cuestión era, *per se* factor primordial para la atribución de la competencia al Estado,⁶⁹ reconduciendo en ocasiones al artículo 149.1.3a. aspectos que, en rigor, nada tenían que ver con las relaciones internacionales,⁷⁰ o contribuyendo a expli-

⁶⁸ En tal sentido se manifiesta el Tribunal en su STC 65/1998, del 18 de marzo, fund. jur. 12.

⁶⁹ Así, en la STC 44/1982, del 8 de julio, fund. jur. 4o., el Tribunal otorgó la titularidad de la competencia para atribuir frecuencias y potencias a las emisoras de radio de frecuencia modulada al Estado, entre otros argumentos, por la dimensión internacional de la cuestión, que venía dada por el hecho de que la radiodifusión no puede funcionar debidamente sin convenios de distribución de frecuencias entre los Estados.

⁷⁰ En la STC 154/1985, del 12 de noviembre, fund. jur. 5o., el Tribunal entiende que la creación por la Comisión Autónoma de Galicia del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, que había de extender su actividad más allá del territorio gallego, a los emigrantes y comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia, no sólo quebranta el principio de territorialidad, sino que al crear o habilitar un centro fuera de España se venía a establecer una relación entre la comunidad autónoma de Galicia y un poder público extranjero, circunstancia que, al margen ya de cual fuera la naturaleza de la relación establecida, vulneraría, según discutibilísimo juicio del Tribunal, de una manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

car la intervención de instancias administrativas centrales respecto de ciertas actividades de relevancia pública por su proyección internacional.⁷¹

El cenit de esta evolución lo encontramos en la STC 137/1989, en donde el Tribunal aborda uno de los contenidos de la reserva estatal de la que venimos ocupándonos, el *treaty-making-power*, interpretándolo con una enorme amplitud que le lleva a considerar de la exclusiva titularidad estatal la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales, sin acoger salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias.⁷² De esta forma, el Tribunal viene a equiparar el *ius ad tractatum* con el *ius contrahendi*. Y así, reconduce al título competencial del artículo 149.1.3a. la realización de un “Comunicado de colaboración” suscrito entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. El Tribunal lleva a cabo una interpretación puramente mecanicista del precepto constitucional sin atender a la naturaleza del “Comunicado” objeto del conflicto competencial,⁷³ limitándose a constatar que el mismo refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco entre los dos organismos citados, lo que implica el ejercicio por la Xunta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece, importando poco que el Acuerdo en cuestión comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado.

⁷¹ En su STC 1/1986, del 10 de enero, fund. jur. 3o., el Tribunal, frente al argumento de que la proyección internacional del deporte encuentra en el núm. 3 del artículo 149.1 su norma competencial específica, y aun considerando innecesario analizar la relevancia de la conexión internacional para determinar la titularidad competencial controvertida, aduce que no cabe descontar que la relevancia pública, por su dimensión internacional, de unos encuentros deportivos haya podido llevar a la adopción de la intervención administrativa sobre el deporte federado más allá del ámbito propio de una Federación deportiva regional.

⁷² STC 137/1989, del 20 de julio, fund. jur. 4o.

⁷³ Como bien razona Soriano, el “Comunicado” era un mero marco o previsión para una colaboración que habría de instrumentalizarse a su vez mediante la firma de los oportunos contratos, presentándonos más bien como una actividad promocional que se traduciría en una promoción autonómica de la cooperación danesa con una empresa privada española en orden a la solución de los problemas medioambientales de Galicia, muy similares a los existentes en Dinamarca años atrás. Soriano, José Eugenio, “Poder exterior y Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, septiembre-diciembre de 1989, pp. 117 y ss.; en particular, p. 131.

Un voto particular discrepante formulado por el magistrado Díaz Eimil, y al que se adhirieron el presidente del Tribunal y otros dos magistrados, iba a sentar las bases para una cierta evolución jurisprudencial ulterior. En el voto en cuestión se pone de relieve que la sentencia se apoya en un concepto tan rígido y expansivo del título competencial del artículo 149.1.3a., que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que aun teniendo dimensión internacional no originan obligaciones inmediatas y actuales ni suponen ejercicio de la soberanía, ni inciden en la política exterior del Estado, ni, finalmente, generan responsabilidad de ése frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos. En definitiva, en este voto, que de modo indirecto contempla el contenido de la reserva del artículo 149.1.3a., se rechaza, con excelente criterio, una concepción globalizante de las “relaciones internacionales” y, por lo mismo, que estuviera en juego, como estimó la mayoría del Tribunal, el *treaty-making-power*, algo que, como se ha señalado,⁷⁴ sólo se pudo hacer desde una perspectiva cartesiana, con abstracción de las concretas circunstancias del caso.

A partir de ese momento, el Tribunal comenzará a tratar de delimitar mínimamente el título competencial que nos ocupa. Así, en su sentencia 153.1989,⁷⁵ tras rechazar que pueda llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones internacionales”,⁷⁶ el juez de la Constitución procedería a una primera delimitación del contenido del concepto o materia de “relaciones internacionales”: “tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.” era claro que se trataba de una enumeración no cerrada. La delimitación no pretendía, consiguientemente, ser exhaustiva.

⁷⁴ Soriano, José Eugenio, “Poder exterior...”, *cit.*, p. 134.

⁷⁵ STC 153/1989, del 5 de octubre, fund. jur. 8o.

⁷⁶ Ya en su STC 125/1984, del 20 de diciembre, fund. jur. 1o., el Tribunal, en relación con el título competencial del comercio exterior (artículo 149.1.10, CE), se había mostrado contrario a una interpretación expansiva de dicho título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias.

De modo más rotundo aún, en la STC 80/1993,⁷⁷ el juez de la Constitución iba a insistir⁷⁸ en que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3. CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, pues si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tras ello reiteraría su doctrina anterior con relación a lo que en esta sentencia considerara como el contenido esencial de la materia “relaciones internacionales”: “sin llegar a una descripción agotadora de la misma —razona el Tribunal—,⁷⁹ en la STC 153/1989 ya hemos caracterizado en su núcleo fundamental como comprensiva del *treaty-making-power*, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional”.

Será en la importante STC 165/1994 donde en mayor medida profundice el Tribunal en esta nueva dirección. Partiendo de la reiterada tesis de que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, lo que sería la resultante tanto de la propia literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las “relaciones internacionales”: así “comentario exterior” —artículo 149.1.10a.— o “sanidad exterior” —artículo 149.1.16a.—), como de la interpretación ya efectuada por el propio Tribunal, a la que ya nos hemos referido, el “intérprete supremo de la Constitución”, insistiendo de nuevo en que no pretende una identificación exhaustiva de la reserva a favor del Estado, da un nuevo paso en la dirección de acotar, desde una óptica negativa y positiva, el contenido de esta reserva.⁸⁰

⁷⁷ STC 80/1993, del 8 de marzo, fund. jur. 3o.

⁷⁸ Ya en alguna otra sentencia anterior, siempre, sin embargo, ulterior a la STC 153/1989, el Tribunal se había pronunciado en un sentido análogo. Tal es el caso de la STC 54/1990, del 28 de marzo, fund. jur. 3o., en donde manifiesta que no se puede entender “que la genérica competencia del Estado en las relaciones internacionales desplace en este caso a la competencia específica de la comunidad autónoma para la inspección de la distribución y dispensación de medicamentos, vaciándola de contenido, puesto que ambas se mueven en esferas distintas, y por tanto no hay una contradicción entre la realización del control e inspección de los estupefacientes y psicotropos por la comunidad autónoma de Galicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado”.

⁷⁹ STC 80/1993, del 8 de marzo, fund. jur. 3o.

⁸⁰ STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 5o.

En sentido negativo, las “relaciones internacionales”, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco con la “política exterior” en cuanto acción política del gobierno.

En sentido positivo, el objeto de esta reserva son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las organizaciones internacionales gubernamentales, relaciones que, en todo caso, están regidas por el derecho internacional general y por los tratados y convenios en vigor para España. Ello entraña una remisión a las normas del derecho internacional general o particular, aplicables a España que, a juicio del propio Tribunal, son las que van a permitir determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto.

A partir de ambas premisas, el Tribunal vuelve a identificar el contenido de la reserva, que queda integrada por materias tan características del ordenamiento internacional, como son las relativas al *ius contrahendi*, al *ius legationis*, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado. En suma, las “relaciones internacionales” objeto de la reserva son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional.

A la vista del alcance de la reserva estatal, la posibilidad autonómica de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, a juicio del Tribunal,⁸¹ debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros,⁸² no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. En definitiva, una actividad de proyección exterior por parte de una comunidad autónoma requerirá, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que no incida en la reserva estatal anteriormente referida y que no la perturbe o condicione.

⁸¹ *Ibidem*, fund. jur. 6o.

⁸² Una participación en organizaciones internacionales de la que se derive la emanación de acuerdos que disciplinen una determinada materia y que generen obligaciones inmediatas y actuales encuentra fácil acomodo en el marco del artículo 149.1.3a., CE. Así lo puso de relieve el Tribunal Constitucional en su sentencia 168/1993, del 27 de mayo, fund. jur. 7o.

Señalemos por último que en coherencia con todo ello, el Tribunal ha considerado como parte del contenido de la competencia exclusiva del Estado la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa por parte autonómica a fin de evitar o remediar de este modo eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales.

A la vista de esta doctrina constitucional en torno al contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a cabe hacer dos últimas reflexiones.

En primer término, cabe destacar que las relaciones internacionales son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional. Ello significa que el juez de la Constitución ha tomado al derecho internacional como punto de referencia metodológico para la definición del contenido de la reserva, lo que casa por otro lado con la naturaleza esencialmente política de este título competencial, a la que ya aludiera el Tribunal Constitucional en su sentencia 17/1991,⁸³ considerando que se trataba de un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados, y entendiendo que, por ello mismo, no podía recurrirse a él para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su patrimonio histórico o de promover sus valores culturales fuera de España. De esta naturaleza eminentemente política del título, la doctrina⁸⁴ ha entresacado una pauta interpretativa: las actuaciones externas de contenido preeminentemente técnico en principio deben situarse en el título competencial correspondiente a su materia (agricultura, turismo, industria...), reservándose las relaciones internacionales para las que tienen un carácter genérico, abstracto y, posiblemente, altamente discrecional. Aun admitiendo que puede ser un criterio hermenéutico de utilidad, lo realmente decisivo será que la actividad de relevancia exterior no genere obligaciones internacionales inmediatas y actuales, pues bastará el desencadenamiento de tales obligaciones para que entre automáticamente en juego la reserva estatal, con lo que este criterio se convierte realmente en el elemento nuclear en la configuración del contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a.

⁸³ STC 17/1991, del 31 de enero, fund. jur. 6o.

⁸⁴ Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònoms, 1998, p. 188.

En segundo lugar, cabe asimismo subrayar que el juez de la Constitución ha incluido en el contenido de la reserva estatal la posibilidad de establecer medidas de regulación y coordinación de las actividades autonómicas con proyección externa, con vistas a evitar o remediar los eventuales perjuicios que sobre la dirección y ejecución de la política exterior pudieran desencadenar aquellas actividades autonómicas. La unidad de acción del Estado, exigida por el interés general, y la inexcusable dirección de la política exterior por un órgano estatal que, como dice Remiro,⁸⁵ veda la alta política a las Comunidades Autónomas, están en la base de este contenido adicional de la reserva estatal de las relaciones internacionales.

La STC 165/1994 ha supuesto un punto de inflexión por parte del Tribunal frente a su jurisprudencia anterior, al posibilitar la realización autonómica de actividades de relevancia internacional o de proyección exterior; esto es, actividades de alcance extraterritorial, fuera de los límites del territorio español. El contraste es patente frente a posiciones anteriores, como las sostenidas en las sentencias 154/1985 o 137/1989.

A partir de la nueva jurisprudencia constitucional, un sector de la doctrina⁸⁶ ha sostenido la conveniencia de una relectura de la doctrina constitucional en el sentido de interpretar que el Tribunal, defendiendo la reserva íntegra al Estado de las relaciones internacionales pertenecientes al núcleo duro regulado en el artículo 149.1.3., no descarta la posibilidad de que las entidades subestatales, en tanto actores reconocidos en la escena internacional (lo que se admite que es una cuestión de voluntad política), establezcan o intervengan en relaciones con poderes públicos distintos del Estado, que no incidan en aquella reserva. Desde luego, ya en su STC 137/1989, el Tribunal, no sin reticencias, desde luego, reconocía⁸⁷ que nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en el ámbito de la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales, mediante estructuras adecuadas para las que tanto la propia Constitución (artículo 150.2) como el derecho comparado (tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades.

⁸⁵ Remiro Brotons, Antonio, “La estructura compleja del Estado...”, *cit.*, p. 246.

⁸⁶ Pérez González, Manuel, “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, del 26 de mayo)”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994, pp. 899 y ss.; en particular, p. 911.

⁸⁷ STC 137/1989, del 20 de julio, fund. jur. 4o.

2. *La integridad de la competencia estatal*

El artículo 149.1, CE enumera un largo elenco de materias respecto de las que se atribuye al Estado la competencia exclusiva. El terreno que abarca la exclusividad parece relativamente fácil de determinar a priori, pues, entendida en un sentido estricto, exclusividad equivale a monopolio, a integridad o plenitud en la disposición de la materia, lo que supone que el titular de la competencia dispone íntegramente de la misma, con exclusión de cualquier otro. Sin embargo, el empleo que del término “exclusivo” hace la Constitución, como también los estatutos de autonomía, es muy equívoco, como el propio Tribunal Constitucional ha admitido en reiteradas ocasiones. Ello aconseja separar al menos dos tipos de competencias exclusivas: las íntegras, plenas o absolutas y aquellas otras que pueden entenderse como “exclusivas” sólo en un sentido relativo, pues no entrañan la competencia sobre la integridad de la materia.

A partir de aquí es necesario significar que la competencia estatal sobre las “relaciones internacionales” puede ser calificada como íntegra o plena, disponiendo consiguientemente el Estado de la totalidad de la materia, esto es, pudiendo realizar el conjunto de todas las funciones públicas (ordenación y ejecución) sobre la materia. La exclusividad debe entenderse en el sentido de plenitud o integridad.

El juez de la Constitución ha venido aludiendo en distintas ocasiones a la plenitud de la competencia estatal sobre los títulos competenciales de proyección exterior: comercio exterior⁸⁸ y sanidad exterior.⁸⁹ Y también lo ha hecho con mayor nitidez aun con respecto a las relaciones internacionales. En su sentencia 35/1982, el Tribunal, tras referirse a las diversas técnicas constitucionalmente utilizadas para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, destaca de modo particular la diferencia entre la reserva de toda una materia, citando, ejemplificativamente, las relaciones internacionales, la defensa y las fuerzas armadas, la administración de justicia y la Hacienda general y deuda del Estado, y la reserva de potestades concretas. En el primer caso, la reserva no sólo impide que una comunidad autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una po-

⁸⁸ STC 1/1982, del 28 de enero, fund. jur. 13.

⁸⁹ STC 252/1988, del 20 de diciembre, fund. jur. 3o.

lítica propia acerca de ella.⁹⁰ De una forma u otra, este reconocimiento de la plenitud de la competencia ha estado presente en otros distintos fallos del juez de la Constitución.⁹¹

La integridad de la reserva competencial no resuelve ni mucho menos los problemas de la delimitación material del contenido del título, pues es una obviedad que esa integridad o plenitud de la competencia viene referida a un determinado ámbito material, y éste, por lo que ya se ha dicho detenidamente al abordar el contenido de la reserva, no puede abarcar de modo ilimitado cualquier aspecto relacionado con la competencia externa, cualquier actividad que tenga una cierta proyección o relieve exterior. Como dijo el Tribunal en su sentencia 165/1994, no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.⁹² Todo ello, al margen ya de lo frecuente del hecho de que una materia tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material con lo que ello entraña de posible concurrencia imperfecta de títulos, que, como ha significado el propio Tribunal,⁹³ obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y por fuerza casuística.

Tras el último pronunciamiento realmente relevante del alto tribunal en torno a esta cuestión, la STC 165/1994 bien puede decirse que la plenitud competencial del Estado recaerá sobre ese conjunto de materias características del ordenamiento internacional, a las que ya nos referimos con anterioridad, que entrañan la puesta en juego de la soberanía estatal. Sobre tales materias, el Estado ejercerá potestades legislativas y reglamentarias, como también la potestad de ejecución administrativa.

Mi ejercicio de las referidas potestades debe, sin embargo, desvincularse de la ejecución de los tratados y convenios internacionales, y sin perjuicio de volver más adelante y con mayor detenimiento a esta cuestión, conviene desde ya decir algo sobre la misma.

Como es reiterada doctrina constitucional,⁹⁴ el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones inter-

⁹⁰ STC 35/1982, del 14 de junio, fund. jur. 2o.

⁹¹ Entre otras varias, SSTC 44/1382, del 8 de julio, fund. jur. 4o.; 154/1985, del 12 de noviembre, fund. jur. 5o., y 137/1989, del 20 de julio, funds. jurs. 3o. y 4o.

⁹² STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 5o.

⁹³ STC 125/1984, del 20 de diciembre, fund. jur. 1o.

⁹⁴ Valga por todas las STC 148/1998, del 2 de julio, fund. jur. 4o.

nacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios o tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo.⁹⁵ A su vez, la ejecución de tales tratados o convenios, en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone atribución de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva comunidad autónoma.

Hemos de finalizar aludiendo a una última cuestión. Como antes dijimos, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 35/1982, la integridad de la reserva no sólo presupone el ejercicio de la totalidad de las funciones sobre una materia por parte del competente, el Estado en el caso de las relaciones internacionales, sino que desencadena una consecuencia adicional para las Comunidades Autónomas: excluye que éstas puedan siquiera orientar su autogobierno en razón de una política propia respecto de tal materia, disponiendo los entes territoriales integrantes del Estado como único cauce de participación el que ofrece el Senado, en virtud de la representación específica que las Comunidades tienen en la cámara alta, cauce que desde luego es mínimo. Bien es verdad que el simple hecho de la referencia al Senado ya entrañaba un cierto intento de viabilizar una participación autonómica en la determinación de la orientación política a dar a la ordenación de la materia en cuestión.

Esta filosofía, apenas perceptible en la STC 35/1982, al quedar postergada ante la primacía dada a la imposibilidad de que la comunidad autónoma oriente su autogobierno en una función de una política propia, ha rever-

⁹⁵ En relación con la problemática de la ejecución del derecho comunitario, son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, y según el juez de la Constitución (STC 80/1993, del 8 de marzo, fund. jur. 3o.), han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como, además, se reconoce desde el propio derecho comunitario, en el que una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el llamado “principio de autonomía institucional y procedimental”, en virtud del cual, cuando las disposiciones de los tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de los poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro. Y todo ello no es sino la resultante última de la reiteradísima doctrina constitucional (véase por todas la STC 67/1996, del 18 de abril, fund. jur. 3o.) de que la integración de España en las Comunidades Europeas no ha supuesto la alteración del orden de distribución interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

decido con el devenir del tiempo en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal ha parecido acomodar su doctrina a los postulados de un modelo cooperativo, con abandono de los propios de un modelo dual. De esta forma, y sin pretender entrar ahora en esta cuestión, que abordaremos con detenimiento en un momento posterior, el Tribunal Constitucional ha insistido reiteradamente (insistencia que se ha hecho bien patente en la materia que nos ocupa) en que el Estado y las Comunidades Autónomas vienen sometidos a un deber general de colaboración-cooperación que no es preciso justificar en preceptos concretos porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución de 1978.

IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Analizando el marco constitucional de la acción exterior no puede caber duda de que, dentro de unas determinadas condiciones, las Comunidades Autónomas están facultadas para llevar a cabo más allá del territorio del Estado actividades sobre materias de su propia competencia. Ya hemos mencionado la delimitación establecida al respecto por el Tribunal Constitucional. En síntesis, podría decirse que esas actuaciones en el exterior se supeditan a que los entes territoriales no pretendan deducir de ello un estatus jurídico internacional, alterar la unidad de acción del Estado en el tráfico jurídico internacional o generar con su actuación obligaciones de cuyo incumplimiento se derive una responsabilidad regida por el derecho internacional.

La enorme capacidad que poseen las Comunidades Autónomas de incrementar su presencia exterior se halla fuera de toda duda. Al margen ya de los argumentos expuestos al inicio de estas reflexiones en orden a la razón de ser del progresivo protagonismo en el ámbito internacional de los entes territoriales integrantes de Estados de estructura compleja, resulta bastante evidente el valor simbólico que puede encerrar la presencia de tales entes en el exterior, pues, como bien se ha señalado,⁹⁶ desbordando su estricta finalidad material, puede cumplir la función de subrayar la personalidad política y administrativa diferenciada de los distintos entes o colectividades territoriales.

⁹⁶ Conde Martínez, Carlos, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas", *cit.*, p. 77.

Desde luego, nos hallamos ante un fenómeno que tiende a generalizarse en la comunidad internacional y que se puede apreciar, particularmente, entre los países miembros de la Unión Europea. Los casos belga e italiano son reveladores a este respecto.

La construcción doctrinal italiana, que ha terminado normativizándose, y a la que nos referiremos en un momento ulterior, es ilustrativa de la existencia de actividades que teniendo un relieve, una proyección internacional, pueden, incluso deben, quedar al margen de la habitual reserva al Estado, a sus órganos centrales, de las relaciones internacionales. Bien es verdad que la disparidad de actuaciones de los entes territoriales en el exterior no sólo dificulta su sistematización, sino también su reconducción a un determinado régimen jurídico.

Estas reflexiones son trasladables en buena medida a la actuación exterior de las Comunidades Autónomas, muy dispares por lo común y también, en muchas ocasiones, no formalizadas jurídicamente, presentándose nos como puras actuaciones de hecho, lo que, como es lógico, dificulta notablemente su identificación.

Sobre aviso ya de las dificultades expuestas, vamos a analizar la acción exterior de las Comunidades Autónomas, separando, de un lado, su participación en el *ius ad tractatum* estatal, y de otro, sus actividades de mero relieve internacional, para referirnos, finalmente, a la participación autonómica en el proceso de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea.

1. *La participación de las Comunidades Autónomas en el ius ad tractatum*

I. En nuestro tiempo, como ya avanzamos con anterioridad, no se puede sostener, como antaño, que son sólo los Estados soberanos quienes poseen capacidad internacional. Como es doctrina generalmente admitida, los Estados soberanos son competentes para crear nuevos sujetos de derecho internacional. La situación es perfectamente válida para los entes territoriales de los Estados de estructura compleja. Para que un ente de esta naturaleza tenga capacidad internacional será necesario en todo caso que la Constitución del Estado prevea la posibilidad de una actividad exterior de sus entes territoriales y que, con posterioridad, los restantes sujetos del derecho internacional le reconozcan tal capacidad. Bien es verdad que, como

concluye Bitter⁹⁷ en su estudio sobre la capacidad internacional de las entidades miembros de los Estados compuestos, pocas de ellas cuentan con capacidad internacional. Más aún, la amplitud de la competencia de tales entidades para concluir tratados parece siempre más restringida que la amplitud de sus competencias exclusivas en el ámbito interno. Ello, no obstante, como ya hemos significado, nos encontramos ante una situación que tiende a revertirse.⁹⁸

Todo ello es revelador del hecho de que los órganos centrales de los Estados complejos ya no suelen monopolizar, por lo menos de iure, aunque sí a veces de facto, el *treaty-making power*. En cualquier caso, allá donde el monopolio fáctico es una realidad, el mismo tiende a contrapezarse con una serie de facultades de intervención que los ordenamientos constitucionales otorgan a las entidades componentes de los Estados de estructura compleja en relación con la gestión por los órganos centrales de las relaciones internacionales y, particularmente, del ejercicio del *ius ad tractatum*.

La doctrina⁹⁹ ha apreciado en el derecho constitucional comparado un dispar elenco de intervenciones de esta naturaleza: reconocimiento de la facultad de instar y propiciar la negociación de algunos tipos de tratados; comunicación de textos adoptados provisionalmente o borradores, en tiempo útil para formular observaciones que puedan ser tenidas en cuenta por los negociadores; participación directa de agentes autonómicos en la

⁹⁷ Bitter, J. W., "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (monográfico), Madrid, 1981, pp. 159 y ss.; en particular, pp. 196 y 197.

⁹⁸ En 1980, Di Marzo llevaba a cabo un estudio empírico acerca de los acuerdos internacionales formalizados por los Estados miembros de cuatro Estados federales: Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza; en él se muestra la notable cantidad y variedad de ese tipo de acuerdos, tanto por la materia sobre la que versan como por los sujetos que son parte de los mismos, como también, finalmente, por la propia forma jurídica que adoptan. *Cfr.* al efecto, Di Marzo, Luigi, *Component Units of Federal Status and Internacional Agreements*, Londres, Sijthoff & Noordhoff, 1980. Entre nosotros, muy recientemente, Fernández de Casadevante ha publicado un estudio también en cierta forma empírico en el que hace un balance y análisis de la práctica reciente de la acción exterior autonómica, recogiendo el texto de los instrumentos concluidos por las Comunidades Autónomas en el marco de su acción exterior. *Cfr.* al respecto, Fernández de Casadevante Romani, Carlos, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas (balance de una práctica consolidada)*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Editorial Diles, 2001.

⁹⁹ Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 236 y 237.

negociación, por vía de asistencia o, incluso, de connegociación; establecimiento de comisiones mixtas permanentes, y, finalmente, hasta una exigencia de autorización de sus órganos representativos para la estipulación definitiva de acuerdos relativos a materias que en el orden interno son de su competencia. Estas intervenciones, compatibles entre sí, las encontramos más o menos atrevidas, en países tan diferentes como la República Federal Alemana, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Italia, Portugal o Suiza. Ello es revelador, como bien se ha dicho,¹⁰⁰ de que las facultades o capacidades de los entes territoriales pueden ser tantas como se entiendan convenientes, sin otros límites que los que el derecho interno pueda establecer.

II. Un somero repaso del derecho comparado nos muestra cómo mientras unos Estados han procedido a dividir el ejercicio del *treaty-making power*, intentando a través de esta fórmula dar una respuesta prudente, como algún autor la califica,¹⁰¹ a la aspiración de una progresiva afirmación de una personalidad políticamente diferenciada, otros Estados, quizá fundamentalmente aquellos en los que no se percibe una dialéctica tan contradictoria entre los intereses del Estado y los propios de los entes territoriales, han procedido no tanto a dividir el *treaty-making power* como a incorporar a los entes territoriales a la acción exterior del Estado mediante diferentes técnicas de participación en la misma, a las que aludíamos con algún detalle en un momento anterior.

A) En el primer bloque de países, esto es, aquellos que reconocen a los entes territoriales una capacidad de concertación autónoma, podríamos recordar a Bélgica,¹⁰² en donde desde el 15 de julio de 1988 las comunidades francesa y flamenca tienen teóricamente la facultad de regular por decreto la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados en las materias propias de su ámbito de competencias normativas, con la excepción del empleo de las lenguas. El 20 de enero de 1989, el Consejo de la Comunidad germanófona fue habilitado de igual forma para la conclusión de tratados.

¹⁰⁰ Pérez Voituriez, Antonio y Yanes Herreros, Aureliano, “Aspectos internacionales de un régimen autonómico para Canarias”, en Trujillo, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, CEC, 1979, pp. 599 y ss.; en particular, p. 612.

¹⁰¹ Remiro Brotons, Antonio, “La estructura compleja del Estado...”, *cit.*, pp. 241 y 242.

¹⁰² *Cfr.* al efecto, Lejeune, Yves, “La acción exterior de las regiones y las comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales”, en Pérez González, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Bilbao, IVAP, 1994, vol. I, pp. 241 y ss.

A partir de la Ley especial del 5 de mayo de 1993, una disposición constitucional (artículo 167) vino a atribuir a las regiones la misma competencia internacional que a las comunidades. Quiere ello decir que en Bélgica la competencia convencional internacional está dividida entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, acomodándose al reparto de las competencias legislativas. Ello, no obstante, se prevén dos limitaciones al respecto. En primer término, las comunidades y regiones vienen obligadas a respetar las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica. En segundo lugar, los tratados regionales o comunitarios sólo pueden concluirse con Estados u organizaciones internacionales reconocidos por Bélgica y que mantengan con ella relaciones diplomáticas.

El sistema belga viene de esta forma a romper lo que venía siendo una regla general en todos los Estados federales o compuestos: la competencia universal de la Federación o del Estado central para concluir tratados, no viniendo limitado el *treaty-making power* estatal o federal por las materias de su competencia en el ámbito interno, regla que admitía matices, como los del artículo 32.3 de la *Grundgesetz*, que, sin embargo, no entrañaban su total desnaturalización.

En Canadá, desde 1965, y sobre la base de que la provincia de Québec interpretara que la distribución legislativa de competencia entre la Federación y las provincias fundamentaba en el ámbito ejecutivo un *ius ad tractatum* de titularidad provincial, la propia Québec se arrogó el ejercicio de tal derecho, llevando a cabo la celebración de auténticos tratados (en unos casos, la mayoría, de cooperación transfronteriza; en otros, de cooperación cultural, bajo la denominación de “ententes”: así, las “ententes culturales” entre Francia y Québec de 1965) en materias de su competencia, bien que tales tratados fueran, en unos casos, reconducidos al marco de un acuerdo de cobertura (*umbrella agreement*) formalizado entre la Federación canadiense y el Estado extranjero, y en otros, aprobados por el propio gobierno federal. Con todo, Bitter¹⁰³ no cree posible hablar de una verdadera competencia por parte de la provincia de Quebec para la conclusión de tratados; hubiera sido posible hablar de la misma de ser aprobado el referéndum del 9 de junio de 1980 sobre autorización para entablar negociaciones con el gobierno federal sobre un estatuto de Québec dentro de la Federación canadiense.

¹⁰³ Bitter, J. W., “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, *cit.*, p. 193.

En Dinamarca, la Ley reguladora de la autonomía de Groenlandia, del 17 de noviembre de 1978, reconoció la capacidad de esta región autónoma para celebrar acuerdos sobre materias de su competencia, con el consentimiento de la administración central, y en tanto ésta no los considere incompatibles con los intereses del reino.

En la República Federal Alemana, como ya tuvimos oportunidad de indicar, el artículo 32.1 de la *Grundgesetz* atribuye a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros, lo que, como también se señaló, se asienta en que, de cara al exterior, el *Bund* actúa como una unidad en los negocios jurídicos de derecho internacional. Ahora bien, el artículo 32.3 dispone que cuando los *Länder* sean competentes para legislar, podrán, con el consentimiento del gobierno federal,¹⁰⁴ concertar tratados con Estados extranjeros. La controversia suscitada por estas cláusulas constitucionales¹⁰⁵ no se solventaría sino hasta el llamado Pacto o Acuerdo de Lindau, celebrado en 1957 entre la Federación y los *Länder*, en el que deberá de haberse producido antes de que la obligación sea vinculante de acuerdo con el derecho internacional. Asimismo, los *Länder* deberán participar en los preparativos de la celebración lo antes posible, y en todo caso con antelación suficiente a la estipulación definitiva del texto del tratado.

El Acuerdo de Lindau significó que *Bund* y *Länder* acordaran atribuir a la Federación la competencia para la conclusión de tratados sobre ciertas materias, aun en el supuesto de que contuvieran disposiciones que afectarían a competencias exclusivas de los *Länder*, bien que ello no entrañara en modo alguno una modificación de la distribución constitucional de competencias. En su sustancia, el Pacto de Lindau sólo establecía normas de procedimiento.¹⁰⁶ Por lo mismo, no se puede sostener que el Pacto haya fijado de una vez por todas la extensión de la competencia del *Bund* para concluir tratados, o que los *Länder* hayan renunciado en parte a esta competencia;

¹⁰⁴ El Tribunal Constitucional Federal, en el caso del puerto de Kehl, interpretó el requisito del consentimiento del gobierno federal como una forma de supervisión federal preventiva orientada a asegurar que los tratados llevados a cabo por los *Länder* no atentarán contra el interés federal.

¹⁰⁵ *Cfr.* al efecto, Starck, Christian, “Los *Länder* alemanes y la competencia exterior”, en Pérez González, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones...*, *cit.*, vol. I, pp. 107 y ss. Asimismo, Bitter, J. W., “El Estado compuesto y la conclusión...” *cit.*, pp. 165 y 166.

¹⁰⁶ Starck, Christian, “Los *Länder* alemanes...” *cit.*, p. 116.

ello no obstante, Bitter¹⁰⁷ cree que, en la práctica, la competencia al efecto del *Bund* puede considerarse como una competencia plena.

También podría ubicarse en este bloque a Austria, pues tras la reforma de la Constitución federal llevada a cabo en 1988 los *Länder* disponen de una competencia propia para celebrar tratados.¹⁰⁸ Junto a la competencia federal ilimitada para concluir tratados internacionales en todos los asuntos, exige además una competencia concurrente de los *Länder*, limitada a su ámbito de actuación autónoma y delimitada asimismo, geográficamente, pues dichos tratados sólo podrán suscribirse con Estados limítrofes con Austria o con sus propios estados miembros. La aplicación práctica de esta competencia para celebrar tratados se enfrenta, sin embargo, a tal cúmulo de obstáculos formales y materiales que Burtscher¹⁰⁹ ha podido afirmar que la figura jurídica de los tratados estatales de los *Länder* es “derecho constitucional muerto”.

B) El segundo bloque de Estados, aquellos en los que no se ha reconocido a los entes territoriales un poder convencional autónomo, sino que han acudido a técnicas de participación y cooperación para incorporarlos a la acción exterior del Estado, podemos referirnos, desde luego sin ánimo exhaustivo, a Portugal e Italia.

En Portugal, la Constitución prevé un estatuto especial en la materia para sus regiones archipelágicas, Azores y Madeira. Estas regiones autónomas pueden participar en las negociaciones de aquellos tratados y acuerdos internacionales que directamente les afecten, así como en los beneficios de ellos derivados.¹¹⁰ El Estatuto de la Región Autónoma de Azores, aprobado por la Ley del 5 de agosto de 1980, dispuso que con vistas al efectivo ejercicio del derecho de audiencia y participación en la negociación por parte del gobierno regional, éste y el gobierno de la República habían de elaborar protocolos de colaboración permanente.

Finalmente, en Italia, el texto originario de la Constitución de 1947 no admitía la existencia de personalidad jurídica diferenciada de las regiones

¹⁰⁷ Bitter, J. W., “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 167.

¹⁰⁸ *Cfr.* al respecto, Burtscher, Wolfgang, “La acción exterior de los *Länder* austriacos y su participación en la celebración de tratados internacionales”, en Pérez González, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones...*, *cit.*, vol. I, pp. 147 y ss.; en particular, pp. 155 y 161.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 156.

¹¹⁰ *Cfr.* al respecto, Martínez Puñal, Antonio, “Las regiones autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal”, en el colectivo *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, *cit.*, pp. 185 y ss.

en el ámbito internacional; por el contrario, de la interpretación sistemática de su articulado se deducía la exclusividad de la competencia estatal en las relaciones internacionales. Ello, no obstante, ya que el Estatuto de Cerdeña, aprobado el 26 de febrero de 1948, estableció la representación sarda en la elaboración de proyectos de tratados de comercio que el gobierno pretendiera concluir en cuanto tuvieran relación con intercambios comerciales de interés específico para Cerdeña.

Este marco normativo no impidió a algunas regiones desarrollar determinadas actividades internacionales. Y así, el 19 de septiembre de 1973, la región de Umbría y la germano-oriental de Potsdam suscribían un acuerdo de amistad y cooperación. En dicho acuerdo se preveía, sin embargo, que la ratificación había de ser acordada por el Consejo Regional de Umbría con la condición de que el gobierno italiano diera su consentimiento a tal ratificación. El gobierno no sólo denegó su consentimiento, sino que planteó ante la Corte Costituzionale un conflicto de atribuciones, requiriendo de la misma que declarara la exclusividad de la competencia estatal en la política exterior y en la estipulación de tratados internacionales y, consecuentemente, anulase el acuerdo impugnado en cuanto concierne a la participación de la región de Umbría.¹¹¹ La Corte consideró inadmisibile el recurso por cuanto el acuerdo impugnado no había en realidad entrado en vigor, siendo por lo mismo absolutamente ineficaz para constituir el objeto de un auténtico conflicto de atribuciones. En todo caso, la sentencia supuso un cierto punto de inflexión respecto a su anterior jurisprudencia en la materia, en la que la Corte había relegado a las regiones al cuidado de los intereses circunscritos a sus respectivos ámbitos territoriales. Como al afecto significara Caretti,¹¹² en su sentencia, la Corte explicitó algunas consideraciones que dejaban entrever implícitamente una posición aperturista con relación a este tipo de actividades regionales.

Un segundo acuerdo, esta vez entre la región de Lombardía y la de Benadir (Somalia), suscrito el 2 de enero de 1976, desencadenó unos días más tarde el compromiso gubernamental de redactar un marco normativo que posibilitara a las regiones llevar a cabo ciertas actuaciones en el plano in-

¹¹¹ Sentencia de la Corte Costituzionale núm. 170, del 18 de junio de 1975, *ritenuto in fatto*. Puede verse en *Giurisprudenza Costituzionale*, año XX, 1975, fasc. 3-4, pp. 1448 y ss.

¹¹² Caretti, Paolo, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale (Contributo allo studio delle incideze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni)*, Milán, Giuffrè, 1979, p. 358.

ternacional, dentro lógicamente del ámbito constitucional. La norma elegida para llevar a cabo tal regulación sería el Decreto de la Presidencia de la República núm. 616, del 24 de julio de 1977, que posibilitaba a las regiones el desenvolvimiento en el exterior de actuaciones promocionales (*attività promozionali all'estero*) en materias de la propia competencia regional o delegadas a las regiones, respondiendo tales actividades a la finalidad de favorecer el desarrollo económico, social y cultural. Se acogía de esta forma por el legislador una distinción establecida por la doctrina científica y por la jurisprudencia¹¹³ entre una noción de las relaciones internacionales en sentido estricto y otra de las llamadas actividades de mero relieve internacional. Las regiones, en síntesis, podían desarrollar actividades de relieve internacional, pero sólo hasta el límite en que tales relaciones hubieran de concebirse como relaciones internacionales. Esta solución, aun suponiendo evidentes progresos respecto al pasado, mantenía, como se ha señalado,¹¹⁴ un amplio margen de ambigüedad, pues parecía circunscribir a las actividades promocionales las actuaciones de relieve internacional que se permitían a las regiones, desconociendo la praxis que en el ínterin se había desarrollado a nivel regional. Por lo demás, las actividades promocionales debían desarrollarse en el marco de una función de dirección y coordinación que correspondía al gobierno, supeditándose a la obtención del previo del mismo.

La Corte Costituzionale volvería en sucesivos fallos al tema e iría evolucionando¹¹⁵ en un sentido favorable a la ampliación del marco de actuación regional, primero, al entender en su sentencia núm. 187, de 1985,¹¹⁶ que sólo supondrían una ilegítima interferencia en las competencias del Estado aquellas actuaciones regionales de las que derivaran obligaciones internacionales inmediatamente exigibles y cuya eficacia no se subordinara a la realización de trámites formales ulteriores en los que se asegurara la inter-

¹¹³ Cfr. al respecto, Condorelli, Luigi, “Le región a statuto ordinario e la riserva...”, *cit.* Asimismo, Morviducci, Claudia, “Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l’interpretazione governativa del d.P.R. 616”, *Le Regioni*, año VIII, 1980, pp. 983 y ss.

¹¹⁴ Caretti, Paolo, “La attività di rilievo internazionale delle Regioni”, *Le Regioni*, año XIII, núm. 1, enero-febrero de 1985, pp. 107 y ss.; en particular, pp. 108 y 109.

¹¹⁵ Cfr. al efecto, Agostini, María Valeria, “Líneas de evolución de la acción de las regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias”, en Pérez González, Manuel (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder...*, *cit.*, vol. I, pp. 19 y ss.; en particular, pp. 25 y 26.

¹¹⁶ Sentencia núm. 187, del 25 de junio de 1985. Puede verse en *Le Regioni*, año XIII, núm. 6, noviembre-diciembre de 1985, pp. 1178 y ss.

vención y el control por parte de órganos centrales del Estado, sentencia ésta en la que el Tribunal Constitucional italiano se muestra inequívocamente partidario de la resolución del problema con base en una fórmula de colaboración del Estado y las regiones.¹¹⁷ Más tarde, en su sentencia núm. 179, de 1987,¹¹⁸ haciendo suya la exigencia de introducir distinciones en el anteriormente omnicompreensivo concepto de las “relaciones internacionales”, demandada por la doctrina científica, sustraía de alguna manera las relaciones exteriores del ámbito exclusivo del Estado. A tal efecto, la Corte diferenciaba las actividades de mero relieve o alcance internacional de las correspondientes a las relaciones internacionales propiamente dichas y de las de tipo promocional. Por último, la jurisprudencia constitucional, con base en el principio de leal cooperación entre el Estado y las regiones, correlato en el Estado regional del principio de lealtad federal, configuraba junto a los deberes de las regiones frente al gobierno, otros deberes gubernamentales frente a las regiones, de conformidad con los cuales el gobierno no puede rechazar sin motivo una solicitud de un acuerdo o de aprobación del mismo por parte de las regiones.

Un decreto del presidente de la República del 31 de marzo de 1994 venía a normativizar las pautas que la jurisprudencia había ido perfilando con relación a las relaciones internacionales,¹¹⁹ además ya de marcar los aspectos diferenciales entre relaciones internacionales y relaciones comunitarias. El decreto diferenciaba con toda nitidez tres tipos de relaciones internacionales: 1) las relaciones internacionales stricto sensu, mantenidas entre sujetos de derecho internacional y relativas a las directrices de la política exterior, que eran atribuidas a la competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado; 2) las actividades de promoción, que las regiones podían desarrollar, en el ámbito de las materias de su competencia, previo acuerdo con el gobierno, y 3) las actividades de mero relieve o alcance internacional, entendidas como actividades a través de las cuales las regiones, sin

¹¹⁷ Caretti ha destacado como dato relevante de la sentencia la inclinación de la Corte, en relación con esta materia, a razonar más que en términos de rígida separación competencial, con base en consideraciones que a la vista de los intereses entrelazados que hay en juego, conducen de modo inevitable a modelos de colaboración. Caretti, Paolo, “Una sconfessione definitiva dell’ ‘attività di rilievo internazionale’ delle Regioni?”, *Le Regioni*, año XIII, núm. 6, 1985, pp. 1178 y ss.; en particular, p. 1186.

¹¹⁸ Sentencia núm. 179, del 20 de mayo de 1987. Puede verse en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987.

¹¹⁹ *Cfr.* al respecto, Agostini, Maria Valeria, *Líneas de evolución...*, cit., pp. 28-30.

llevar a cabo verdaderos acuerdos ni asumir derechos u obligaciones que pudieran comprometer la responsabilidad del Estado, se limitaban a intercambiar informaciones, examinar materias de interés común o enunciar intenciones y aspiraciones comunes, debiendo tan sólo comunicar sin formalidad alguna tal actividad al gobierno. En cuanto a las relaciones comunitarias, el decreto establecía que las regiones podían mantener relaciones con las oficinas, órganos e instituciones comunitarias sin necesidad de previo acuerdo del gobierno ni de previa comunicación.

Esta pauta normativa ha tenido su reflejo en la muy reciente reforma constitucional italiana de 2001. Tras la modificación del título V de la parte segunda (“De las regiones, provincias y municipios”), el nuevo texto del artículo 117 de la norma suprema, por un lado, y en su apartado a/, atribuye al Estado la legislación exclusiva, entre otras materias, sobre “la política exterior y relaciones internacionales del Estado y relaciones del Estado con la Unión Europea”, mientras que, por otro lado, el propio precepto, más adelante, prevé que son materias de legislación concurrente, entre otras, “las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones”. Ello se explica no como resultado de una contradicción normativa, sino como la resultante de una evolución que ha extraído de las relaciones internacionales, entendidas en su sentido omnicompreensivo tradicional, un conjunto de actividades sobre las que pueden asumir competencias las regiones.

III. En España, ya hemos tenido oportunidad de ver la nula capacidad de concertación internacional que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, lo que no posibilitó la norma suprema lo han hecho posible, tanto en la fase ascendente (proceso de formación de la voluntad del Estado) como en la descendente (ejecución del tratado y, en su caso, del derecho comunitario derivado), los estatutos de autonomía, no desde luego sin evidentes cautelas.

Si no debe caber, a nuestro juicio, la más mínima duda acerca de la inexistencia de limitaciones materiales al poder de hacer tratados por parte del Estado, por cuanto éstos pueden versar sobre cualesquiera materias,¹²⁰ con

¹²⁰ Como advierte Condorelli, la competencia general de los órganos estatales en materia de relaciones internacionales en sentido estricto indica, en particular, que a tales órganos les corresponde la conclusión de tratados que pueden afectar o incidir sobre materias de la competencia regional, regulándolas en todo o en parte, de modo analítico y detallado. Condorelli, Luigi, *Le regioni a statuto ordinario...*, cit., p. 229. entre nosotros, en análogo sentido, Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, t. I, p. 480.

independencia ya de que en el ámbito interno tal materia fuera de la competencia del ente territorial autonómico, tampoco debieran albergarse dudas respecto a la legitimación de la participación de las Comunidades Autónomas que dispongan del título constitucional de competencia por razón de la materia tanto en el proceso conducente a la conformación de la voluntad estatal en torno a un convenio internacional relativo a tal materia como en todo debate sobre la misma que se realice en el foro europeo, sin perjuicio de que la decisión, en el primer caso, corresponda al órgano competente del Estado, y en el segundo supuesto, sea adoptada por los órganos competentes según el sistema comunitario.

Por todo ello, como afirma Remiro,¹²¹ se pudo y debió racionalizar y objetivar la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior, y en particular en la formación de los tratados, atendiendo incluso a una serie de índices de dispar naturaleza, como su condición fronteriza, archipelágica o costera, variables que en determinados supuestos bien pueden legitimar un tratamiento diferenciado. Y aunque no fue así en la Constitución, la rigidez del tratamiento constitucional se desmoronó con ocasión de la elaboración de los textos estatutarios, como antes se dijo, no obstante la inicial disparidad de las cláusulas estatutarias en torno a esta cuestión,¹²² diversidad que se intentó superar el intento saldado con un fracaso a través de la elaboración de una Ley de ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, cuyo anteproyecto, fechado el 15 de abril de 1985, versión preparada tras el Dictamen del Consejo de Estado núm. 47.392, del 21 de febrero de 1985, por el grupo de trabajo constituido al efecto en el Ministerio de Asuntos Exteriores,¹²³ intentaba establecer un régimen uniforme en lo que hace a la participación autonómica en la fase inicial o ascendente del proceso de celebración de los tratados internacionales.

La inicial heterogeneidad de las cláusulas estatutarias se ha atenuado mucho tras las sucesivas reformas de algunos estatutos de autonomía, que

¹²¹ Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, cit., p. 241.

¹²² A juicio de algún sector doctrinal, el método adoptado para realizar las transferencias de competencias de la administración central a las Comunidades Autónomas, esto es, el recurso a los decretos de transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, contribuyó a consagrar todavía más la situación de fragmentación existente en este ámbito de la administración exterior. Cfr. al efecto, Solís Gragera, Tomás, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, pp. 91 y ss.; en particular, p. 102.

¹²³ El texto del anteproyecto puede verse en la obra "La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales", cit., pp. 353-363.

en lo que ahora interesa, y desde luego sin alcanzar ni de lejos una plena homogeneidad, ha propiciado un tratamiento, como regla general, bastante semejante en lo que atañe a la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase ascendente o de negociación de los tratados y prestaciones del consentimiento del Estado como en su fase descendente o de ejecución de aquéllos.

La circunstancia que acaba de exponerse ha propiciado que pierdan su razón de ser, en gran medida, las distintas clasificaciones que de los textos estatutarios hizo la doctrina en un primer momento, en atención a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de los tratados.¹²⁴ Bien es verdad que existe alguna disimilitud notable, como es el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo Estatuto sigue desconociendo cualquier cláusula relacionada con el derecho convencional, algo que también sucedió en un primer momento con el Estatuto de Autonomía de La Rioja, circunstancia subsanada en este último caso por intermedio de la Ley Orgánica 2/1999, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Y junto a tal particularidad, los estatutos vasco y riojano introducen (artículos 20.3 y 14.6, respectivamente) alguna norma peculiar y no exenta de problemas hermenéuticos, como más adelante examinaremos. También el Estatuto de Canarias acoge una norma peculiar al contemplar la facultad del gobierno canario de participar en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias.

Para finalizar, en una aproximación muy general a los textos estatutarios hoy vigentes, cabe decir que éstos incorporan, por lo común, dos tipos de cláusulas en relación con la fase ascendente de los tratados, esto es, con la etapa de formación de la voluntad estatal: la cláusula de instancia o, si así se prefiere, el derecho de iniciativa, esto es, el derecho a instar del Ejecutivo del Estado la celebración de un tratado o convenio internacional, y la cláusula de información o derecho que asiste a las instancias autonómicas a ser informadas por el gobierno central respecto de la celebración de determinados tratados, derecho que, con independencia de que no siempre se contemple estatutariamente, parece lógico que lleve consigo la facultad de emisión de un parecer al respecto por parte del Ejecutivo autonómico. A todo ello habría que añadir una previsión también hoy generalizada, aun-

¹²⁴ Es el caso, entre otros, de Remiro Brotons, Antonio, “La acción exterior del Estado”, *cit.*, pp. 238 y 239.

que no presente en la totalidad de los estatutos (sólo en catorce de ellos), en relación con la fase descendente de los tratados, en la que encuentran acogida todas aquellas actividades encaminadas al cumplimiento y ejecución de los mismos.

A. *Derecho de instancia*

I. Un total de catorce estatutos de autonomía, tras las distintas reformas de los mismos, contemplan un derecho de instancia, esto es, un derecho a instar del Estado la celebración de un tratado internacional. Sólo los estatutos para la región de Murcia y de la Comunidad Valenciana, como también la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, guardan silencio al respecto.

Con anterioridad a que se produjeran las diferentes reformas de los estatutos que habían sido elaborados de conformidad con el procedimiento constitucionalmente previsto por el artículo 146, Pérez González¹²⁵ defendió la titularidad autonómica de esta facultad aun a falta de una previsión estatutaria expresa al efecto. En ese momento, un muy superior número de estatutos carecía de esta cláusula de instancia. Tal argumentación se apoyaba en el derecho de petición del artículo 29, CE y en la propia incongruencia que supondría la carencia de esta facultad en Comunidades Autónomas que cuentan con más extensas facultades en relación con este ámbito material, como, por ejemplo, la de participación en la elaboración de los tratados a través del derecho de información. Por nuestra parte, no creemos que pueda ejercerse esta facultad al margen de la previsión estatutaria o legal (como acontece con la región de Murcia). El derecho de petición, de acuerdo tanto con la Constitución como con la reciente norma legal que lo ha desarrollado, la Ley Orgánica 4/2001, del 12 de noviembre, se configura como un derecho de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, por lo que no parece que sea un cauce válido para el ejercicio de esta iniciativa autonómica.

Por otro lado, nos encontramos ante una circunstancia de hecho indiscutible: tras la reforma estatutaria a que antes nos referíamos, varias comunidades autónomas han incorporado a su estatuto una cláusula de esta naturaleza.

¹²⁵ Pérez González, Manuel, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España”, en el colectivo, *La celebración de tratados internacionales por España, cit.*, pp. 127 y ss.; en particular, pp. 128 y 129.

Otra, la región de Murcia, la ha contemplado por la vía del desarrollo estatutario, por intermedio de la Ley 9/1989, del 9 de diciembre, de reconocimiento de las comunidades murcianas asentadas fuera de la región. La comunidad valenciana pudo incorporar esta cláusula en la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 5/1994,¹²⁶ y otro tanto se puede decir de la comunidad foral de Navarra, cuyo Estatuto, de igual forma, ha sido modificado por la Ley Orgánica 1/2001, del 26 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.¹²⁷ Esta inacción de dos comunidades puede hacer pensar que las mismas no entendieron necesario normativizar una cláusula de este tipo.

En cuanto a la supuesta incongruencia de carecer de esta facultad de instancia, disponiendo de facultades más amplias en la materia, hay que decir que sólo en Navarra se produce esta circunstancia, al no preverse este derecho de instancia y sí contemplarse, por el contrario, un derecho de información, siendo destinataria de esa información la Diputación Foral, que ha de ser informada por el gobierno de la nación en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera en cuanto afecta a materias de específico interés para Navarra. Además, no creemos que exista tal incongruencia, no ya porque pensemos con algún sector doctrinal¹²⁸ que este derecho de instancia entraña un nivel de participación autonómica más relevante que el derivado del derecho de información al que nos referiremos después, sino, lisa y llanamente, porque entendemos que se trata de dos mecanismos diferenciados entre los que no cabe establecer una graduación de relevancia.

II. La facultad de instar o incitar la acción gubernamental con vistas a la conclusión de tratados internacionales se ha vinculado en los estatutos de autonomía a la protección de determinados intereses¹²⁹ que, con las reformas estatutarias, se han ido expandiendo. Cuatro son, a nuestro juicio, los

¹²⁶ Bien es verdad que esta Ley se limitó a incorporar al Estatuto las competencias que la Ley Orgánica 12/1982, del 10 de agosto, transfiriera a la comunidad autónoma valenciana.

¹²⁷ Ciertamente, la Ley Orgánica 1/2001 se limita a establecer un nuevo procedimiento de elección del presidente del gobierno de Navarra o Diputación Foral.

¹²⁸ Terol Becerra, Manuel José, “La dimensión supraestatal de la comunidad autónoma andaluza”, en Cruz, Pedro *et al.*, *El Estatuto de Andalucía*, Barcelona, Ariel, 1990, vol. I, pp. 205 y ss.; en particular, p. 225.

¹²⁹ Atendiendo a la redacción originaria de los estatutos y al asunto que justificaba este derecho de instancia se formularon diferentes clasificaciones. Así, Riquelme Cortado, Rosa María, “Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, *cit.*, pp. 93-95.

grandes ámbitos de intereses a los que son reconducibles esos contenidos: los intereses sociales, los intereses culturales, los socioculturales y los dimanantes de la situación geográfica. A ellos habría que añadir, en algunos estatutos, la protección, sin mayores precisiones, del interés general de la colectividad autonómica. Nos referiremos con más detalle a esos distintos ámbitos. Innecesario es advertir que bastantes estatutos se refieren, al unísono, a varios de esos intereses:

A) Dos estatutos (el de Andalucía y el de Castilla-La Mancha) contemplan este derecho de instar la celebración de tratados a fin de facilitar una especial asistencia a los emigrantes. De modo en verdad sorprendente, algún sector doctrinal¹³⁰ tachó de inconstitucionales este tipo de cláusulas, por entender que con ellas se violaría la igualdad de todos los emigrantes que, por su condición de españoles, les reconoce el artículo 14 de la Constitución. A nuestro modo de ver, no cabe tildar de inconstitucionalidad una cláusula de esta naturaleza. Es perfectamente legítimo que unas comunidades hayan considerado conveniente acoger una norma de este tipo y otras no. Ciertamente, el Estado, por mandato constitucional del artículo 42 y por imperativo del artículo 14 de la propia norma suprema, ha de velar por la salvaguardia de los derechos socioeconómicos de los trabajadores españoles en el extranjero sin discriminación alguna. En consecuencia, si los requerimientos de una comunidad orientados a la celebración de un tratado logran que, efectivamente, el tratado sea celebrado, en él, como es obvio por lo demás, no se podrán efectuar distingos en función de la proveniencia geográfica del emigrante. Sólo si así se hiciera se incurriría en un trato discriminatorio contrario a la norma suprema. En definitiva, la cláusula estatutaria de instancia revelará en este caso una mayor sensibilidad hacia los emigrantes o, quizá, la existencia de un elevado número de ellos provenientes de la Comunidad, pero en modo alguno podrá traducirse en que los órganos centrales del Estado concierten un tratado para prestar una especial atención o asistencia a unos emigrantes con exclusión de otros. Esta interpretación nos parece tan evidente que no vemos atisbo alguno de inconstitucionalidad en este tipo de cláusulas.

¹³⁰ Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La comunidad autónoma del País Vasco y el derecho internacional”, en el colectivo *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1983, pp. 1575 y ss.; en particular, pp. 1598 y 1599. Asimismo, Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986, p. 20.

B) Cinco estatutos (Andalucía, Cataluña, Galicia, Islas Balears y País Vasco) acogen este derecho de instancia con base en intereses culturales, fruto de vínculos lingüísticos, culturales o históricos con los Estados con los que se puede requerir la celebración del tratado, o fruto, simplemente, del deseo de fomentar su cultura, como se prevé en el Estatuto de las Islas Balears.

C) Los intereses socioculturales, puestos de relieve en el deseo de facilitar que las comunidades regionales asentadas fuera del territorio del Estado pueden compartir la vida social y cultural de la comunidad autónoma, sustentan este derecho de instancia en nueve comunidades autónomas (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Islas Balears y La Rioja). A ellas habría de añadirse la región de Murcia que, como ya dijimos precedentemente, aun no acogiendo este derecho de instancia a nivel estatutario, lo contemplan el artículo 18.1 de la Ley 9/1986, del 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la región.

D) Los intereses dimanantes de la situación geográfica de la comunidad (región fronteriza, en los casos de Aragón y Castilla León; insularidad, en el supuesto de las Islas Balears, e insularidad ultraperiférica, en el caso de Canarias) dan su razón de ser a la cláusula de instancia en cuatro estatutos.

E) Finalmente, el inicial ejemplo de Aragón, en cuyo estatuto de autonomía se reconocía esta facultad de instigación con un carácter general (“en materias de interés para Aragón” dice el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón), ha sido seguido tras las reformas estatutarias por otras cinco comunidades; Canarias, Castilla y León, Islas Balears, La Rioja y Madrid.

III. Los sujetos de esta iniciativa, salvo previsión estatutaria específica, que sólo encontramos en el artículo 23.3 del Estatuto para Andalucía, que atribuye a la Junta de Andalucía esta facultad para instar la celebración de tratados con países de recepción de emigrantes andaluces, pues en los restantes casos¹³¹ los estatutos aluden tan sólo a la comunidad autónoma, son, indistintamente, el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos.

En cuanto a los destinatarios de esta iniciativa, los estatutos aluden, en unos casos, al Estado en general, y en otros supuestos, de modo específico al gobierno, aunque no faltan estatutos (como los de Castilla y León, Casti-

¹³¹ El artículo 27.4 del Estatuto catalán se refiere a la Generalidad, institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña y que está integrada por tres órganos.

lla-La Mancha, Galicia, Islas Baleares y La Rioja) que se refieren, en una circunstancia (normalmente en relación con el ámbito de los que hemos llamado intereses socioculturales), al Estado y en las restantes, al gobierno, precisándose en ocasiones que la solicitud al gobierno se hace a fin de que celebre o, en su caso, presente a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados y convenios que se entiendan pertinentes. En cualquier caso, se precise o no estatutariamente, parece obvio que el destinatario ha de ser el gobierno de la nación. Al mismo compete constitucionalmente la dirección de la política exterior (artículo 97, CE) y la conclusión de todos aquellos no previstos por los artículos 93 y 94.1 de la norma suprema, en virtud de la determinación del artículo 94.2. Además, a tenor del artículo 5.1, d/ de la Ley 50/1997, del 27 de noviembre, del gobierno, al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del gobierno, le corresponde acordar la negociación y firma de tratados internacionales, previsión que reitera el artículo 9.2 del Decreto 801/1972, del 24 de marzo, sobre Ordenación de la Actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales. El Anteproyecto de Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de Tratados, del 15 de abril de 1985, disponía en su artículo 7.4 que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos, podían instar del gobierno la negociación de tratados.

IV. Cuestión relevante es la relativa a las consecuencias jurídicas de la iniciativa. La doctrina se ha fragmentado bastante a la hora de concretar el alcance de esta facultad autonómica. Encontramos así alguna postura aislada que se decanta por la obligación gubernamental de negociar, pues —se afirma— en caso contrario carecerían de sentido las normas estatutarias;¹³² a nuestro juicio, esta interpretación carece de apoyatura jurídica y de lógica política. Alguna otra interpretación entiende que el efecto jurídico de esta instancia o solicitud autonómica sería equivalente al efecto que puede producir una proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados en el mismo sentido,¹³³ interpretación puramente voluntarista, sin apoyo jurídico alguno y que tampoco, creemos, puede ser admitida.

En una dirección bien diferenciada se ubican quienes consideran que el derecho de instancia no implica ningún derecho de iniciativa y no supone

¹³² Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La comunidad autónoma del País Vasco y el Día Internacional”, *cit.*, p. 1599.

¹³³ Rodríguez Carrión, Alejandro J., “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, núm. 15, otoño de 1982, pp. 95 y ss.; en concreto, p. 103.

el nacimiento de una obligación por parte del gobierno del Estado de abrir las negociaciones o, en caso contrario, justificar la no atención de la solicitud.¹³⁴ Como dice González Campos,¹³⁵ la facultad de iniciativa tropezaría con la discrecionalidad del gobierno.

La posición, creemos que mayoritaria, se sitúa en un lugar intermedio entre los anteriores. Y así, Pérez González y Remiro,¹³⁶ entre otros, entienden que el ejercicio de esta facultad de instancia debe entrañar la obligación gubernamental bien de abrir las pertinentes negociaciones y llevarlas adelante, bien, en caso contrario, de justificar motivadamente su negativa e imposibilidad. Ciertamente, ninguna previsión jurídica en particular parece exigir esta justificación razonada por parte del Ejecutivo estatal de su negativa a iniciar el proceso conducente a la celebración del tratado, pero, a nuestro juicio, el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) o, si se prefiere, de fidelidad al sistema, que, innecesario es decirlo, no es patrimonio exclusivo de los Estados federales, sino que parece de exigencia debida en cualquier Estado de estructura compleja, como es el caso de España, debe conducir a una respuesta motivada a las solicitudes o requerimientos provenientes de las Comunidades Autónomas. Por lo mismo, esta es la interpretación adecuada.

B. Derecho de información

I. La competencia estatal sobre el *ius ad tractatum* tiene en los Estados de estructura compleja un cierto contrapeso en la obligación que pesa sobre el Estado de oír a los entes territoriales que puedan verse afectados por el tratado en cuestión. El artículo 32.3 de la *Grundgesetz*, que, como advierte Vogel,¹³⁷ obliga a la Federación a dar audiencia con suficiente antelación al *Land* cuya especial situación quede afectada por la celebración de un tratado, ilustra a la perfección sobre la existencia de esos contrapesos.

¹³⁴ Bustos Gibert, Rafael, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1996, p. 121.

¹³⁵ González Campos, Julio D., “La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales”, en el colectivo, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònomic, 1990, pp. 41 y ss.; en particular, p. 45.

¹³⁶ Pérez González, Manuel, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, *cit.*, p. 130; Remiro Brotons, Antonio, “La acción exterior del Estado”, *cit.*, p. 245.

¹³⁷ Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental”, *cit.*, p. 663.

Por lo demás, este derecho de audiencia parece una exigencia inherente a la misma lógica del principio de lealtad federal (*Bundestreue*).

Los estatutos de autonomía, supliendo los silencios constitucionales, previeron en muchos casos un derecho de la comunidad autónoma a recibir información de la negociación de tratados que, aun no siendo tan consistente ni apareciendo tan formalizado como el derecho de audiencia, pretendido infructuosamente por algunos proyectos de estatutos, podía de facto acarrear iguales o análogas consecuencias.

En un primer momento, nueve de los diecisiete estatutos incorporaron una “cláusula de información” en su articulado. La heterogeneidad estatutaria no fue fruto tan sólo de la división casi por mitades entre los estatutos que preveían esta cláusula y aquellos otros que la ignoraban, sino, asimismo, del distinto tratamiento estatutario de este derecho de información.

El común denominador de las normas institucionales básicas de las comunidades siguió las pautas marcadas por el Estatuto vasco, cuyo artículo 20.5 prevé que el gobierno vasco será informado “en la elaboración de los Tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco”. Otros estatutos, como el de Aragón (artículo 16,k), designaban al Legislativo autonómico (en este caso, las Cortes de Aragón) como receptor de la información. Alguna otra norma estatutaria, como la de Murcia (artículo 12.2), determinaba el ámbito material de este derecho de información no en relación con las materias de interés específico para la comunidad autónoma, sino en relación con las materias de su competencia.

La norma institucional básica más peculiar sería el Estatuto de Canarias, cuyo artículo 37.1 acogía una previsión diferente a la de los restantes estatutos, al prever que tras la recepción de la información “en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés”, el órgano de gobierno de la Comunidad había de emitir, en su caso, su parecer. Ello entrañaba que este Estatuto era el único que se refería a la posibilidad de que el Ejecutivo autonómico emitiera su parecer. Con esta previsión se completaba el mecanismo de participación de modo que el flujo informativo iba primero desde el Estado a la comunidad autónoma, volviendo posteriormente de ésta ha-

cia el Estado, cerrándose de este modo, como señala, Pérez Calvo,¹³⁸ un ciclo interactivo.

Más aún, en el artículo 45.2 del propio Estatuto canario se venía a establecer una suerte de directriz para el Estado “en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales”, al exigir que en las negociaciones correspondientes se tuvieran en cuenta, para su defensa, “la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial (alude al régimen económico-fiscal) de Canarias”. Ello cabía perfectamente con lo dispuesto por la disposición adicional tercera de la Constitución, a cuyo tenor: “la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la comunidad autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico”. La Ley Orgánica 4/1996, de reforma del Estatuto canario, modificó el texto del citado artículo 45, desapareciendo del mismo la comentada previsión, que ya carecía de sentido al haberse producido la vinculación de España a la Unión Europea.

Las reformas estatutarias han conducido a un mayor grado de homogeneidad en el tratamiento de este derecho de información, ahora contemplado por trece estatutos e ignorado por los de Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Comunidad Valenciana. Con todo, en las trece normas estatutarias que acogen el derecho de información hay algunas diferencias relevantes, como el hecho de que cuatro estatutos (los de Canarias, Extremadura, Islas Baleares y Madrid), en la línea avanzada por el texto inicial del canario, prevean que una vez recibida la pertinente información el órgano ejecutivo autonómico competente podrá emitir su parecer.

La doctrina se manifestó en su momento proclive a la generalización de este derecho, con independencia de que el mismo hubiese sido o no contemplado estatutariamente, tesis que, a diferencia de lo que opinamos respecto al derecho de instancia en análogo problema, compartimos plenamente.

Pérez González, partiendo de la necesidad de asegurar con carácter general una participación autonómica activa en los procesos de concertación internacional, con base en el principio de cooperación, y en la conveniencia de evitar a través de un diálogo inicial entre las instituciones eventuales resistencias a posteriori, es decir, a la hora de aplicar *in foro domestico* tratados en cuya elaboración no intervino la Comunidad, entendía de justicia predicar de las distintas comunidades autónomas (incluidas las entonces ocho comunidades, hoy cuatro, desprovistas de cláusulas estatutarias al

¹³⁸ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonómico y Comunidad Europea”, *cit.*, p. 121.

efecto) la titularidad de este derecho, al fin y a la postre un derecho inherente de participación.¹³⁹

En idéntica dirección se manifestaría García de Enterría,¹⁴⁰ para quien una interpretación que, por mor del juego de las cláusulas residuales del artículo 149.3, CE, llegase a la conclusión de que la no inclusión estatutaria de este derecho presupone tanto como una renuncia al mismo, es un razonamiento que repugna al sentido común, pues ni las omisiones en cuestión se explican con base en ninguna singularidad ni presentan un significado de conjunto. A partir de aquí, el citado autor recurrirá para la tesis contrapuesta a dos principios constitucionales: el principio de autodisposición en que consiste esencialmente la autonomía, y el principio que puede considerarse básico en el federalismo de nuestro tiempo: el principio de cooperación, que tiene su presencia constitucional en el artículo 103.1, cuando señala que la administración pública actúa de acuerdo, entre otros principios, con el principio de coordinación, principio que, como ha dicho el Tribunal Constitucional,¹⁴¹ “no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada, por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas”. De la conjunción de ambos principios, el de autodisposición y el de cooperación o coordinación, se puede concluir que, no obstante el silencio de algunos estatutos sobre este derecho de información, en cuanto derecho de participación en la elaboración de los tratados, ha de entenderse que tal derecho asiste a la totalidad de las Comunidades Autónomas.

A nuestro entender, el derecho de información se nos manifiesta básicamente como una concreción del deber de colaboración dimanante a su vez del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas, deber que, como ha significado el juez de la Constitución,¹⁴² no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. En esta dirección, el artículo 2o. de la Ley 12/1983,

¹³⁹ Pérez González, Manuel, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior”, *cit.*, p. 132.

¹⁴⁰ García de Enterría, Eduardo, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre 1991, pp. 3 y ss.; en particular, pp. 14-17.

¹⁴¹ STC 227/1988, del 29 de noviembre, fund. jur. 20.

¹⁴² STC 18/1982, del 4 de mayo, fund. jur. 14.

del 14 de octubre, del Proceso Autonómico, establece un deber recíproco de información entre la administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, deber que el Tribunal Constitucional ha entendido¹⁴³ como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por todo ello, en cuanto este traslado de información a los entes autonómicos, que además suele circunscribirse a las materias de su específico interés, se nos presenta como una técnica inherente al deber de colaboración entre autoridades estatales y autonómicas, es obvio que será indiferente para su existencia que esté o no estatutariamente previsto.

La mayoritaria convergencia doctrinal en torno a la conveniencia de la generalización de este derecho al margen ya de su específica recepción estatutaria no tendría eco en el Anteproyecto de Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, fechado el 15 de abril de 1985, cuyo artículo 7o.4 parecía sujetar la oportuna recepción de información por parte de las comisiones durante la negociación de tratados a que así se hubiera previsto en los respectivos estatutos.¹⁴⁴

Sin embargo, con posterioridad, la evolución del problema ha caminado por otros derroteros más próximos a los reclamos formulados por la doctrina. El 11 de junio de 1998, el senador de Coalición Canaria, perteneciente al Grupo Parlamentario Mixto, don Victoriano Ríos Pérez, presentaba una moción subsiguiente a una previa interpelación en el sentido de conocer los propósitos del gobierno acerca del cumplimiento del artículo 38.1 del Estatuto de Canarias¹⁴⁵ y el de otros Estatutos que contienen normas similares, referentes a información previa en la elaboración de los tratados y convenios internacionales.

¹⁴³ 76/1983, del 5 de agosto, fund. jur. 11.

¹⁴⁴ A tenor del artículo 7o.4 del Anteproyecto: “Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, podrán instar del Gobierno la negociación de Tratados. Igualmente, recibirán oportuna información durante la negociación de aquellos que afecten a materias de su competencia o interés específicos”.

¹⁴⁵ Tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1996, el artículo 38.1 dispone: “La comunidad autónoma de Canarias será informada en el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el órgano de gobierno de la comunidad autónoma emitirá, en su caso, su parecer”.

Tras diversas vicisitudes,¹⁴⁶ entre las que hay que destacar las discrepancias en torno a que la ley (una Ley reguladora de la participación de las Comunidades Autónomas en la política exterior del Estado) fuera el instrumento idóneo para abordar esta cuestión, algo que sería rechazado por el gobierno, partidario de solventar el problema por la vía del principio de cooperación, postergando el tratamiento legal hasta tanto existiese una práctica consolidada y unas reglas previamente experimentadas de forma satisfactoria, el Pleno del Senado aprobaba, en su sesión del 23 de junio de 1998, la moción mencionada, modificada por una enmienda del Grupo Parlamentario Popular.¹⁴⁷

En la moción, se instaba al gobierno a que a la mayor brevedad elaborara y propusiera a las Comunidades Autónomas un procedimiento concreto que, con carácter general y en aplicación del principio de cooperación, institucionalizara la información a las Comunidades Autónomas en el proceso interno de elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afectaran a materias del específico interés de dichas comunidades, y de manera que hiciera posible el diálogo adecuado al efecto.

Entre tanto se elaboraba el procedimiento en cuestión, se instaba al gobierno a que intensificara la información a las Comunidades Autónomas a través de las correspondientes conferencias sectoriales o de manera bilateral, según los casos. Fruto de esta petición al gobierno era el procedimiento acordado de modo conjunto por los ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, con vistas a institucionalizar “la información a las Comunidades Autónomas sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afectan a materias de su específico interés”, del 22 de diciembre de 1998, y del que ahora sólo recordaremos que culmina la tantas veces reclamada por la doctrina científica generalización de este derecho de información.

II. Un problema controvertido ha sido el de los supuestos materiales de este derecho de información, es decir, el de los supuestos en que es pertinente informar. El Estatuto del País Vasco sentó una impronta que ha sido seguida más tarde por la gran mayoría de las normas estatutarias. En él se aludía (artículo 20.5) a las “materias de específico interés para el País Vas-

¹⁴⁶ A ellas alude en detalle Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...”, *cit.*, pp. 38-43.

¹⁴⁷ *BOCG*, Senado, VI Legislatura, serie I, núm. 523, 26 de junio de 1998.

co”, previsión seguida hoy por todos los demás Estatutos que acogen esta cláusula a salvo los de las Islas Baleares y Murcia. El primero (artículo 17.3, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/1999) se limita a señalar que la Comunidad será informada “en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a éstos”; es decir, el ámbito material del derecho se proyecta a todo tipo de tratados y convenios, bien que una interpretación sistemática del precepto puede conducirnos, a la vista del artículo 17.4444, a entender que la información debe proceder en materia de interés para las Islas Baleares, pues no parece lógico, por lo demás, este trato diferencial para esta Comunidad. En cuanto al Estatuto para la Región de Murcia, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/1988, su artículo 12.3 (de contenido idéntico al originario texto del artículo 12.2 del Estatuto) establece como ámbito material de la información lo que afecte a materias de la competencia autonómica.

La cuestión que se ha suscitado es la de si la referencia estatutaria generalizada al “interés específico” puede identificarse con el listado competencial de cada Comunidad. Dicho de otro modo, habrá un “interés específico” allí donde exista una competencia. Como bien dice Pérez González,¹⁴⁸ en opinión que suscribimos, en ciertos casos puede haber interés pese a no existir competencia. La lógica de esta interpretación aparece corroborada si atendemos al supuesto análogo de la República Federal Alemana donde, como recuerda Bitter,¹⁴⁹ el artículo 4o. del Pacto de Lindau ha previsto que los *Länder* sean informados lo antes posible de la proyectada conclusión de un tratado que afecte a los intereses esenciales de los *Länder*, se refieran o no a sus competencias exclusivas.¹⁵⁰

Por lo demás, como se ha señalado,¹⁵¹ el concepto de interés resulta más amplio que el de competencia, comportando un contenido político más flexible que el concepto jurídico de “competencias” y más fácil de conectar con la idea de autonomía, que no puede reducirse a una mera suma de com-

¹⁴⁸ Pérez González, Manuel, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, *cit.*, p. 133.

¹⁴⁹ Bitter, J. W., “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 176.

¹⁵⁰ Ciertamente, el régimen constitucional alemán es distinto, pues el artículo 32.3 de la *Grundgesetz*, como ya señalamos en otro momento, habilita a los *Länder* para concertar tratados sobre las materias respecto de las que dispongan de la exclusiva competencia legislativa. Pero esto no obsta para mantener como punto de apoyo de nuestra interpretación la referencia al artículo 4o. del Pacto de Lindau.

¹⁵¹ Pérez Tremps, Pablo (coord.) y otros, “La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *cit.*, pp. 206 y 207.

potencias, aunque sin duda las incluye. Por lo mismo, este concepto es el que debe servir de hilo conductor de la obligación de informar que asume el Estado. Y ello es de aplicación asimismo a la región de Murcia, pese a la alusión a las competencias que en este punto acoge su Estatuto.

En el documento a que antes aludimos, del 22 de diciembre de 1998, relativo al procedimiento a seguir para facilitar la información en cuestión, se precisa el alcance del concepto de “materias de específico interés”, entendiéndose por tales: a) aquellas sobre las que la comunidad autónoma tiene asumidas competencias de ejecución; b) aquellas otras cuyo conocimiento considera conveniente la administración general del Estado para el mejor cumplimiento de los fines de la comunidad autónoma, y c) las que por su singularidad hayan sido propuestas por una comunidad autónoma y admitidas a los efectos del presente procedimiento por la administración general del Estado.

Fernández de Casadevante¹⁵² ha mostrado su sorpresa por la ausencia de referencia a las materias sobre las que la comunidad autónoma tiene asumidas competencias exclusivas. Sin embargo, a nuestro modo de ver, es obvio que tales materias habrán de entenderse subsumidas en aquellas otras sobre las que la comunidad ha asumido competencias de ejecución, pues si una materia es de la exclusiva competencia autonómica, es obvio que sobre ella tendrá asumida la competencia ejecutiva.¹⁵³

III. Por lo que se refiere al momento en que se ha de facilitar la información, como dijera Remiro,¹⁵⁴ si se trata de satisfacer algo más que la curiosidad o la urbanidad, habrá de ofrecerse antes de la adopción definitiva del texto del tratado, a fin de que pueda desencadenar una reacción de los órganos de gobierno y representativos de la comunidad susceptible de incidir en la negociación.

En la República Federal Alemana se ha entendido que la cláusula de que los *Länder* deben ser consultados en tiempo útil ha de significar la posibili-

¹⁵² Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *cit.*, p. 43.

¹⁵³ En concreto, según el propio Fernández de Casadevante (“La acción exterior...”, *cit.*, p. 43), este aspecto de la cuestión concierne a todos los tratados internacionales anteriores a la Constitución, existentes entre España y los países vecinos, y que versen sobre materias, desde 1978, de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas fronterizas. Desde luego, no vemos la relación con el derecho de información que analizamos, que como es lógico se refiere a tratados y convenios que estén en curso de celebración, no que se hubieran celebrado anteriormente a la entrada en vigor de la Constitución.

¹⁵⁴ Remiro Brotons, “La acción exterior del Estado”, *cit.*, pp. 245 y 246.

dad de los *Länder* afectados de hacer proposiciones sobre el contenido del tratado, pues es obvio que una consulta cuando el tratado estuviera ya firmado no resultaría acorde con el contenido del artículo 32.2 de la *Grundgesetz*.

Algunos proyectos estatutarios se referían al momento de transmisión de dicha información y, por ende, de una cierta negociación entre el ente territorial y el Estado. Suprimidas tales precisiones de los textos definitivos, éstos suelen aludir a que la información será “de la elaboración de tratados y convenios internacionales” (así, entre otros, los estatutos de Castilla y León, La Rioja y Madrid); en otros casos se habla de la transmisión de información “en la elaboración de los tratados y convenios internacionales” (Andalucía, Cataluña, Islas Baleares, Navarra y País Vasco); no faltan estatutos, finalmente, en los que con mayor precisión se alude a que la comunidad autónoma será informada “en el (o del) proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales” (Canarias y Extremadura).

Al margen ya de la específica redacción dada a estas cláusulas, de lo que no ha de haber duda alguna¹⁵⁵ es de que la existencia de información no sólo debe ser anterior a la celebración del tratado, sino que debe posibilitar que la comunidad autónoma pueda expresar su criterio al respecto a fin de que el mismo sea conocido por los órganos negociadores del Estado en tiempo oportuno como para poder ser, en su caso, tenido en cuenta en la negociación.

El procedimiento a que ya hicimos referencia en varias ocasiones, del 22 de diciembre de 1998, establece al efecto que la información objeto del mismo se comunicará con carácter periódico, “en función del proceso de elaboración o negociación del tratado, a partir del momento en que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores disponga de su proyecto evaluado del mismo”.

IV. Los estatutos de autonomía contemplan sólo en algunos casos el órgano autonómico receptor de la información facilitada por el Estado y aún más extrañamente el órgano estatal emisor de la referida información. De los trece estatutos que se refieren a este derecho de información, en siete de ellos no se precisa el órgano al que corresponde recibir la información, li-

¹⁵⁵ Hay, sin embargo, quien albergó tales dudas, como es el caso de Riquelme (“Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, *cit.*, p. 100), quien interpretó que podría entenderse satisfecha la referencia estatutaria a la información durante la elaboración del tratado, con una mera comunicación hecha después de que la negociación hubiera concluido, algo que, como es obvio, privaría de todo contenido a este derecho a la información, interpretación, en consecuencia, carente de sentido.

mitándose a aludir a la comunidad autónoma. En los otros seis sí se concreta el órgano en cuestión, siendo en cinco de ellos (Andalucía, Asturias, Murcia, Navarra y País Vasco) el gobierno, y en el sexto (Aragón), el Poder Legislativo (de modo específico, las Cortes de Aragón). A su vez, en cuatro normas estatutarias (Aragón, Extremadura, Murcia y Navarra) se precisa que será el gobierno de la nación el que habrá de transmitir la pertinente información, mientras que en los nueve restantes estatutos se guarda silencio al efecto.

No parece que deba haber duda, y así lo manifiesta la doctrina,¹⁵⁶ en una posición bastante concordante, de que el orden de relaciones ordinarias entre el poder central y el autonómico impone que la información se transmita del Ejecutivo del Estado a los Ejecutivos autonómicos, con la sola salvedad del caso de Aragón, por el mandato estatutario específico.

El procedimiento establecido por acuerdo entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, varias veces mencionado, establece que será la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, “en cuanto órgano que tiene atribuida la competencia para la tramitación de los Tratados internacionales”, el órgano de la administración general del Estado que habrá de proporcionar la información al órgano de la comunidad autónoma que al efecto notifique a la citada Secretaría General Técnica el órgano autonómico competente.

V. Respecto del contenido de la información a transmitir, es obvio que carece de sentido tratar de precisarlo con exactitud apriorísticamente. Con todo, lo que sí parece que debe postularse es que esa información no debe circunscribirse a poner en conocimiento del órgano autonómico competente que se está en vías de celebrar un tratado. Por el contrario, debe informarse con cierta amplitud sobre el texto objeto de la posible concertación a fin de que la comunidad autónoma pueda formarse una opinión al respecto, como base en la que sustentar su propio parecer.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas”, *cit.*, p. 39. También, y sin ánimo exhaustivo, Mangas Martín, Araceli, “Derecho comunitario europeo...”, *cit.*, p. 243.

¹⁵⁷ Riquelme ha llegado a decir que la información proporcionada debe contener una relación de las diversas alternativas ofrecidas por los sujetos negociadores, incluidas obviamente las del gobierno español (Riquelme Cortado, Rosa María: “Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, *cit.*, p. 100). Pérez Calvo, más restrictivamente, entendió, en referencia a las primeras versiones de los textos estatutarios, que en las comunidades en que no se previera la emisión de un parecer (como ya vimos, sólo en Canarias

El Anteproyecto de Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, de 1985, disponía en el inciso segundo de su artículo 7o.4 que las Comunidades Autónomas recibirían oportuna información durante la negociación de aquellos tratados que afectaren a materias de su competencia o interés específicos. Aun sin pretender que dicho texto hubiera de precisar apriorísticamente el contenido de la información, lo cierto es que la ambigüedad de la expresión utilizada era bien patente.

El ya varias veces citado procedimiento para institucionalizar la información que ha de ofrecerse a las Comunidades Autónomas, con bastante mayor concreción, establece que la información a proporcionar será aquella que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores “estime necesaria para que la comunidad autónoma pueda tener un conocimiento suficiente del alcance del tratado en cuanto concierna a materias de su específico interés”.

VI. Nos resta contemplar la cuestión, sin duda alguna, más controvertida: el alcance de este derecho de información.

La pretensión de casi todos los proyectos estatutarios, como ya tuvimos ocasión de decir, era alcanzar una fórmula de consulta menos pasiva que la finalmente conseguida. Esa fórmula matizadamente distinta era la de “ser oídos”, propuesta ya formulada por Ezquerria Republicana de Catalunya con ocasión del debate constituyente, y ulteriormente reiterada al hilo del debate parlamentario en torno al Estatuto de Autonomía del País Vasco. Pero la fórmula de la audiencia fue desechada por las Cortes, reconduciéndose al derecho de información sin más.

Ello, no obstante, el artículo 37.1 del Estatuto de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, del 10 de agosto, acogió la consecuencia lógica de la recepción por la Comunidad de esa información, que no era otra que la de hacer oír su parecer, trasladándolo al gobierno central. En sus versiones actuales, otros tres estatutos (los de Extremadura, Islas Baleares y Madrid) han decepcionado en su articulado esta posible emisión de un parecer, una vez que se reciba la pertinente información, tal y como dijimos.

se contemplaba inicialmente la formalización de tal parecer autonómico), la información debía tener por objeto satisfacer las necesidades informativas que la comunidad afectada pudiera tener en relación con el mejor ejercicio de sus competencias o la planificación de ese ejercicio. (Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonómico y Comunidad Europea”, *cit.*, p. 122).

La doctrina, especialmente con anterioridad a las últimas reformas de bastantes estatutos, debatió con amplitud acerca de la naturaleza jurídica de esta cláusula de información para, a partir de las respectivas posiciones, tratar de responder a cuestiones tales como: ¿Debe entenderse como un verdadero mandato impuesto al gobierno la transmisión de esta información, como así lo entienden algunos, o por el contrario, estamos ante una facultad discrecional? ¿Desencadena la transmisión de la información un derecho de respuesta por parte de la Comunidad? ¿Entraña efectos vinculantes la posible respuesta autonómica?

Las posiciones doctrinales se han diversificado notablemente de acuerdo con cada uno de estos interrogantes. Así, mientras algún sector¹⁵⁸ consideraba que estas cláusulas estatutarias de información acogían un verdadero mandato para el gobierno central, era opinión más bien común la imposibilidad de extraer consecuencias jurídicas del incumplimiento de este supuesto mandato,¹⁵⁹ lo que contribuía notablemente a relativizarlo.

Ha existido, por el contrario, una cierta generalización en la opinión de que la información desencadena la posibilidad autonómica de emisión de un parecer.¹⁶⁰ Como señala Pérez González,¹⁶¹ si se quiere dar algún significado práctico a este derecho de participación, dentro de una confianza recíproca entre las instituciones —en el marco, pues, del principio de lealtad al sistema constitucional—, habrá que aceptar la concreta posibilidad de la comunidad autónoma de expresar su parecer respecto del tratado. En similar dirección, García de Enterría¹⁶² considera inexcusable el “derecho de respuesta”, que, naturalmente, está ínsito en todo el derecho de audiencia, según un principio general del derecho. Todo derecho de audiencia comprende no sólo el derecho de conocer, de ser informado, sino el derecho de expresar una respuesta a la información que obtiene el titular de ese derecho de audiencia.

¹⁵⁸ Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La comunidad autónoma del País Vasco...”, *cit.*, p. 1596.

¹⁵⁹ Como dice Peláez, la inobservancia de este trámite carece totalmente de relevancia respecto de la validez del tratado celebrado. Peláez Morón, José Manuel, “La participación de las Comunidades Autónomas...”, *cit.*, p. 75.

¹⁶⁰ Entre otros autores, Pueyo Losa, Jorge, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, *cit.*, p. 38. Asimismo, y sin ánimo exhaustivo, Remiro Brotons, Antonio, “La acción exterior del Estado”, *cit.*, p. 246.

¹⁶¹ Pérez González, Manuel, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, *cit.*, p. 133.

¹⁶² García de Enterría, Eduardo, “La participación de las Comunidades Autónomas...”, *cit.*, p. 16.

Desde otra perspectiva, carecería de sentido, a nuestro juicio, que un derecho que se reconoce estatutariamente a cuatro comunidades autónomas, al margen de cualquier razón objetiva particular, estuviera excluido respecto de las restantes. Sólo desde una errónea percepción de la naturaleza de estas cláusulas estatutarias podría sustentarse tal tesis. Es obvio que este derecho de participación no puede ser concebido como una competencia y su recepción estatutaria como una efectiva asunción competencial. Ya hemos señalado que este derecho se enmarca en el ámbito de las relaciones de colaboración entre los poderes estatales y autonómicos, y si ello nos ha conducido a postular su generalización, con independencia de su específica recepción estatutaria, con mayor razón aún nos debe conducir a defender la generalización del derecho de respuesta previsto en algunos Estatutos.

Finalmente, la opinión doctrinal es bastante coincidente en relación con la respuesta a dar al tercero de los interrogantes antes planteados, que no puede ser sino la de entender que en modo alguno pueden vincular a los órganos del Estado las propuestas formuladas por los órganos autonómicos. Lo contrario significaría, lisa y llanamente, vaciar de contenido la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, como advierte Pérez Calvo.¹⁶³

El procedimiento articulado entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, varias veces referido, ha consagrado este generalizado sentir doctrinal, al preverse un derecho de respuesta autonómico. En efecto, a la par que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores comunica la información, ha de señalar el plazo que, “en función del proceso de negociación del tratado, estime adecuado para que, en su caso, la comunidad autónoma pueda comunicar su parecer sobre aquellos aspectos del tratado que afecten a materias de su específico interés. El mencionado plazo no será, en principio, inferior a quince días”. Recibida, en su caso, la propuesta de la comunidad autónoma, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores la trasladará a los órganos responsables “para su toma en consideración a efectos de su eventual incorporación a la posición negociadora española”. Por último, del texto que finalmente se adopte “se dará cuenta oportunamente a la comunidad autónoma”.

Esta normación hay que entenderla como satisfactoria, en cuanto posibilita que esta participación autonómica en la fase ascendente de forma-

¹⁶³ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonomico...”, *cit.*, p. 175.

ción de los tratados pueda, potencialmente al menos, tener alguna virtualidad práctica.

C. Otras posibles fórmulas de participación autonómica en el proceso de negociación de los tratados

I. El derecho comparado nos ofrece, como de alguna forma ya hemos tenido oportunidad de exponer, una gran variedad de modalidades de participación de los entes territoriales de un Estado compuesto en el proceso de negociación de los tratados. Desde el derecho de impulso para la negociación de un tratado, utilizado por las provincias canadienses, y dentro de ellas Quebec muy particularmente, pues dispone de competencia para recomendar al gobierno federal la ratificación de tratados internacionales relativos a materias que caigan dentro de sus ámbitos competenciales, hasta el derecho de los entes territoriales a otorgar su consentimiento a la conclusión de un tratado, como es el caso de los *Länder* alemanes, sin cuyo consentimiento el *Bund* no puede concluir tratados que afecten a materias de su exclusiva competencia. Y junto a esas modalidades participativas, nos encontramos con otras bien diferentes, como la muy particular de Dinamarca en relación con Groenlandia, cuya Ley de autonomía regional de 1978 no sólo concede a Groenlandia una cierta capacidad convencional, como ya expusimos, sino que otorga asimismo a la administración autónoma un derecho a dictaminar sobre cualquier tratado que deba ser aprobado por el *Folketing*; a esta modalidad participativa se une el muy común derecho de audiencia o consulta, y el también bastante frecuente derecho a participar directamente en las negociaciones o, por lo menos, a estar representado en ellas, y no ya sólo indirectamente, por intermedio de la Cámara alta federal, sino incluso directamente.

Este derecho a participar en las negociaciones o a estar representando directamente en ellas lo encontramos en la República Federal Alemana, en donde la participación de los representantes de los *Länder* está prevista por el Acuerdo del 26 de julio/21 de octubre de 1968, concluido por el *Bund* y los primeros ministros de los *Länder*, y de conformidad con el cual se prevé que el *Bund* pueda autorizar a los representantes de los *Länder* a participar en las negociaciones de un tratado cuando el *Bund*, a consecuencia del reparto de competencias, no tenga suficientes funcionarios especializados en la materia del tratado y cuando éste afecte a los intereses esenciales de los *Länder*.

En Portugal, el artículo 229.1, s/ de la Constitución dispone que las regiones autónomas tendrán, entre otras, la atribución de participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que les afecten directamente, así como en los beneficios derivados de aquéllos, norma que, como recuerda Bitter,¹⁶⁴ fue aplicada con ocasión de la renegociación del tratado militar entre Estados Unidos y Portugal, referente a las bases norteamericanas en las Azores.

También en Italia algunos estatutos de las regiones con mayor grado de autonomía (regiones de estatuto especial), como el Estatuto de Cerdeña, prevén la incorporación de representantes de la región en los procedimientos de elaboración de convenios comerciales que afecten a los productos característicos de la región.

Estos ejemplos del derecho comparado quizá sean reveladores de que, como se ha afirmado,¹⁶⁵ la única salida en la que el principio de reparto de competencias se salva está en la posibilidad de que las entidades territoriales participen en el proceso de conclusión de un tratado, participación que debiera ser posible desde el momento en que el poder central decide negociar un tratado que pueda afectar a las competencias exclusivas de las entidades territoriales o a los intereses específicos de una o varias entidades.

II. En España, más allá de las cláusulas estatutarias ya referidas, no hallamos ninguna previsión que permita a las Comunidades Autónomas una intervención en los procesos deliberativos internacionales, bien dentro de delegaciones estatales negociadoras de tratados, bien a través de observadores o de representantes directos ante órganos consultivos de organizaciones internacionales.

Ello no significa que el tema no se planteara en algún momento, y de modo particular en los debates parlamentarios en torno a la elaboración de algún Estatuto de Autonomía. Ejemplo paradigmático lo constituye el proyecto de Estatuto de Galicia, aprobado por la Asamblea de Parlamentarios gallegos en junio de 1979, cuyo artículo 30.5 disponía que: “La comunidad autónoma gallega estará adecuadamente representada en las Comisiones del Estado que lleven a cabo negociaciones con otros países u organismos internacionales en materias que afecten especialmente a Galicia. En particular, se asegura su representación en materias de emigración, marítimas pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y foresta-

¹⁶⁴ Bitter, J. W. “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 185.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 199.

les”. Algo análogo se pretendió, con el mismo nulo resultado, en el proyecto de estatuto de Canarias.¹⁶⁶

La doctrina, de modo muy generalizado, se ha mostrado partidaria del reconocimiento de un derecho de las Comunidades Autónomas a estar representadas en las instancias estatales negociadoras de acuerdos o convenios internacionales cuando los intereses autonómicos se vean afectados. La participación en el seno de las delegaciones negociadoras encontró un notable eco,¹⁶⁷ considerándose que la misma podía ser el fruto, en un momento dado, de la prudencia y del cálculo político de los responsables del gobierno o de concretas previsiones legales o convencionales.¹⁶⁸ Se ha llegado incluso a postular¹⁶⁹ la conveniencia de crear una comisión cerca del gobierno, compuesta de representantes de las entidades territoriales y del poder central, a la que se habría de comunicar toda iniciativa del poder central en el sentido del inicio de negociaciones. Más aún, con evidente despropósito, se ha propugnado¹⁷⁰ que la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse cuente con la autorización de la Asamblea Legislativa de la comunidad autónoma, fórmula que si tiene perfecto encaje constitucional en la República Federal Alemana, no lo tiene en absoluto en nuestro ordenamiento constitucional.

El ordenamiento jurídico iba a reflejar estas inquietudes, por lo menos en alguna pequeña medida. Y ello iba a venir canalizado jurídicamente por las previsiones de algunos reales decretos de transferencias que, reconociendo la posibilidad de los correspondientes entes territoriales de asistir y participar, dentro de la delegación española, a reuniones de carácter internacional sobre las materias respecto de las cuales se realiza la transferencia, atribuyen a dichos entes tal posibilidad, bien “cuando sean requeridos para ello” (Real decreto 3533/1981, del 29 de diciembre), bien cuando las reuniones en cuestión “afecten a sus intereses” (Real decreto 1632/1985,

¹⁶⁶ Conviene recordar, sin embargo, como ya se ha expuesto en otro momento, que el artículo 45.2 del Estatuto canario, en su texto originario, exigía que en las negociaciones encaminadas a la vinculación de España a una comunidad económica supranacional se tuvieran en cuenta las peculiaridades del régimen económico y fiscal canario.

¹⁶⁷ Mangas Martín, Araceli, “Derecho comunitario...”, *cit.*, pp. 244 y 245. Y, entre otros, Pueyo Losa, Jorge, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, *cit.*, pp. 40-42.

¹⁶⁸ Remiro Brotons, Antonio, “La acción exterior...”, *cit.*, p. 246.

¹⁶⁹ Bitter, J. W., “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 200.

¹⁷⁰ Remiro Brotons, Antonio, “La actividad exterior del Estado...”, *cit.*, p. 376.

del 19 de abril). Pérez González significaría¹⁷¹ que en todos estos casos, y frente al carácter imperativo de la cláusula de información que también se recogía en este tipo de normas, destacaba el carácter potestativo de la cláusula de representación: la comunidad autónoma en cuestión podía asistir y participar cuando fuera requerida para ello o podía solicitar su participación en caso de afectar la reunión internacional a los intereses propios *ratione materiae*.

Dando un paso más en la dirección emprendida, el artículo 37.2 del Estatuto de Canarias, tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1996, disponía que “el Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”.

Una vez más, la norma estatutaria canaria parece hacer de avanzadilla respecto del resto de las normas institucionales básicas de las Comunidades, lo que quizá se explique por los condicionamientos internacionales generados por la situación geográfica del archipiélago, que han llevado a la doctrina¹⁷² a considerar de vital importancia para la autonomía canaria la obtención de determinadas competencias en el orden de las relaciones internacionales, tales como las de capacidad negociadora en acuerdos bilaterales en determinadas materias esenciales al desarrollo de Canarias.

Por lo demás, la necesaria evolución en esta dirección ya emprendida no es sino la consecuencia obligada, primero, de la recíproca lealtad que es exigible a los órganos de los entes territoriales, pero también de los órganos estatales, y después, del principio de cooperación. Como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional,¹⁷³ tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la administración central y las administraciones autonómicas, colaboración —añade el Tribunal en relación con la Unión Europea, si bien la virtualidad de su reflexión es mucho mayor— que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación que

¹⁷¹ Pérez González, Manuel, “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, *cit.*, pp. 307 y 308, nota 142.

¹⁷² Pérez Voituriez, Antonio y otros, “Aspectos internacionales de un régimen autonómico para Canarias”, *cit.*, p. 622.

¹⁷³ Valga ahora por todas las STC 252/1988, del 20 de diciembre, fund. jur. 2o.

sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”.

En definitiva, y como dice Pérez Calvo,¹⁷⁴ cuando concurre junto con la competencia internacional del Estado una competencia autonómica, se impone al competente internacional la participación de la comunidad autónoma en la adopción de sus decisiones o actos, circunstancia que se acentúa en el plano comunitario europeo, lo que entraña, en términos de Pueyo,¹⁷⁵ una suerte de ejercicio mancomunado, un coejercicio de las competencias que corresponden al Estado-poder central y a las Comunidades Autónomas, de tal manera que ambas instancias intervengan en un único proceso de decisión.

Esta participación comunitaria directa aún resulta más necesaria si se tiene en cuenta la nula virtualidad del cauce de participación indirecta que pudiera posibilitar la existencia de una cámara alta de representación territorial. Las Cámaras de esta naturaleza suelen representar los intereses de los entes territoriales en su conjunto, si bien no desde luego particularizadamente, pero en nuestro caso el Senado no cumple en modo alguno esa función, pues, por un lado, es más bien una Cámara de representación provincial antes que autonómica, y por otro, es patente el escasísimo bagaje de sus funciones.

D. Las cláusulas de salvaguardia estatutaria frente a los tratados

Algunos estatutos de autonomía acogen en su articulado cláusulas que bien podrían entenderse como de salvaguardia estatutaria frente a los tratados. El problema de las mismas consistiría en determinar si implican límites materiales frente al ejercicio del *ius ad tractatum* por parte del Estado.

La cláusula característica al respecto es la del artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, a cuyo tenor: “El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma”.

¹⁷⁴ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autónomico...”, *cit.*, p. 172.

¹⁷⁵ Pueyo Losa, Jorge, “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, *cit.*, pp. 40 y 41.

Tras las reformas estatutarias sufridas por las normas institucionales básicas de distintas Comunidades Autónomas, y en particular, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/1999, del 7 de enero, en el texto del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el artículo 14.6 de éste ha establecido una previsión semejante a la vasca. De conformidad con lo mismo: “El Gobierno de La Rioja ejecutará los tratados y convenios de todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias de la comunidad autónoma de La Rioja, salvo en los casos previstos en el artículo 93 de la Constitución”.

Las posiciones doctrinales en torno al precepto vasco (y, de resultas, dada su similitud, también ahora al riojano) han sido reconducidas a tres grandes tendencias,¹⁷⁶ si bien, a la hora de enumerarlas no se entra a precisar una de ellas, que es simplemente identificada por la pauta común de plantear, con ciertos matices y no siempre por los mismos argumentos, la posible inconstitucionalidad de la cláusula estatutaria vasca, dado que estos posicionamientos, innecesario es decirlo, son anteriores a la reforma llevada a cabo en 1999 en el Estatuto de La Rioja, que, como acaba de decirse, ha introducido una norma prácticamente idéntica a la vasca, lo que parece privar de buena parte de su sentido a las consideraciones un tanto inquietantes de algún autor¹⁷⁷ que, tres lustros atrás, dando argumentos para un excitante *thriller*, aunque no para una ponderada reflexión científica, consideraba que “el artículo 20.3 del (Estatuto) Vasco permanece por ahora agazapado como un gato silvestre en el alero de la Constitución, dispuesto al salto”, amenaza de la que el propio autor¹⁷⁸ culpaba a la actitud huidiza de los autores de la Constitución, siendo la respuesta autonomista a la misma. Es evidente que el peligroso felino aún no ha atacado, pero, desde luego, se ha reproducido, y no se sabe bien si seguirán siendo responsables del nuevo parto los autores de la carta magna.

A nuestro juicio, las tendencias doctrinales en torno a la interpretación de estas cláusulas (o por lo menos de la vasca) pueden ser sistematizadas del modo siguiente:

¹⁷⁶ Jáuregui, Gurutz, “Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales”, *cit.*, pp. 39 y 40.

¹⁷⁷ Remiro Brotons, Antonio, “La acción exterior...”, *cit.*, p. 250, texto correspondiente a la nota 7.

¹⁷⁸ Remiro Brotons, Antonio, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *cit.*, p. 377.

A) Un primer grupo de autores ha visto en la previsión del artículo 20.3 una cláusula de garantía del bloque de competencias estatutarias¹⁷⁹ que operaría a nivel estatutario en forma análoga a como opera a nivel constitucional el artículo 95.1, CE. El artículo 20.3, se afirma en análoga dirección,¹⁸⁰ no supone un límite al poder de concluir tratados, sino una norma de salvaguardia de la posición jurídica del Estatuto, interpretación que se entiende coherente con el principio general de que los tratados internacionales no pueden modificar el reparto interno de competencias.¹⁸¹

B) Una segunda interpretación entiende que el artículo 20.3 pone de relieve la prevalencia de los estatutos de autonomía frente a los tratados internacionales en caso de colisión entre ambas normas jurídicas. En esta dirección, Jáuregui¹⁸² considera que aunque formalmente los tratados y los estatutos se sitúan en una paridad de rango, la especificidad material de las normas estatutarias, por virtud del principio de competencia, las convierte en prevalentes frente a los tratados.

C) Una tercera postura la encontramos en quienes han tratado de buscar una interpretación del precepto estatutario conforme a la Constitución, sobre la base de entender que el artículo 20.3 no puede interpretarse en el sentido de que está a disposición de la comunidad autónoma vasca (y ahora, también de la riojana) bloquear la vigencia interna de un tratado en su territorio, acudiendo al simple expediente de no proceder a la reforma del Estatuto. Y así, Muñoz Machado¹⁸³ cree que el artículo 20.3 ha de interpretarse en el sentido de que con el mismo no se pretende establecer un nuevo requisito para la integración de tratados en el ordenamiento interno, sino proteger las competencias autonómicas, anteponiendo a su alteración la superrrigidez del estatuto, ante otro efecto que podría derivarse

¹⁷⁹ García Roca, Francisco Javier y Santolaya Machetti, Pablo, “La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco”, en el colectivo *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. I, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, 1983, pp. 379 y ss.; en particular, p. 430.

¹⁸⁰ Pérez Tremps, Pablo (coord.) y otros, “La participación europea y la acción exterior...”, *cit.*, p. 208.

¹⁸¹ A juicio de Fernández-Monge, el dictado del artículo 20.3, más que una extralimitación estatutaria, es la ratificación de que se proceda de conformidad con la nueva organización del Estado. Fernández-Monge, José, González-Audicana, *La Comisión Europea y la comunidad autónoma del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1989, p. 71.

¹⁸² Jáuregui, Gurutz, “Las Comunidades Autónomas y las relaciones...”, *cit.*, pp. 38 y 39.

¹⁸³ Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, *cit.*, pp. 35-37.

del tratado: el Estado podría pretender apoyarse en la responsabilidad contraída en el plano internacional para asumir la tarea de ejecutar lo convenido en el plano interno, aun cuando la materia a que la convención se refiera sea de la competencia de la comunidad autónoma. Ésta sí sería una alteración del orden interno de competencias que no podría consumarse sin la previa reforma del estatuto. En definitiva, para este autor, la cláusula vasca sería una cláusula de garantía de las funciones de ejecución por parte de la Comunidad.¹⁸⁴

D) Finalmente, otro sector doctrinal, encabezado por García de Enterría,¹⁸⁵ cree que el artículo 20.3, al supeditar la afectación de las atribuciones o competencias del País Vasco por un tratado al sistema de revisión del Estatuto, permite un bloqueo virtual de la reforma por la Comunidad, que es de constitucionalidad cuestionable. A su vez, para Mangas,¹⁸⁶ que también duda de la constitucionalidad de esta norma, el hecho de que España desee celebrar un tratado internacional no cubierto por el artículo 93, CE, y que incida sobre las atribuciones o competencias de la Comunidad vasca, votando en contra de la reforma estatutaria el Parlamento vasco o la población de la Comunidad, aun cuando no impediría la entrada en vigor del tratado, pues el Estado, al amparo del artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, podría limitar el ámbito espacial de aplicación del tratado al resto del territorio español, plantearía notables incertidumbres constitucionales basadas en una interpretación sistemática de la Constitución y del espíritu del legislador constitucional que no permitió que las Comunidades Autónomas pudieran celebrar tratados internaciona-

¹⁸⁴ Pérez González y Pueyo Losa (en “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, *cit.*, pp. 36 y 37) consideran también posible un entendimiento de la cláusula en cuestión referida a la aplicación o ejecución del tratado en el foro interno, según podría deducirse del hecho de figurar incluida dicha cláusula en el apartado relativo a la ejecución y de la aparente contradicción que refiriéndose a la celebración parecería darse entre los apartados terceros y quinto del mismo artículo 20: puro derecho del gobierno vasco a ser informado en la elaboración de los tratados frente al derecho a condicionar la celebración a la previa reforma del Estatuto. Ello, no obstante, estos autores creen posible concebir la cláusula del artículo 20.3 en relación con el proceso convencional en su conjunto. Y desde tal perspectiva, arriesgaría endurecer las relaciones entre los dos niveles de gobierno en la medida en que respondería a un deslinde negativo de competencias, y no a la idea de colaboración y coordinación.

¹⁸⁵ García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, p. 396, nota 47.

¹⁸⁶ Mangas Martín, Araceli, “Derecho comunitario europeo...”, *cit.*, pp. 226 y 240, nota 34.

les sin el consentimiento del Estado y rechazó expresamente el consentimiento de aquéllas para los que celebre el Estado, considerando la propia autora, a la vista de todo lo expuesto, paradójico que se deslizase en el Estatuto vasco un verdadero privilegio.¹⁸⁷

Llegados aquí, es el momento de exponer nuestra posición. De entrada, habría que advertir que aun existiendo, a nuestro juicio, serios indicios de inconstitucionalidad en la cláusula en cuestión, el hecho de que la norma se haya reproducido en el artículo 14.6 del Estatuto de La Rioja, que sólo difiere del artículo 20.3 del Estatuto vasco en la omisión de la referencia al artículo 152.2 de la Constitución, aunque ello lo único que supone es una formulación aún más rotunda si cabe que la del Estatuto vasco, pues es obvio que, se diga o no, siempre la reforma estatutaria podría propiciar la afectación que la cláusula del artículo 14.6 impide, debiera conducirnos a vislumbrar una interpretación del precepto conforme con la Constitución, pues no parece lógico que una cláusula cuya constitucionalidad ha sido cuestionada con sólidos argumentos por la doctrina científica se reitere con posterioridad. Tratar de dilucidar el problema exige, de un lado, discernir el alcance del *ius ad tractatum* del Estado, y de otro, precisar el significado de las cláusulas que nos ocupan.

El *ius ad tractatum* forma parte del contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a., CE, como ya tuvimos oportunidad de señalar. Más aún, se trata de una competencia que el Estado asume en su integridad, sin condicionamiento constitucional alguno, a diferencia de lo que sucede con otras Constituciones de Estados de estructura compleja, lo que presupone que los tratados pueden versar sobre materias de la competencia autonómica. Como ha dicho Condorelli,¹⁸⁸ en reflexión creemos que de plena validez entre nosotros, la competencia general de los órganos estatales en materia de relaciones internacionales significa, de modo particular, que a tales órganos corresponde la celebración de tratados internacionales que pueden muy bien incidir sobre materias de la competencia regional y regularlas total o parcialmente de manera analítica y detallada. Y a todo ello hay que añadir que al margen ya de los específicos supuestos del artículo 93, el artículo 94, CE, es-

¹⁸⁷ Análogas razones conducen a Solís Gragera (en “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, *cit.*, pp. 110 y 111) a entender que el artículo 20.3 bordea la inconstitucionalidad.

¹⁸⁸ Condorelli, Luigi, “Le regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di ‘rapporti internazionali’”, *cit.*, p. 229.

tablece los cauces para que el Estado pueda obligarse internacionalmente por medio de tratados o convenios. En definitiva, como significa Muñoz Machado,¹⁸⁹ nuestra Constitución no deja sombra alguna para sostener que el *treaty-making power* del Estado no tiene limitación material alguna, y también que no se requiere ningún “pase” o aceptación previa del tratado por los poderes autónomos para reconocerle inmediato vigor.

A lo que acabamos de señalar hay que añadir que el artículo 96.1, CE ha consagrado constitucionalmente lo que ya se hallaba establecido legalmente por el artículo 10.5 del Código Civil y, como recuerda Mangas,¹⁹⁰ constituía ya una práctica secular en España: la recepción automática de los tratados. Los tratados válidamente celebrados no necesitan de transformación alguna para formar parte de nuestro derecho interno. No hay, pues, una adaptación especial mediante el procedimiento legislativo ordinario, ni tampoco se requiere de una particular recepción por parte de las Comunidades Autónomas.

Desentrañado el alcance del *ius ad tractatum* estatal, vamos a intentar precisar el verdadero significado de las cláusulas estatutarias en cuestión. Tomaremos como norma de referencia el artículo 20.3 del Estatuto vasco. El precepto, de entrada, se ubica en el título I de la que fuera primera norma estatutaria, relativo a las competencias del País Vasco. En él se contemplan las distintas competencias asumidas estatutariamente por esa Comunidad, entre ellas las competencias exclusivas (artículo 10). El inciso segundo del artículo 20.3 es rotundo al vedar a los tratados no reconducibles al marco del artículo 93, CE, y a salvo la oportuna reforma estatutaria, la afectación de “las atribuciones y competencias del País Vasco”, fórmula de enorme amplitud que, a nuestro juicio, en modo alguno permite (pese a su formal ubicación en una norma, como es el artículo 20.3, relativa a la ejecución de los tratados por el País Vasco en cuanto afecten a materias de su competencia) entenderla circunscrita a una garantía de la ejecución del tratado en el foro autonómico, como se ha interpretado por algún sector de la doctrina, a fin de compatibilizarla con la norma suprema. Es decir, estamos ante una norma de garantía no sólo de la potestad de ejecución, sino de cualquier otra potestad que haya asumido estatutariamente el País Vasco.

¹⁸⁹ Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones...”, *cit.*, p. 36.

¹⁹⁰ Mangas Martín, Araceli, “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, invierno de 1981.

La proyección de esta cláusula estatutaria (como también de la acogida por el artículo 14.6 del texto actual del Estatuto de La Rioja) sobre el *ius ad tractatum* estatal presupone que cuando el Estado concluya un tratado al amparo de las previsiones del artículo 94, CE, si el mismo afecta una competencia asumida por el País Vasco o La Rioja, no procediéndose a la reforma estatutaria previa, no podrá tener plena eficacia más que en el resto del territorio del Estado, lo que exigiría la manifestación estatal de que el tratado, al amparo del artículo 29 de la Convención de Viena, no regirá en la totalidad de su territorio. Un efecto de este tipo limitaría severamente la competencia estatal sin que, a nuestro juicio, encuentre apoyatura constitucional, pues no creemos que el derecho a la autonomía, entendido como principio de autodisposición, pueda amparar tales restricciones para el Estado, que, además, violentarían lo dispuesto en el artículo 149.1.3, CE en conexión con lo establecido por el artículo 94, CE, que no acota el ámbito material de concertación por parte del Estado.

Más aún, si así entendiéramos que sucede, esto es, que el derecho de autonomía es soporte constitucional suficiente como para legitimar constitucionalmente aquella restricción, deberíamos de concluir que tal derecho, en cuanto predicable por igual respecto del conjunto de las Comunidades Autónomas, justifica esta restricción no sólo en relación con el País Vasco y La Rioja, sino en relación con todas las demás comunidades autónomas, al margen ya de que no hayan acogido una cláusula de similar naturaleza en sus estatutos. Ello significaría tanto como impedir al Estado el ejercicio del *ius ad tractatum* respecto de amplísimos bloques materiales. No nos cabe la menor duda de que una interpretación de este género requeriría inexcusablemente de una cláusula constitucional análoga a la del artículo 32.3 de la *Grundgesetz*. En su defecto, tal interpretación ha de ser rotundamente rechazada.

De la contradicción entre las previsiones estatutarias tantas veces citadas y el artículo 149.1.3a., CE, y de la imposibilidad de una interpretación de las mismas acorde a la norma suprema, se deriva, lisa y llanamente, la obvia consecuencia de la inconstitucionalidad de ambas normas estatutarias.

El Tribunal Constitucional ha prestado muy poca atención a la interpretación del inciso segundo del artículo 20.3 del Estatuto vasco en las, por lo demás, escasísimas ocasiones en que se ha traído a colación tal norma. Quizá la más clara ocasión se produjera en el conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, promovido por el Abogado del Estado frente al gobierno vasco. En sus argumentaciones, el representante del gobierno

vasco aduciría el artículo 20.3 que, a su juicio, impide que la comunidad autónoma pueda quedar desprovista de su competencia por virtud de un tratado o convenio. En su fallo, el Tribunal consideraría innecesario detenerse en las exégesis del referido precepto. “Baste decir —aducirá el Juez de la Constitución—¹⁹¹ que en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna”. Tan rotundo pronunciamiento no deja de ser significativo aunque no podamos por menos de reconocer que el Tribunal parece soslayar el problema hermenéutico de fondo.

E. La ejecución de los tratados internacionales

I. Conviene comenzar señalando que los métodos de ejecución de un tratado son diversos. Bitter¹⁹² distingue tres sistemas de acuerdo con los tipos de disposiciones contenidas en el tratado. En primer lugar, el tratado puede contener disposiciones que permitan su aplicación directa en el orden jurídico interno (*self-executing treaties*), supuesto en el que la ejecución puede tener lugar por medio de la simple transformación del tratado de derecho interno, lo que en algunos Estados, como España, se efectúa por la propia conclusión del tratado (sistema monista),¹⁹³ mientras que en otros es necesaria una ley, votada antes o después de la conclusión del tratado, previendo de manera explícita su transformación (sistema dualista). En segundo lugar, un tratado puede asimismo contener disposiciones que por su falta de claridad o por no estar concebidas para operar con efectos jurídicos directos en el orden jurídico interno deban ser más elaborados para que sea posible la producción de efectos en el plano interno. Por último, nos encontramos con los tratados administrativos, que pueden ejecutarse sin transformación en el derecho interno, ya que se dirigen a la administración, y mientras ésta sea competente en la materia, poco importa que la directriz de actuación proceda de un tratado o de otra norma jurídica.

¹⁹¹ STC 44/1982, del 8 de julio, fund. jur. 4o.

¹⁹² Bitter, J. W., “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 168.

¹⁹³ Coincidimos plenamente con Mangas (“Cuestiones de derecho internacional público...”, *cit.*, p. 175) en la consideración de que en España rige el sistema monista, pues aunque la publicación del tratado a que se refiere el artículo 96.1, CE es una condición para la aplicación directa de la norma internacional en cuanto condición de oponibilidad, resulta inaceptable e insostenible que la publicación opere la recepción y que de un acto administrativo pueda surgir la obligatoriedad en el derecho interno.

II. El derecho comparado nos pone de relieve que la competencia para la ejecución de los tratados se conecta con la competencia sobre la materia a que aquéllos se refieran. La ejecución responde, pues, al criterio general de reparto de competencias entre el Estado y el ente territorial. Ciertamente, el Estado se compromete con los demás Estados-partes, asumiendo unas obligaciones que no puede soslayar ni tan siquiera invocando las disposiciones de su derecho interno, tal y como dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Pero de ello no se desprende que le deba corresponder la ejecución del derecho convencional, pues parece obvio que la regla que debe primar sea la del respeto al orden constitucional de reparto competencial entre el Estado y los entes territoriales que lo integran, siempre, obvio es, refiriéndonos a un modelo de Estado compuesto. Y sólo en el supuesto de que se produzca una negativa a la ejecución por parte del ente territorial competente, lo que Bitter llama un “tratado cojo”,¹⁹⁴ el Estado quedará habilitado para sustituir al ente competente, adoptando *per se* las medidas de ejecución.

En esta dirección precisamente se ha de situar la específica previsión del artículo 16.4 de la Constitución Federal austriaca, que tras disponer que los *Länder* están obligados a adoptar las medidas que resulten necesarias para la aplicación de tratados internacionales dentro de su respectiva esfera de actuación autónoma, añade que en el caso de que un *Land* no cumpla con esta obligación en el plazo requerido, la competencia para la adopción de tales medidas, en particular la promulgación de las leyes necesarias, se trasladará al *Bund*, en el bien entendido de que toda medida adoptada por el *Bund* con arreglo a este precepto constitucional, especialmente toda ley así promulgada o reglamento dictado, dejará, sin embargo, de tener vigencia desde que el *Land* en cuestión haya tomado las medidas necesarias.

En la República Federal Alemana, en ausencia de específicas previsiones constitucionales en torno a la cuestión, ha sido el principio de lealtad federal (*Das Prinzip Bundestreue*) el que ha venido a desempeñar un papel clave en un doble sentido, tal y como señala Caretti:¹⁹⁵ como límite al poder convencional de la Federación y como fundamento constitucional de la competencia de los *Länder* de ejecución interna de los tratados.

¹⁹⁴ Bitter, J. W., “El Estado compuesto...”, *cit.*, p. 187.

¹⁹⁵ Caretti, Paolo, “Ordinamento comunitario e autonomia regionale”, *cit.*, en especial, pp. 225-231.

El principio de la *Bundestreue* encuentra su origen histórico en los tratados que precedieron a la formación del Reich entre 1866 y 1870, pero ha sido tras la *Grundgesetz* cuando ha resultado especialmente operativo. Mientras en la interpretación que de él diera Smend, la *Bundestreue* aparece como un principio no escrito, la *bona fides* federal, el deber supremo que tienen el Estado central y los estados federados de comportarse de acuerdo con el espíritu federal,¹⁹⁶ y como tal, insusceptible de desencadenar consecuencias de tipo jurisdiccional frente a eventuales violaciones del mismo, con el devenir del tiempo, el principio en cuestión ha asumido un rol de tal importancia que, como admite la doctrina germana (Maunz, Dürig, Herzog, Hesse, Scheuner), se ha convertido en el elemento nodal del sistema federal en su conjunto,¹⁹⁷ reconocido como tal por la propia jurisprudencia constitucional.¹⁹⁸ En definitiva, hoy el principio de la *Bundestreue* aparece como una obligación jurídica que se traduce en un deber general de lealtad recíproca y de cooperación, en el respeto de los diversos intereses en juego con vistas a la seguridad y a la conservación de la Federación.

A partir de 1957, el *Bundesverfassungsgericht* recondujo al principio de la *Bundestreue* la existencia de una obligación por parte de los *Länder* de respetar las obligaciones internacionalmente asumidas por el *Bund*. La sentencia en cuestión¹⁹⁹ significó un cambio de dirección decisivo en orden a las relaciones *Bund-Länder* en materia de relaciones internacionales. El Tribunal vino a entender la lealtad federal, inequívocamente, en un sentido recíproco, generando una mutua obligación de fidelidad, lo que en el ámbito de las relaciones internacionales se tradujo en el doble sentido a que antes aludíamos: por un lado, en la existencia de una línea de demarcación más allá de la cual al *Bund* no le está permitido concertar acuerdos con otros Estados, línea que viene marcada por el ámbito de competencias propias de los *Länder*; por otro lado, en el hecho de que los *Länder*, a su vez, vienen obligados a ejercer sus poderes de modo tal que garanticen el pleno

¹⁹⁶ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1985, pp. 241 y 236, respectivamente.

¹⁹⁷ Caretti, Paolo, "Ordinamento comunitario...", *cit.*, p. 226.

¹⁹⁸ Ya en la sentencia del 18 de febrero de 1952 el Tribunal Constitucional Federal se hacía eco de este principio, cuyo significado sería abordado en detalle en otra sentencia de diciembre del mismo año. En síntesis, para el Tribunal, al principio federal corresponde una obligación constitucional que impone a los *Länder* un comportamiento fiel de cada uno respecto de los demás y también respecto al *Bund*, y al propio tiempo exige del *Bund* análogo comportamiento respecto de los *Länder*.

¹⁹⁹ BVerfGE 6, 309, 361.

cumplimiento de las obligaciones internacionales que, asumidas por el *Bund*, corren de su cuenta.

En Italia, la doctrina se ha manifestado con claridad en la misma dirección que venimos apuntando. Ya en 1960, La Pégola, frente a la objeción de que las regiones italianas no eran sujetos del ordenamiento internacional, apostillaba que el hecho de que, efectivamente, las regiones no fueran sujetos de dicho ordenamiento no impedía que tuvieran la competencia para aprobar normas de ejecución de los tratados concluidos por el Estado.²⁰⁰ Tras el paso de los años, la doctrina ha sido aún más rotunda en la defensa de esta posición. Y así, a juicio de Donnarumma,²⁰¹ para la ejecución normativa del derecho la naturaleza internacional de la fuente no puede en modo alguno incidir sobre el reparto competencial, que ha de ser rigurosamente respetado, afirmación válida tanto para el derecho comunitario derivado como para el derecho internacional convencional o general. En idéntica dirección, Caretti estima²⁰² que la actividad de ejecución interna de la normativa comunitaria, bien se desarrolle en el plano normativo, bien en el administrativo, no puede considerarse objeto de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales, conclusión que debe aplicarse analógicamente con relación a otras normas de origen internacional.

La ausencia de una disciplina constitucional específica de las relaciones entre el derecho interno y el derecho convencional, frente a las expresas disposiciones relativas a la estipulación de los tratados, lejos de ser casual, respondería a la tradicional separación entre el momento de formación de la norma a nivel internacional y el de su ejecución interna. En este sentido, como bien se advertiría con relación a la Constitución italiana,²⁰³ reflexión perfectamente extrapolable respecto a la española, el silencio mantenido con respecto a la segunda de las dos fases mencionadas parece que se puede entender no ya como una laguna que rellenar con operaciones interpretativas tan arduas como poco convincentes, sino más bien como indicio de una vo-

²⁰⁰ La Pégola, Antonio, “Note sull’escuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale”, *Giurisprudenza Costituzionale*, año V, 1960, pp. 1050 y ss.; en particular, p. 1054.

²⁰¹ Donnarumma, Maria Rosaria, “Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale”, Milán, Giuffrè, 1983, p. 231.

²⁰² Caretti, Paolo, “Ordinamento comunitario...”, *cit.*, p. 365.

²⁰³ Bassanini, Franco y Caretti, Paolo, “Autonomías regionales y poderes comunitarios”, *Documentación Administrativa*, núm. 191 (monográfico sobre “La experiencia regional italiana”), julio-septiembre de 1981, vol. I, pp. 241 y ss.; en particular, pp. 251 y 252.

luntad no sólo de salvar los criterios constitucionales de reparto competencial, sino, más generalmente, de reconducir todos los aspectos ligados al ejercicio del “poder exterior” del Estado al ámbito de operatividad de ese conjunto de principios en el que se apoya la dinámica institucional de todo el ordenamiento interno, en nuestro caso, de modo particular, al principio de autonomía. Desde esta perspectiva, el cumplimiento de las obligaciones asumidas a nivel internacional quedaría confiado a la lógica global en que se basan las relaciones entre los distintos órganos internos interesados.

Si la doctrina científica, como acabamos de ver, ya desde los primeros años de vigencia de la Constitución mantuvo con carácter general las tesis hoy unánimemente aceptadas, no sucedió otro tanto con la jurisprudencia de la Corte Costituzionale, que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, de un intransigente criterio centralista a una solución más acorde con los principios que rigen el orden general de la descentralización regional.²⁰⁴ En 1985, La Pégola exponía que en sus últimas sentencias la Corte había proporcionado la explícita justificación de los criterios que sirven para distribuir de un modo racional la competencia entre el Estado y las regiones en este campo, criterios que habían de considerarse inmanentes al sistema, y que exigían que las competencias de los órganos centrales permanecieran firmes, pero que, a la par, cuando se refirieran a la esfera de la autonomía regional, se encuadraran racionalmente dentro de los límites indispensables para llevar a cabo la ejecución de las normas comunitaria o internacional.²⁰⁵

Normativamente, cabe recordar de modo particular la Ley del 9 de marzo de 1989, núm. 86, de normativa general sobre la participación de Italia en el proceso normativo comunitario y el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias,²⁰⁶ cuyo artículo 9.1 disponía que las regiones de estatuto especial y las provincias autónomas de Trento y Bolzano podían dar inmediato cumplimiento a las directivas comunitarias en materias de su competencia exclusiva. A su vez, el apartado segundo del propio precepto establecía que las regiones, incluidas las de estatuto ordinario y las provincias autónomas, en materias de competencia concurrente, podían

²⁰⁴ *Cfr.* al respecto, La Pégola, Antonio, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, enero-abril de 1985, pp. 9 y ss.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁰⁶ Su texto puede verse en la obra colectiva *La noción exterior y comunitaria de los Länder, regiones..., cit.*, vol. II, pp. 213 y ss.

dar cumplimiento a las directivas después de la entrada en vigor de la primera ley comunitaria posterior a la notificación de dicha directiva.

Como culminación de este proceso, el muy reciente texto constitucional de modificación del título V de la parte segunda de la Constitución, aprobado en referéndum en octubre de 2001, en la nueva y extensísima redacción que da al artículo 117 de la Constitución, dispone en uno de sus párrafos que

las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Balzano, en las materias de su competencia, participan en la decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveen a la realización y ejecución (*e provvedono all'attuazione e all'esecuzione*) de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, de acuerdo con las normas procedimentales establecidas en la legislación del Estado, que regula las modalidades de ejercicio del poder sustitutivo en caso de incumplimiento.

En definitiva, la reforma ha constitucionalizado la potestad regional de ejecución del derecho convencional y del derecho comunitario derivado, en el ámbito de sus respectivas competencias.

III. En España, conviene comenzar recordando que la cuestión de la ejecución del derecho convencional ya fue contemplada durante la Segunda República por los estatutos catalán y vasco. El primero, aprobado por la Ley del 15 de septiembre de 1932, disponía en su artículo 13 que:

La Generalidad de Cataluña tomará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios que versen sobre materias atribuidas, total o parcialmente, a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hiciera en tiempo oportuno, corresponderá adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los referidos tratados y convenios sobre la observancia de los principios del derecho de gentes. Todos los asuntos que revistan este carácter, como la participación oficial en exposiciones y congresos internacionales, de relación con los españoles residentes en el extranjero o cualesquiera otros análogos, serán de la exclusiva competencia del Estado.

Esta previsión, plena de cautelas en favor del Estado, aunque reconociera la facultad de ejecución del derecho convencional, en materias de su competencia, a la Generalidad, sería reiterada en términos idénticos (en re-

lación con las autoridades del País Vasco) por el artículo 9o. del Estatuto del País Vasco, aprobado por la Ley del 4 de octubre de 1936.

Como puede observarse, el citado precepto, cautelarmente, para el supuesto de incumplimiento regional, atribuía al gobierno de la República la ejecución, como también la alta inspección sobre el cumplimiento del derecho convencional, si bien la Constitución de 1931, en su artículo 76, e/, encomendaba al presidente de la República la función de vigilancia del cumplimiento de los tratados y convenios internacionales sobre cualquier materia en todo el territorio nacional.

IV. La Constitución de 1978, al igual que la de 1931, ha guardado silencio en torno a la competencia respecto a la aplicación de los tratados, aludiendo tan sólo, en el inciso final de su artículo 93, a la función de garantía del cumplimiento de los tratados a que el propio precepto se refiere y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión de competencias derivadas de la Constitución, función que por analogía debe entenderse referida a la garantía de todas las obligaciones contraídas internacionalmente, y que se encomienda a las Cortes Generales o al gobierno. Bien es cierto que, de modo un tanto sorprendente, esta función de garantía no se introdujo en el texto constitucional, sino en el último suspiro, por la Comisión Mixta Congreso-Senado, sin que, por otro lado, existiese discrepancia alguna al respecto entre los textos aprobados por las dos Cámaras. La sorpresa se acentúa si se recuerda que el artículo 138.3o. del Anteproyecto de Constitución²⁰⁷ incluía entre las materias de la exclusiva competencia del Estado la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos. Esta previsión desaparecería del artículo equivalente (artículo 141.1.3o.) del Informe de la ponencia.²⁰⁸

La peculiar gestación de esta cláusula de garantía²⁰⁹ explica más que probablemente la razón por la que los constituyentes circunscribieron una

²⁰⁷ BOC, núm. 44, 5 de enero de 1978.

²⁰⁸ BOC, núm. 82, 17 de abril de 1978.

²⁰⁹ Remiro considera, fundándolo en argumentos sólidos, que el origen de esta cláusula de garantía responde a un género de preocupaciones bien distinto del que su lectura parece sugerir: impedir que pudiera entenderse que el desarrollo de las obligaciones derivadas de los tratados contemplados en el artículo 93 correspondía al gobierno en virtud de una delegación implícita contenida en la autorización dada por las Cámaras para concluir el tratado base. Remiro Brotons, Antonio, "La actividad exterior del Estado", *cit.*, p. 369.

cláusula de garantía del derecho convencional en general a un tipo muy particular de tratados. Con todo, no parece que deba caber duda acerca de que una interpretación sistemática del texto constitucional conduce a entender que es al Estado a quien corresponde con exclusividad la garantía del cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de todo orden suscritos por España, enmarcándose esta función dentro de la reserva estatal del artículo 149.1.3a., CE.

El inicio final del artículo 93, pese a la relativa claridad de su dicción: se habla de “garantía del cumplimiento”, no de cumplimiento, iba a suscitar una cierta controversia doctrinal encaminada a tratar de descifrar si esa función de garantía podía presuponer la atribución al Estado, en detrimento de las Comunidades Autónomas, de la ejecución del derecho convencional, lo que, innecesario es decirlo, hubiera desencadenado una notabilísima alteración del sistema de distribución de competencias constitucional y estatutariamente establecido, argumento ya *per se* de la suficiente entidad como para desechar tal interpretación.

Algún sector de la doctrina,²¹⁰ desde luego minoritario, con base en la interpretación de que bajo la expresión incorrecta de “garantía”, en realidad, lo que se estaba regulando era el desarrollo normativo del derecho comunitario, fijándose de esta forma unos nuevos roles al Ejecutivo y al Legislativo, concluía que el artículo 93 desencadenaba la asunción de la plenitud de competencias (por tanto también de las ejecutivas) por el Estado.²¹¹

Otro sector doctrinal,²¹² aun admitiendo que los órganos centrales del Estado contaban con importantes títulos constitucionales para construir

²¹⁰ Zaragoza, Juan de Miguel, “Las competencias ‘internacionales’ de las Comunidades Autónomas”, en Abellán, Victoria (coord.), *La integración de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Asociación Española para el Estudio del Derecho Comparado, 1985, pp. 365 y ss.; en particular, pp. 371 y 377.

²¹¹ En esta misma dirección, Escribano, tras defender el monopolio estatal de la ejecución del derecho comunitario y del derecho convencional, de inmediato reivindicaba que el Estado, por la vía de la delegación prevista en el artículo 150.2, CE, diera paso a la intervención de las Comunidades Autónomas en esa función ejecutiva. Collado, P. Escribano, “Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales”, en el colectivo *Las Comunidades Autónomas. (Solidaridad, estatutos, organización, convenios)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1980, pp. 253 y ss.; en particular, pp. 271 y 272.

²¹² Ortega, Luis, “El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre de 1987.

una posición de monopolio en orden a la ejecución estatal del derecho comunitario y convencional, se decantaba por atribuir a las Comunidades Autónomas la aplicación del derecho comunitario (y hay que entender que también del derecho convencional), lo que no constituye una facultad, sino más bien una obligación autonómica, pues las eventuales competencias del Estado en este ámbito parten de la constatación de un incumplimiento, lo que, *a contrario sensu*, indica que el cumplimiento debe seguir regulándose por las normas ordinarias internas de reparto competencial.

En cualquier caso, la mayoría de la doctrina rechazaría, lisa y llanamente, la interpretación que atisbaba en la garantía del cumplimiento de los tratados contemplados por el artículo 93, CE una atribución al Estado de las facultades de ejecución. Así, Muñoz Machado²¹³ consideraría que desde el punto de vista interno lo que debía privar era el respeto al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y los diferentes territorios dotados de autonomía que lo integran, de lo que habría que derivar que la función de ejecución de los tratados debía pertenecer al ente que fuera titular de la competencia por razón de la materia. A ello no obstaba en lo más mínimo la previsión del artículo 93, pues que el Estado fuera el garante de la ejecución no quería decir que tuviera que ser él precisamente quien ejecutara, sino que bastaba con que quedara investido con poderes suficientes como para impedir incumplimientos, viniendo a operar de esta forma la garantía de ejecución como una actividad de supervisión y control de la ejecución propiamente dicha.

Análoga es la conclusión a que llega López Guerra,²¹⁴ si bien este autor pone el acento en otro aspecto al que también debemos atender. A su juicio, la ejecución interna de acuerdos y tratados nada tienen que ver con el ámbito de las “relaciones internacionales”, pues una vez convertidos aquéllos, tras su publicación (artículo 96.1 CE), en parte del ordenamiento jurídico interno, dicha ejecución quedaría sujeta al reparto competencial derivado de la Constitución y de los estatutos de autonomía en cuanto al objeto sobre el que versaran. En esta concepción late la idea, que retomaremos

²¹³ Muñoz Machado, Santiago, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, t. I, 1982, pp. 481 y 483.

²¹⁴ López Guerra, Luis, “La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas”, en Aguiar de Luque, Luis (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, IVAP, 1986, pp. 473 y ss.; en particular, p. 479.

más adelante, de concebir la ejecución del derecho convencional como una suerte de obligación.

V. Los estatutos de autonomía para el País Vasco y de Cataluña acogieron entre las competencias de las respectivas Comunidades (artículos 20.3 y 27.3, respectivamente) la función de ejecutar (adoptar las medidas necesarias para la ejecución, según el texto del Estatuto catalán) los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. La ejecución del derecho convencional parecía contemplarse, a la vista de la redacción de los respectivos preceptos, más como una obligación que como una competencia.

Con diversos matices, seguirían la pauta de los dos primeros estatutos hasta un total de once estatutos más, ignorando tal previsión los estatutos de Cantabria, Galicia, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Entre aquellos matices, los estatutos de Aragón (artículo 40.2) y Murcia (artículo 12.2) se referían a la ejecución no sólo de los tratados internacionales, sino también de los actos normativos de las organizaciones internacionales, referencia especialmente válida para el derecho comunitario derivado. Esta fórmula, tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1999, ha sido incorporada al artículo 38.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como también, tras su modificación por la Ley Orgánica 3/1999, la ha hecho suya el artículo 12.1 del Estatuto de las Islas Baleares y, finalmente, el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, tras de ser modificado por la Ley Orgánica 5/1998.

Las diversas modificaciones sufridas por los estatutos que fueron elaborados por el procedimiento constitucionalmente previsto por el artículo 146 han comportado que también el Estatuto de La Rioja, modificado por la Ley Orgánica 2/1999, incorpore en su artículo 14.6 una cláusula de ejecución, según la cual “El Gobierno de La Rioja ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia”. Restan, pues, tan sólo tres estatutos que no contemplen esa potestad u obligación de ejecución. Quiere ello decir que también en este aspecto la heterogeneidad estatutaria sigue siendo la regla prevalente, por muy aminorada que se encuentre.

A la vista de esa heterogeneidad y, muy particularmente, del silencio guardado por algunos estatutos en torno a la ejecución del derecho convencional, la doctrina se planteó la cuestión de si la recepción estatutaria debía ser considerada requisito inexcusable para que la Comunidad pudiera lle-

var a cabo esa ejecución o si, por el contrario, bastaba con ser titular de la competencia sobre la materia sobre la que versara el tratado a ejecutar.

A favor de la primera tesis, La Pégola²¹⁵ consideraba que debía excluirse que la ejecución autonómica de los acuerdos internacionales se tratara de una atribución implícita en la esfera de autonomía de la comunidad autónoma. También Mangas,²¹⁶ por lo menos de modo implícito, se inclinaba por una interpretación análoga, si bien la necesidad de racionalizar la aplicación del derecho comunitario la hacía partidaria de emplear la vía del artículo 150.2, CE para transferir a aquellas comunidades que no hubiesen asumido en ningún grado esa competencia, como también a las que sólo parcialmente la hubiesen asumido, la competencia de ejecución de tratados y de actos de las instituciones comunitarias según las competencias materiales asumidas.

El error de este planteamiento residía en considerar que estas cláusulas estatutarias presuponían una asunción competencial. A este respecto, Muñoz Machado²¹⁷ precisaría que la competencia de ejecución no deriva de que las Comunidades Autónomas puedan o no asumir competencias en materia de relaciones internacionales, sino de la simple circunstancia de que el reparto interno del poder se formula según otras claves, por materias, y son las Comunidades Autónomas las competentes para actuar en las materias que tienen atribuidas como propias, aunque deban hacerlo con los límites y condicionamientos que los compromisos internacionales del Estado impongan.²¹⁸

En una posición con la que nos sentimos plenamente identificados, se ha entendido por un sector de la doctrina no sólo que la ejecución del derecho convencional o del derecho comunitario derivado nada tiene que ver con el artículo 149.1.3a., CE, sino que tampoco ha de ser contemplada en términos competenciales, esto es, de competencia específicamente asumida o no

²¹⁵ La Pégola, Antonio, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”, *cit.*, p. 33.

²¹⁶ Mangas Martín, Araceli, “Derecho comunitario europeo...”, *cit.*, p. 293.

²¹⁷ Muñoz Machado, Santiago, “La ordenación de las relaciones del Estado...”, *cit.*, p. 37.

²¹⁸ En similar dirección, López Guerra (en “La incidencia de la normatividad comunitaria...”, *cit.*, p. 481) consideraría que sin necesidad de atribución expresa, y si se quiere respetar el reparto competencial efectuado por la Constitución y por los estatutos de Autonomía, la facultad de desarrollo de las normas comunitarias en materias objeto de competencias asumidas por una Comunidad Autónoma es inherente a la misma asunción competencial, y en la medida de ésta.

asumida, sino que ha de ser visualizada más bien como una suerte de facultad-deber²¹⁹ que se vincula a la titularidad de la competencia sobre la materia en cuestión.²²⁰

La celebración de un tratado presupone que, tras su publicación, pase a formar parte del ordenamiento interno, que es donde debe tener lugar su ejecución; consecuentemente, integrado en el sistema estatal de fuentes, dicho tratado deberá ser ejecutado por quien tenga la competencia sobre la materia objeto del instrumento internacional. Así entendida la ejecución del derecho convencional y, con mayor razón aún, la del derecho comunitario europeo, esto es, como facultad, pero también como obligación, la consecuencia que de ello se desprende es evidente: resulta irrelevante que esa potestad ejecutiva sea contemplada estatutariamente, pues el título competencial no dimanará de una cláusula de tal naturaleza, sino de la titularidad sobre la materia en cuestión.

VI. El Tribunal Constitucional ha corroborado esta interpretación. Ya en una de sus primeras sentencias²²¹ significaba que el artículo 27.3 del Estatuto catalán (que dispone que “la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios...”) impone a la Generalidad el ejercicio de una obligación, que no competencia, reflexión que encontraba su complemento en la interpretación de que las normas estatutarias de ejecución autonómica del derecho convencional no son normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ostente una Comunidad.²²² Aún de modo más inequívoco, en su sentencia 236/1991,²²³ el Tribunal consideraba que la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas del derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario,²²⁴ entre otras razones, porque una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el ya en alguna ocasión anterior mencionado “prin-

²¹⁹ Así la denomina acertadamente Pérez González (en “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, *cit.*, pp. 316 y 317).

²²⁰ En análogo sentido, Pérez Tremps, Pablo, “Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea”, *cit.*, pp. 82 y 83, y Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonómico...”, *cit.*, pp. 222 y 223.

²²¹ STC 58/1982, del 27 de julio, fund. jur. 4o.

²²² STC 252/1988, del 20 de diciembre, fund. jur. 2o.

²²³ STC 236/1991, del 12 de diciembre, fund. jur. 9o.

²²⁴ Esta doctrina ha sido reiterada en varias ocasiones, entre otras, en las SSTC 79/1992, del 28 de mayo, fund. jur. 1o. y 148/1998, del 2 de julio, fund. jur. 4o.

cipio de autonomía institucional y procedimental”, en virtud del cual, cuando las disposiciones de los tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro.²²⁵

Esta doctrina en modo alguno puede ser cuestionada por mor de la cláusula de garantía prevista por el artículo 93 de la Constitución, pues, como el propio “intérprete supremo de la Constitución” ha significado en varias oportunidades,²²⁶ la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales y, en particular, del derecho comunitario que al Estado encomienda el artículo 93, CE, a pesar de que necesariamente ha de dotar al gobierno de la nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista, tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad. Y es que, aun cuando en el artículo 93 se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de derecho internacional, ello no quiere decir que la previsión del artículo 93 configure por sí sola un título competencial autónomo en favor del Estado.

La jurisprudencia constitucional ha venido de esta forma a resolver con toda nitidez la cuestión de la ejecución del derecho convencional y, por ende, del derecho comunitario derivado. Puede, pues, decirse que las cláusulas estatutarias de ejecución no son normas atributivas de competencia, presentándonos la ejecución como una facultad, que a la par es obligación, inherente al título competencial sobre la materia objeto del instrumento internacional (o del derecho comunitario) que debe ser ejecutado. Lógicamente, ello entraña la facultad-obligación autonómica de ejecución en la medida de las competencias materiales asumidas en sus estatutos, independientemente de que éstos hayan acogido o no una cláusula de ejecución.

VII. Digamos, por último, que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, del 22 de abril, del Consejo de Estado, las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a solicitar un dic-

²²⁵ STC 80/1993, del 8 de marzo, fund. jur. 3o.

²²⁶ Así, entre otras, en la propia sentencia 80/1993 inmediatamente antes citada.

tamen del Consejo de Estado en los mismos casos previstos por la citada norma legal para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes. A su vez, el artículo 22.2 de la propia Ley Orgánica dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada, entre otros asuntos, respecto de las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

2. La participación autonómica en el proceso de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea

La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad del Estado en actuaciones en el exterior por parte de éste se hace aún más inexcusable en relación con los asuntos comunitarios europeos, mucho más si se advierte la “sensibilidad regional” del Tratado de la Unión Europea,²²⁷ resultante del hecho de que mientras los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas ignoraron a las regiones, el Tratado de la Unión Europea de 1992 fue sensible hacia el “hecho regional” en tres aspectos: a) modificando los tratados constitutivos a fin de permitir la participación en el consejo de autoridades regionales; b) creando un órgano nuevo, el Comité de las Regiones, y c) estableciendo el principio de subsidiariedad, a tenor del cual la Comunidad Europea intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, lo que podría hacer pensar que dicho principio juega no sólo en la relación Unión Europea-Estado, sino que también alcanza a los niveles regionales y locales, siendo ésta la interpretación mayoritaria entre la doctrina y también la del propio Parlamento Europeo.

A partir de aquí, hay que señalar que la creación de instrumentos de intervención autonómica en los asuntos europeos ha sido en nuestro país lenta, compleja y generadora de importantes tensiones.²²⁸

²²⁷ Cfr. al efecto, Gutiérrez Espada, Cesáreo, “La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su ‘presencia’ directa en y ante las Comunidades Europeas”, *Gaceta Jurídica de la C. E.*, serie D, D-22, octubre de 1994, pp. 169 y ss.; en particular, pp. 176 y ss.

²²⁸ Bustos Gibert, Rafael, “Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre-diciembre de 1995, pp. 153 y ss.; en particular, p. 155.

Casi simultáneamente a nuestro ingreso en las Comunidades se trató de institucionalizar la participación autonómica en asuntos europeos a través de un Convenio entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hasta tres proyectos o convenios fueron redactados.²²⁹ El imposible acuerdo condujo a fines de 1988, justo antes de que España asumiera la presidencia del Consejo, a poner en marcha en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas una “Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas”.

La Ley 12/1993, del Proceso Autonómico, a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, creó (artículo 4o.1) las Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, debiendo reunirse en forma regular y periódica, al menos, dos veces al año.

Las insuficiencias de las conferencias sectoriales²³⁰ para articular adecuadamente en la fase ascendente las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en los actos comunitarios europeos conduciría a la búsqueda de nuevos cauces de participación autonómica. El 29 de noviembre de 1990 se formalizaban por vez primera dos acuerdos entre el gobierno y las Comunidades Autónomas, presentados como Acuerdos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas,²³¹ acuerdos no de carácter global, sino en relación con materias concretas: ayudas públicas, uno, e intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

²²⁹ Pueden verse en Pérez González, Manuel, “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, *cit.*, pp. 354-362.

²³⁰ A juicio de Lucas Murillo, las conferencias sectoriales han tenido una desigual trayectoria y se hallan lejos de ser un sistema suficientemente operativo, tanto en lo relativo a los flujos de información como en lo que afecta a la planificación y programación de sus trabajos y a la discusión y acuerdo sobre los asuntos tratados. Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *Comunidades Autónomas y políticas europeas*, Madrid, Civitas-IVAP, 2000, p. 70.

²³¹ El texto de ambos Acuerdos puede verse en la obra colectiva *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones...*, *cit.*, vol. II, pp. 173-177.

que afecten a sus competencias, otro.²³² Como se dijera en su momento, era un comienzo modesto, pero iluminador por sí solo de una actuación compartida de las dos instancias políticas ante las instancias europeas.²³³

Dos años más tarde, siguiendo la dirección ya emprendida, se aprobaba el Acuerdo del 29 de octubre de 1992, de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).²³⁴ Ello era, en último término, el fruto del Pacto Autonómico suscrito en febrero de 1992 por el gobierno, el PSOE y el PP. El Acuerdo, en su esencia, significaba la institucionalización de un instrumento de cooperación existente, como antes señalamos, desde 1988, que había operado como un foro de diálogo entre la administración estatal y las administraciones autonómicas con vistas a la solución de los problemas que planteaba la participación autonómica en la elaboración y aplicación del derecho y las políticas comunitarias europeas. En un primer momento, no se adhirió al Acuerdo la Comunidad vasca, que sí lo hizo, sin embargo, tres años más tarde, el 30 de noviembre de 1995.

Las previsiones del Acuerdo tenían, en su esencia, un contenido organizativo. Así, se establecía la composición de la CARCE, se creaba, como órgano de apoyo a la Conferencia, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, se fijaban los contenidos mínimos que había de tener el futuro Reglamento interno de la CARCE...²³⁵ Con todo, el punto cuarto del Acuerdo contemplaba el ámbito temático de la Conferencia, integrado por las cuestiones relacionadas con tres facetas de la participación autonómica en asuntos europeos, en su esencia, la información y discusión en común en torno al proceso de construcción europea, el tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de las cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades, y el que, en principio, parecía el ámbito temático más sugestivo con vistas

²³² Acerca de estos Acuerdos, *cfr.* Soriano, José Eugenio, “Comunidades Autónomas y Comunidad Europea: primeros pasos en la dirección correcta”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 69, enero-marzo de 1991, pp. 17 y ss.

²³³ García de Enterría, Eduardo, “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación...”, *cit.*, p. 26.

²³⁴ El Acuerdo era publicado mediante Resolución del 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno. *BOE* del 8 de octubre de 1993.

²³⁵ El 14 de junio de 1994 era aprobado el Reglamento interno de la CARCE, siendo publicado mediante una resolución del 18 de octubre de 1994 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. Su texto puede verse en la obra colectiva *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones...*, *cit.*, vol. II, pp. 188-194.

al futuro: el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva conferencia sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas, esquema que había de contemplar los procedimientos de cooperación a cuyo través se hiciera efectiva la intervención y participación autonómica, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias como en la fase de aplicación en nuestro país del derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias.²³⁶

El 28 de septiembre de 1994, el Pleno del Senado aprobaba una moción en la que se planteaba que a partir de la práctica seguida en cada conferencia sectorial “se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere precedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas”. Como es lógico, esos representantes autonómicos incluidos en la delegación española actúan por cuenta del Estado. Desde luego, nada impide a un Estado miembro de la Unión Europea que a través de su derecho interno delegue la participación en el Consejo con la subsiguiente capacidad para comprometer al gobierno del Estado miembro en un ministro de un ente territorial, pero en España, como bien ha precisado Parejo,²³⁷ no siendo los comunitario-europeos asuntos internos, deben reputarse constitucionalmente asuntos externos, exteriores o internacionales, lo que obliga a entender que lo relativo a la condición de “Estado miembro”, al menos en cuanto hace a las relaciones directas con las instituciones europeas, está incluido en la materia competencial constitucional “relaciones internacionales”. En

²³⁶ Estos ámbitos temáticos serían ampliados mediante el Acuerdo de la propia Conferencia, del 14 de junio de 1994, publicado mediante resolución del 24 de octubre de 1994 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia del Gobierno. De esta forma, el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas, y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias, se integraban en tales ámbitos.

²³⁷ Parejo Alfonso, Luciano, “La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea”, en el colectivo *La acción exterior y comunitaria de los Länder...*, cit., vol. I, pp. 65 y ss.; en particular, p. 77.

la misma dirección, el Tribunal Constitucional²³⁸ ha señalado que “es el Estado, como miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones”. Ahora bien, de lo anterior no debe inferirse en modo alguno que las relaciones comunitarias deban equipararse a las relaciones internacionales. Entenderlo así entrañaría tanto como desconocer la naturaleza de la Unión Europea y el proceso de integración en curso.

El 30 de noviembre de 1994, la CARCE iba a adoptar un importantísimo Acuerdo “sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales”.²³⁹ El acuerdo establecía el procedimiento marco para la participación de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que respecta a la fase ascendente como en lo relativo a la fase descendente, en el seno de las distintas conferencias sectoriales. El Acuerdo se circunscribía a la dimensión interna de la participación, en consonancia con la moción aprobada por el Pleno del Senado, a la que antes nos referimos.²⁴⁰

De este Acuerdo se ha destacado²⁴¹ el pragmatismo con que se trabaja en la búsqueda de acuerdos para la participación autonómica, lo que no significa ausencia de criterio acerca del fundamento jurídico de las actuaciones, tanto estatales como autonómicas. Ese criterio lo encontramos en el punto tercero del Acuerdo, de acuerdo con el cual en el desarrollo por cada conferencia sectorial del procedimiento marco se habrá de atender, a efectos de la determinación del grado de intensidad y del concreto contenido de la participación autonómica, a la naturaleza y nivel competencial, tanto de las competencias asumidas por las Comunidades como de las reservadas al Estado.

El nivel más elevado de participación autonómica, como es lógico por lo demás, se produce cuando los aspectos esenciales de un asunto comuni-

²³⁸ STC 172/1992, del 29 de octubre, fund. jur. 3o.

²³⁹ El Acuerdo era publicado mediante resolución del 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. Puede verse en la obra colectiva *La acción exterior y comunitaria de los Länder...*, cit., vol. II, pp. 195-201.

²⁴⁰ Cfr. al efecto, Rovira, Enoch Albertí, “El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos” (comentario al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), en el colectivo *Informe Comunidades Autónomas, 1994*, Barcelona, vol. I, Instituto de Derecho Público, 1995, pp. 590 y ss.

²⁴¹ Pérez Calvo, Alberto, “España, un Estado autonómico y comunitario”, en Trijillo, Gumersindo et al. (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 631 y ss.; en concreto, p. 645.

tario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este caso, si en el procedimiento de concertación interno se llega a una posición común entre las Comunidades, ésta será tenida en cuenta en forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado. Más aún, si esta posición inicial experimentase una variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, siempre que los plazos lo permitan, la administración del Estado queda obligada, en el seno de la respectiva conferencia sectorial, a informar a las Comunidades Autónomas sobre la modificación a fin de facilitar una nueva posición común de éstas y, su caso, su acuerdo con la posición de la administración del Estado.

La administración del Estado y las administraciones autonómicas, según se prevé en el punto noveno del Acuerdo, deben facilitarse entre sí, en el seno de las conferencias sectoriales, la información y documentos necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación en sus dos fases (ascendente y descendente). Este procedimiento debe por lo demás garantizar “el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones”, según se establece en el punto octavo del Acuerdo.

El Acuerdo constituyó un muy relevante paso en la dirección emprendida años atrás, encaminada a viabilizar la participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos. Es evidente que al mismo pueden hacerse objeciones de muy dispar naturaleza,²⁴² pero de lo que no nos cabe duda es de que este Acuerdo se sitúa en la dirección correcta, constituyendo el primer texto que supuso la adopción de una posición común con vistas a la resolución de un problema que poco tiempo antes parecía irresoluble por la irreconciliabilidad de las posturas estatal y autonómicas.

Por otro lado, el cauce que la moción aprobada por el Senado, en septiembre de 1994, había abierto, se proyectaba a nivel estatutario por virtud de la reforma introducida en el Estatuto de Canarias por la Ley Orgánica 4/1996, del 30 de diciembre. Tras ella, el artículo 37.2 del Estatuto disponía que “El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia”.

²⁴² *Cfr.* al efecto, Bustos Gibert, Rafael, “Un paso más hacia la participación autonómica...”, *cit.*, en particular, pp. 158-171.

En esta línea de mejorar la participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos debe inscribirse la creación por el real decreto 2105/1996, del 20 de septiembre, de un consejero dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, encargado de canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, con competencia para relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Tal figura respondía a un acuerdo previo de la CARCE, del 22 de julio de 1996, en tal sentido.

Como colofón de este proceso evolutivo, la Conferencia era elevada a rango legal. En efecto, la Ley 2/1997, del 13 de marzo, venía a regular la CARCE. Ciertamente, la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 5o., había contemplado (como ya hiciera la Ley 12/1983, pero con algo más de detalle) las conferencias sectoriales, como órgano de diálogo y cooperación en el que abordar la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación autonómica en la elaboración y aplicación del derecho y las políticas comunitarias europeas. Sin embargo, con la nueva Ley, a partir de la experiencia adquirida por la propia praxis de la CARCE, se reforzaba la articulación de este mecanismo de cooperación, garantizando un procedimiento para la efectiva intervención autonómica en este tipo de asuntos.

La Comisión queda integrada por el ministro de Administraciones Públicas, que la presidirá, y por el consejero que, como responsable de los asuntos que integran el ámbito de materias de la misma, sea designado por cada comunidad autónoma, de acuerdo con sus normas de organización interna. En la representación de la administración del Estado se integrarán tanto el secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea como el secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

La confrontación de las funciones que la Ley 2/1997 encomienda (artículo 3o.) a la Conferencia, con las que le atribuyó el Acuerdo del 29 de octubre de 1992, que la institucionalizó, revela, al menos, dos novedades de interés, que se corresponden con otras tantas materias de las que va a entender la Conferencia. La primera (artículo 3o.2a.) es la articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado “en el seno de las Comunidades Europeas”, precisión esta última ciertamente reveladora de un nuevo cauce participativo, abierto por la referida moción aprobada por el Pleno de la alta Cámara.

La segunda novedad (artículo 3o.5a.) es la atribución a la Conferencia de una función de garantía del cumplimiento por las conferencias sectoriales “de los procedimientos y fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas previstos en las materias 3a. c/ y 4a., disponiendo la adecuada aplicación de los mismos”.²⁴³ Esta nueva función de garantía ha dado pie para que un sector de la doctrina²⁴⁴ entienda que la Ley reenfoca el rol que la Conferencia ha de jugar en el interior del propio sistema, una función básicamente de garantía del modelo.

Digamos, finalmente, que la Ley 2/1997 no olvida la cooperación bilateral. Su disposición adicional primera se refiere a ella al establecer que aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una comunidad autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualesquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante un instrumento de cooperación de carácter bilateral.

El camino recorrido en España no hace sino verificar la constatación de Constantinesco,²⁴⁵ para quien resulta impresionante ver cómo incluso aquellos Estados que no tienen experiencia federal alguna se han ido inclinando empíricamente hacia soluciones que se acercan cada vez más a los principios básicos que configuran la teoría del Estado federal.

Con todo, este camino no se halla ni mucho menos finalizado. La preparación de un Proyecto de Ley de Cooperación autonómica²⁴⁶ daría una prueba de ello, como también lo revelaría la creación de un grupo de trabajo en el seno de la CARCE en el que participan cuatro comunidades por de-

²⁴³ La materia 3a. c/ del artículo 3o. se refiere a las “fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias”. Y en la materia 4a. del artículo 3o. se alude al “impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas a través de las respectivas conferencias sectoriales u organismos equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquéllas”.

²⁴⁴ Roig Molés, Eduard, “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea”, en el colectivo *Informe Comunidades Autónomas, 1997*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, vol. I, pp. 513 y ss.; en concreto, p. 513.

²⁴⁵ Constantinesco, Vlad, “Comunidad Europea, Estados, regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales el Estado en la construcción comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, enero-abril de 1989, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 22.

²⁴⁶ Véase la información facilitada por el diario *El País*, edición del 12 de septiembre de 2001, p. 30.

legación de las diecisiete, en cuya sesión del 27 de noviembre de 2001 se propuso al gobierno un modelo para garantizar la representación autonómica en los consejos de ministros de la Unión Europea,²⁴⁷ manejándose la fórmula de que en los asuntos de la exclusiva competencia autonómica, el representante autonómico en la delegación española tenga “capacidad plena para participar en las deliberaciones”.

3. *Actividades autonómicas de relieve internacional*

Una corriente doctrinal cada vez más extendida se manifiesta favorable a una cierta delimitación del alcance de la competencia estatal en materia de “relaciones internacionales” en aquellos Estados, como es obvio, de estructura compleja, que tendría su correlato en la posibilidad de que los entes territoriales lleven a cabo actividades de proyección exterior, con el límite común e insalvable de las obligaciones internacionales. Esta pauta tendencial ha tenido su reflejo jurídico, ya que, como destaca Caretti,²⁴⁸ los últimos desarrollos de la evolución legislativa en este ámbito muestran la profunda modificación de la configuración de la reserva estatal en materia de “relaciones internacionales”. Ni tan siquiera la añeja y amplísima concepción del poder internacional del Estado ha impedido que ciertas actuaciones de los entes territoriales presenten, directa o indirectamente, una cierta proyección o relevancia exterior.

Muy varias son las argumentaciones en que se ha tratado de sustentar la acción exterior de las colectividades o entes territoriales. Buena parte de ellas intentan poner de relieve la diferente naturaleza de esa acción exterior autonómica respecto de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. Lafore²⁴⁹ ha reconducido la pluralidad de enfoques doctrinales a los tres grupos siguientes: el de quienes tratan de separar las actividades de naturaleza política de aquellas otras de naturaleza administrativa; el de aquellos otros que ponen el acento en el concepto de “vecindad”, que delimitaría las relaciones internacionales de aquellas otras cuya razón de ser viene determinada por el hecho de que se hallen fundadas sobre el imperativo de la proximidad geográfica; finalmente, el de quienes han queri-

²⁴⁷ Véase la información dada por el diario *El País* en su edición del 5 de diciembre de 2001, p. 17.

²⁴⁸ Caretti, Paolo, “Ordinamento comunitario...”, *cit.*, p. 364.

²⁴⁹ Lafore, Robert, “L’action à l’étranger...”, *cit.*, pp. 786-789.

do descartar el monopolio estatal en materia de relaciones internacionales invocando el concepto de “asuntos locales”, enfrenándolo de esta manera al de “asuntos nacionales”.

Cualquiera que fuera la fundamentación escogida, lo cierto es que las relaciones internacionales en sentido estricto, en las que el Estado aparece como sujeto de derecho internacional, crean obligaciones internacionales, poniendo en juego, a veces, la propia soberanía, y ello, pese a la relativización de este concepto, a la que ya tuvimos oportunidad de referirnos. Por lo mismo, se pueden diferenciar fácilmente de un conjunto de actividades de proyección exterior que llevan a cabo los entes territoriales, en relación directa con los ámbitos competenciales que les son propios, actividades que ni condicionan la unidad del Estado en el tráfico jurídico internacional ni desencadenan obligaciones inmediatas regidas por el derecho internacional, ni empeñan o condicionan la necesaria unidad de la política exterior del Estado.

La doctrina italiana ha realizado, como de algún modo ya hemos avanzado con anterioridad, una muy interesante construcción encaminada a la búsqueda de una categoría, perfectamente diferenciada de las relaciones internacionales, en la que tengan encaje aquellas actuaciones de los entes territoriales de proyección exterior.

Caretti²⁵⁰ recuerda cómo la distinción entre *rapporti internazionali* en sentido propio y *attività di rilievo internazionale* fue formulada por Condorelli, y posiblemente extraída o inspirada en el decreto de la presidencia de la República núm. 616/1997, al que ya nos referimos, aunque también en la doctrina fijada por la Corte Costituzionale en su sentencia núm. 170, de 1975, asimismo comentada.

Además de las relaciones internacionales en sentido estricto, además de la aplicación de las normas de derecho internacional, la reserva relativa a las relaciones internacionales revela un último contenido que puede deducirse, según Condorelli,²⁵¹ de los numerosos elementos contenidos en los decretos de transferencia de funciones administrativas a las regiones italianas de estatuto ordinario de los años inmediatamente anteriores; esos elementos son reconducidos por el citado autor a lo que él denomina “actividades de relieve internacional”. Se trata de un conjunto de actividades extremadamente heterogéneas cuyo común denominador es la presencia

²⁵⁰ Caretti, Paolo, “Ordinamento comunitario...”, *cit.*, p. 339, nota 14.

²⁵¹ Condorelli, Luigi, “La Regioni a Statuto ordinario e la riserva statale...”, *cit.*, p. 227.

de aspectos o presupuestos que implican contactos directos o indirectos con sociedades extranjeras. Nos hallamos, en definitiva, en el ámbito de “lo internacional”, pero en un sentido genérico, no técnico, sin conexión alguna con el ordenamiento internacional.²⁵²

En definitiva, las actividades de relieve internacional vendrían delimitadas, positivamente, por su vinculación con ámbitos materiales de la competencia de los entes territoriales, y negativamente, por la imposibilidad de comprometer la responsabilidad del Estado en un doble plano: en un plano jurídico, que alude a la responsabilidad internacional del Estado, y en un plano político, que habría que referirlo a la inexcusabilidad de no afectar la unidad de dirección de la política exterior del Estado.

La doctrina expuesta entrañó la identificación de una tercera modalidad de actuación en la esfera internacional por parte de los entes territoriales, diferenciada tanto de las relaciones internacionales propiamente dichas como de las actividades promocionales en el exterior. El conjunto de actividades reconducibles a esta nueva categoría quedaban al margen de la reserva estatal en materia de relaciones internacionales, lo que entrañaba que no requirieran de la previa conformidad estatal para su realización, quedando, pues, asimiladas a las restantes funciones transferidas o delegadas a las regiones y, por lo mismo, sujetas a los criterios ordinarios del reparto de competencias entre el Estado y los entes territoriales que lo integran.

La Corte Costituzionale, como ya tuvimos oportunidad de avanzar más atrás, en su sentencia del 20 de mayo de 1987,²⁵³ haría suya la doctrina expuesta al separar de las relaciones internacionales y de las actividades de promoción en el exterior, un elenco de actuaciones, de dispar contenido, realizadas de modo conjunto por las regiones y por otros organismos extranjeros, por lo común de análoga naturaleza, que tienen como finalidad el estudio, la información técnica o la previsión de una participación en actos destinados a impulsar el progreso cultural o económico en el ámbito local, o bien, finalmente, la enunciación de propuestas encaminadas a armonizar unilateralmente las políticas respectivas. Bien es verdad que la Corte diferiría en un aspecto muy relevante de la opinión expresada por la doctrina

²⁵² En 1974, Morviducci rechazaba la utilización de la reserva estatal relativa a las relaciones internacionales respecto de aquellas actividades que representaban un mero relieve internacional. Morviducci, Claudia, “Rapporti tra Statu e Regioni con riferimento alla attività di ‘rilievo internazionale’”, *Le Regioni*, año II, 1974, pp. 353 y ss.

²⁵³ Sentencia núm. 179, del 20 de mayo de 1987. Puede verse en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, fasc. 6, pp. 1288 y ss.

científica, al considerar indispensable la autorización gubernamental previa, a fin de que, de esta forma, pueda el Estado controlar su conformidad a las directrices de la política internacional.

En España, el Tribunal Constitucional posibilitaría por vez primera una vía hermenéutica que pudiera ofrecer un cauce para caminar en la dirección expuesta en su sentencia 153/1989, en la que, tras rechazar que la orden del Ministerio de la Presidencia, que regulaba la realización de películas cinematográficas en coproducción, objeto del conflicto de competencia, por su contenido, tuviera relación, ni siquiera lejana, con lo que comúnmente se integra en el concepto de “relaciones internacionales”, puntualizaba:²⁵⁴ “ni tampoco, por otra parte, podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales»”.

Dando un paso adelante en esta dirección, en su sentencia 165/1994, el juez de la Constitución significaba que “no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.²⁵⁵ Para que esas actividades de proyección exterior se incluyan dentro de la competencia autonómica lo decisivo será, “junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal (del artículo 149.1.3a. CE)... y por otra, que no la perturben o condicionen”.²⁵⁶

La doctrina se ha referido a distintas actividades encuadrables en esta categoría. Así, Pérez González²⁵⁷ alude a los cuatro siguientes: intervención en los procesos deliberativos internacionales; concertación transfronteriza; integración y participación en organismos interregionales, y realización de actividades promocionales en el exterior. Por nuestra parte, vamos a tratar de reconducir esas actividades a la existencia de un *ius contrahendi* autónomo y a la cooperación transfronteriza, analizando, en último término, un dispar conjunto de actividades de proyección exterior (la cooperación interregional, las actuaciones de promoción exterior, el establecimiento también en

²⁵⁴ STC 153/1989, del 5 de octubre, fund. jur. 8o.

²⁵⁵ STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 3o.

²⁵⁶ *Ibidem*, fund. jur. 6o.

²⁵⁷ Pérez González, Manuel, “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, *cit.*, pp. 292 y 293.

el exterior de oficinas de seguimiento de la labor de ciertos organismos supranacionales, la cooperación para el desarrollo... etcétera).

A. *¿Existencia de un cierto ius contrahendi autónómico?*

I. La cuestión que hemos de plantearnos ahora es la de si, descartada la capacidad autónómica para cualquier tipo de concertación exterior reconducible al derecho convencional, se puede admitir la existencia de un *ius contrahendi* por parte de las Comunidades Autónomas, entendido como una cierta capacidad autónómica para celebrar determinados acuerdos con entes públicos extranjeros.

El rechazo en el debate constituyente de la enmienda núm. 659, del Grupo Parlamentario Vasco, a la que ya aludimos, pareció cerrar todo resquicio a este tipo de acuerdos autónómicos. El Tribunal Constitucional, particularmente en su sentencia 137/1989, fue tajante al afirmar que nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna en beneficio de las Comunidades Autónomas, con independencia de la materia de que se trate, respecto de la titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales. Ello no obstante, el alto tribunal precisó a renglón seguido que la Constitución “tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas para las que tanto la propia Constitución (artículo 150.2) como el derecho comparado (tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades”.²⁵⁸

La rotunda afirmación jurisprudencial de que el *treaty-making power* pertenece únicamente al Estado no venía, sin embargo, a dar una respuesta definitiva al interrogante al que estamos tratando de dar la contestación constitucionalmente adecuada, por cuanto que los acuerdos a que antes aludimos es obvio que deben situarse al margen del *ius ad tractatum* estatal. Ciertamente, en la citada sentencia, el Tribunal declaró la nulidad de un acuerdo de cooperación que, a nuestro juicio, inequívocamente, se situaba al margen del poder de concertación internacional del Estado, pero ello fue fruto de una interpretación absolutamente expansiva, y desde luego, desmedida, del contenido de la reserva del artículo 149.1.3a., CE, que suscitó el rechazo, en el correspondiente voto particular, del presidente y tres magistrados del tribunal, y que con posterioridad parece haber sido matizada

²⁵⁸ STC 137/1989, del 20 de julio, fund. jur. 4o.

de modo notable, tal y como ya se ha expuesto. Y todo ello al margen ya de la significativa referencia hecha por el tribunal al principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales y a las posibilidades que el mismo puede abrir.

Por otra parte, no cabe soslayar una realidad evidente: el enorme desarrollo de las relaciones internacionales tiende a generar vínculos transnacionales cada vez más diversos en un marco de cooperación internacional pública que, según se ha significado,²⁵⁹ se establece a todos los niveles de la organización de los Estados y se traduce en acuerdos respecto de los que urge indagar su concreta naturaleza. En definitiva, los entes infraestatales tienden, cada vez en mayor medida, a establecer relaciones de muy diversa naturaleza con otros entes foráneos no soberanos al objeto de alcanzar una mejor gestión de sus respectivos intereses comunes. Como afirma Azzena,²⁶⁰ los acuerdos interregionales de carácter internacional que no encierren contenidos notablemente conflictivos con el monopolio estatal del poder exterior, y en los que se ofrezcan soluciones válidas para la resolución de problemas concretos, sin afectar la unidad de dirección estatal de la política exterior, están razonablemente llamados al éxito.

A esta nueva realidad se ha tratado de dar respuesta con fórmulas que a la par que viabilizan estos acuerdos interregionales salvaguardan la unidad de acción del Estado en el exterior. Ejemplo paradigmático de ello lo encontramos en Francia, donde el histórico centralismo no ha sido obstáculo para la promulgación de la Ley núm. 92.125, del 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, cuyo artículo 131.I dispone que “Las colectividades territoriales y sus agrupaciones pueden concluir convenciones con colectividades territoriales extranjeras y sus agrupaciones en los límites de sus competencias y dentro del respeto a los compromisos internacionales de Francia”.²⁶¹

²⁵⁹ Burdeau, Georges, “Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différent”, en el colectivo *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international: unité et diversité*, París, 1981, p. 104.

²⁶⁰ Azzena, Alberto, “Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del ‘potere estero’ allo Statu centrale”, *Le Regioni*, año XIII, núm. 1, enero-febrero de 1985, pp. 94 y ss.; en particular, p. 106.

²⁶¹ El *Conseil Constitutionnel*, por decisión del 26 de enero de 1992, consideró conforme a la Constitución algunas de las normas del proyecto de ley que devendría finalmente en la citada norma legal, al entender que las mismas no atentaban contra las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía.

II. El Estado ha venido, pues, a dotar de una cierta cobertura a este *ius contrahendi* de los entes infraestatales. Y a tal efecto se ha recurrido a los tratados-marco (*umbrella agreements, accords-cadre*), cuyo objetivo primordial al establecer los principios de actuación a los que se habrán de ajustar, llegando el caso, los entes infraestatales. Es decir, estos tratados-marco ofrecen cobertura normativa para los acuerdos que ulteriormente puedan llevar a cabo las entidades facultadas para ello sobre los más diversos órdenes de la cooperación internacional.

En España, la práctica de celebrar tratados interestatales que operan como fundamento normativo de acuerdos concertados por los entes infraestatales, sean o no de carácter territorial, encuentra, como recuerda Remiro,²⁶² antecedentes centenarios en las relaciones de vecindad con Francia. Así, los acuerdos de los municipios ribereños del Bidasoa sobre la navegación y pesca fluvial, que hoy se sitúan en el marco del Convenio hispano-frances del 14 de julio de 1959, responden a atribuciones tradicionalmente reconocidas y confirmadas por tratados multiseculares, como el del 20 de diciembre de 1685, o como los tratados de límites de 1856, 1862 y 1866.

Los acuerdos celebrados al amparo o en desarrollo de un tratado-marco se conocen con denominaciones dispares, siendo la más habitual la de “acuerdos no normativos”, aunque también se les denomina “acuerdos políticos”²⁶³ e incluso “pactos entre caballeros” (*gentlemen’s agreements*). Su común denominador es el hallarse desprovistos de efectos jurídicos de cualquier orden, no pudiendo consecuentemente generar su incumplimiento responsabilidad internacional, lo que, sin embargo, como apostilla Pueyo,²⁶⁴ no quiere decir que, con base en los compromisos políticos alcanzados, no pueden hacer nacer ciertos efectos y obligaciones, dando lugar a la

²⁶² Remiro Brotons, Antonio, “La estructura compleja del Estado y la atribución...”, *cit.*, pp. 248 y 249.

²⁶³ González Campos, Julio D. (en la Mesa Redonda de la cuarta sesión del Seminario sobre “La Celebración de Tratados Internacionales por España: Problemas Actuales”, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en noviembre de 1989, y que puede verse en la obra colectiva del mismo título, *cit.*, pp. 203 y ss.; en particular, pp. 204 y 205) considera que la categoría “tratados no normativos”, utilizada en ocasiones, es equívoca, por cuanto un tratado internacional, por definición, crea derechos y obligaciones entre las partes, regidas por el derecho internacional y exigibles inter partes de acuerdo con este ordenamiento jurídico. Y ello no se produce en los “tratados no normativos”, por lo que el citado autor cree preferible hablar de “acuerdos políticos”.

²⁶⁴ Pueyo Losa, Jorge, “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...”, *cit.*, pp. 30 y 31.

articulación de acciones concretas y operativas, algo perfectamente compatible con el habitual carácter programático de este tipo de acuerdos.

En España, la categoría de los acuerdos no normativos fue jurídicamente desconocida hasta el dictamen de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, del 23 de abril de 1986,²⁶⁵ que admitió dicho tipo de acuerdos, cuya conclusión es competencia del gobierno, y, bajo sus directrices, del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ahora bien, ello no significa rechazar toda posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan celebrar acuerdos de esta naturaleza. El Tribunal Constitucional, en su ya varias veces mencionada sentencia 165/1994, admitió que las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, disponen de la posibilidad de llevar a cabo una actividad con proyección externa, con la barrera evidente de la reserva estatal del artículo 149.1.3a.,²⁶⁶ con el significado que ya vimos que da el Tribunal a la misma, que, entre otras limitaciones, entraña la imposibilidad radical de que tales acuerdos originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos de otros países u organizaciones internacionales o puedan generar una responsabilidad internacional o incidir sobre la unidad de la política exterior. Consecuentemente, ya no parece posible rechazar toda posibilidad autonómica de formalizar acuerdos de esta naturaleza; más bien, lo pertinente ha de ser establecer los controles adecuados por parte de los poderes centrales del Estado.²⁶⁷

Por lo demás, la propia praxis revela que los recelos estatales frente a los diferentes tipos de acciones regionales o autonómicas de relieve internacional tienden a una progresiva flexibilización. España no es una excepción a esta tendencia generalizada. A ello ha coadyuvado, en el marco de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht, con la creación del “Comité de las Regiones”. De ahí que con denominaciones muy dispares, pero por lo general circunspectas, con el deseo, como bien se advierte,²⁶⁸ de no levan-

²⁶⁵ *Cfr.*: al efecto, Remiro Brotons, Antonio, “De los tratados a los acuerdos no normativos”, en el colectivo *La celebración de tratados internacionales...*, *cit.*, pp. 23 y ss.; en particular, pp. 43 y 44.

²⁶⁶ STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 5o.

²⁶⁷ Caretti, exageradamente, llega a defender la existencia de una obligación del Estado de prestar su propia cobertura para que las regiones puedan concluir sus propios acuerdos. Caretti, Paolo, “Le attività di rilievo internazionale delle regioni”, *Le Regioni*, año XIII, núm. 1, enero-febrero de 1985, pp. 107 y ss.; en particular, pp. 110 y 111.

²⁶⁸ Petschen, Santiago, “Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas”, *Revista de Estudios Regionales*, segunda época, núm. 34, septiembre-diciembre de 1992, pp. 207 y ss.; en particular, p. 211.

tar suspicacias en los órganos centrales del Estado, vemos cómo progresivamente se multiplican los acuerdos o convenios que, en buena medida, pueden reconducirse al ámbito de los acuerdos no normativos.²⁶⁹

III. Hemos de referirnos, finalmente, a las posibilidades que en el ámbito de la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas abre el artículo 150.2, CE.

El artículo 150.2, CE contempla una técnica de redistribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de conformidad con la cual el Estado puede transferir o delegar en aquéllas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, reservándose el Estado las formas de control que considere oportunas, que han de ser previstas por la propia ley.

La doctrina concuerda, por lo general, acerca de la utilidad de esta técnica para abrir vías de participación autonómica en el ámbito internacional en aspectos muy diversos: desde la elaboración de los criterios que han de regir la concertación de tratados o acuerdos internacionales, hasta la formulación de la política a desarrollar ante instancias u organismos internacionales, sin olvidar el posible desarrollo a través de este cauce de acciones de promoción en el exterior y, por supuesto, de la cooperación transfronteriza.

Con todo, es cierto que podría objetarse que las relaciones internacionales son, por su propia naturaleza, una de las materias excluidas del cauce abierto por el artículo 150.2, pero, como bien dice Remiro,²⁷⁰ una vez que la cuestión de la capacidad convencional de los entes territoriales menores se plantee en términos de servicio a las necesidades cotidianas de las gentes y no como plataforma de proyectos políticos que desafían la integridad del Estado, podría considerarse si y hasta qué punto sería procedente invocar el artículo 150.2, CE para reconocer a todas o a algunas comunidades autónomas (fronterizas, archipelágicas...) un *ius contrahendi* en materia de su competencia, bajo la tutela (y el control, añadiríamos nosotros) y con la autorización de los órganos centrales.

²⁶⁹ *Cfr.* al respecto, Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, *cit.*, en particular, pp. 215 y ss.

²⁷⁰ Remiro Brotons, Antonio, “La estructura compleja del Estado...”, *cit.*, p. 250.

B. *La cooperación transfronteriza*

I. El derecho internacional viene reconociendo desde tiempos lejanos la existencia de unas relaciones que se pueden vincular a la noción de “vecindad” entre Estados limítrofes. Indisolublemente relacionada con el concepto de “vecindad” se encuentra la concepción sustancialmente europea de la cooperación transfronteriza. No en vano la cooperación transfronteriza en Europa es una realidad que se remota, de hecho o de derecho, a bastante tiempo atrás, sustentándose en una tupida red de acuerdos concertados tanto entre autoridades estatales como locales. Como subraya Van de Craen, refiriéndose a las relaciones entre los Estados, “the vastmajority of these interactions concerne neighbourly relations”.²⁷¹ La realidad, desde luego, muestra de modo incontrastable, que las relaciones de vecindad con vistas a la gestión de cuestiones transfronterizas de naturaleza administrativa, técnica o económica constituyen la amplísima mayoría de las relaciones transnacionales llevadas a cabo por entes infraestatales.

Las relaciones de vecindad se han visto afectadas, de forma análoga a como ha acontecido con el conjunto de las relaciones internacionales, por los cambios desencadenados tanto por el progreso tecnológico como por la generalización del fenómeno de la cooperación internacional. Entre otras consecuencias, estos cambios se han traducido en la progresiva reivindicación por parte de las colectividades territoriales regionales y locales de llevar a cabo el desarrollo directo de este tipo de relaciones en el marco de sus respectivas competencias, en contraste con el hecho de que las relaciones de cooperación transfronteriza se venían encauzando históricamente en un nivel interestatal.

Los acuerdos de cooperación transfronteriza son, desde una óptica jurídica, de dos tipos: acuerdos vinculantes, realizados normalmente por los gobiernos de países vecinos, y acuerdos normativos, que en ocasiones no encierran sino meras declaraciones de intenciones, de los que, entre nosotros, podría constituir un buen ejemplo la “Comunidad de Trabajo de los Pirineos”.

La cooperación transfronteriza se orienta en la dirección de lograr un desarrollo armónico y equilibrado de las distintas colectividades humanas afectadas por la misma. Una nueva concepción de la cooperación transfronteriza en el contexto de las relaciones internacionales de cooperación debe

²⁷¹ Van de Craen, Frank L. M., “The Federated State and its Treaty-Making Power”, *cit.*, p. 424.

atender, como bien se ha dicho,²⁷² al desarrollo integral de las distintas colectividades a través de una política global de la administración del territorio, con especial consideración de la realidad de esas regiones fronterizas.

II. Desde la perspectiva constitucional, el dato a destacar en primer término es la ausencia de normas ordenadoras de la cooperación transfronteriza tanto a nivel constitucional como estatutario, a salvo, en este último nivel, algunas referencias al hecho geográfico fronterizo que encontramos en determinados estatutos de autonomía, tal y como ya tuvimos oportunidad de constatar.

Consecuentemente, la cooperación transfronteriza por parte de un ente territorial, particularmente por parte de una comunidad autónoma, plantea la problemática del título competencial en que la misma podrá sustentarse, título que no puede ser otro que el de la propia competencia material, esto es, el de la competencia de la comunidad autónoma sobre la materia o materias respecto de las que vaya a versar la cooperación transfronteriza. La realidad nos muestra que los distintos ámbitos materiales sobre los que han venido desarrollándose las relaciones de cooperación transfronteriza abarcan una buena parte de la vasta gama de aspectos que ocupan en la actualidad las relaciones generales de cooperación entre los Estados, correspondiéndose, como se ha constatado,²⁷³ con la mayor parte de las funciones que deben asumir los Estados modernos, a excepción de las materias relativas a la política, justicia y defensa nacional; desde las cuestiones más primarias, como la cooperación en materia aduanera y de circulación de personas y bienes, hasta el aprovechamiento y utilización de espacios fronterizos con sus respectivos recursos, pasando por aspectos muy diversos relativos a la administración del territorio y al medio ambiente.

La cooperación transfronteriza, qué duda cabe, encierra una vertiente exterior que puede poner en juego el título competencial del Estado en la materia del artículo 149.1.3a., CE. Sin embargo, la cooperación transfronteriza en abstracto no creemos que sea reconducible sin mayores precisiones al contenido de dicho título. Habrá que atender al contenido sobre el que verse esa cooperación y a otras circunstancias, como la de si esa coope-

²⁷² Pérez González, Manuel *et al.*, “Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-internacionales para su institucionalización”, separata del *Boletim da Faculdade de Direçito*, Coimbra, Universidade de Coimbra, vol. LXI (1985), 1986, p. 86.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

ración puede llegar a afectar a la política exterior del Estado. En este último caso, innecesario es decirlo, se afectaría el contenido de la reserva estatal, como también resultarían afectados otros títulos competenciales del Estado, como el del comercio exterior (artículo 149.1.10a., CE) o el de sanidad exterior (artículo 149.1.16a., CE) si la cooperación en cuestión afectase el contenido de los mismos. De no ser así, no creemos que pueda la cooperación transfronteriza ser reconducida al ámbito de las relaciones internacionales. Pensemos, además, que de siempre se ha reconocido a los fronterizos, por lo menos a nivel local, el derecho a celebrar entre sí cierto tipo de convenios. Ya mencionamos en un momento precedente cómo los Tratados de Límites entre Francia y España de 1856, 1862 y 1866 y las disposiciones adicionales a ellos, de 1868, ampararon la cooperación transfronteriza a nivel local, recogiendo la voluntad de las partes contratantes de conservar a los respectivos fronterizos “el derecho que han tenido siempre” de celebrar entre sí, aunque por tiempo determinado, que no podrá exceder de cinco años, todos los convenios de pastos u otros que puedan ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad.

En cualquier caso, e independientemente de lo expuesto, hoy, esta cooperación está cubierta por el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 y publicado en el *BOE* el 16 de octubre de 1990, previa autorización de las Cortes Generales.

III. El Convenio-Marco Europeo fue promovido por el Consejo de Europa. En él se regulan los posibles contenidos de los instrumentos de cooperación y los procedimientos de adopción de los mismos conforme a dos grandes categorías: los acuerdos interestatales y los acuerdos entre autoridades locales. Es importante significar que mediante los primeros las autoridades estatales competentes pueden definir el marco para la actuación de las entidades territoriales, conforme a los modelos que, según las finalidades perseguidas, proporciona el Convenio. Quiere ello significar, como bien se ha puesto de relieve,²⁷⁴ que este Convenio-Marco representa una mera declaración programática de objetivos e intenciones, lo que suscita la necesidad de procurar su desarrollo efectivo a través de la conclusión por los Estados-partes de acuerdos de cobertura por los que se posibilite la realización de acuerdos o contratos entre las autoridades o colectivas territoriales.

²⁷⁴ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

A tal finalidad, facilitar la aplicación del Convenio-marco europeo, respondió el Tratado Hispano-Francés sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, que entró en vigor en 1997, y que viene a posibilitar que las Comunidades Autónomas y otras entidades territoriales fronterizas con Francia tengan un marco jurídico concreto para la conclusión de instrumentos de cooperación transfronteriza (que reciben la denominación de “convenios”).²⁷⁵

La entrada en vigor del Tratado Hispano-Francés planteó la necesidad de establecer un procedimiento alternativo a la exigencia, hasta entonces aplicable, de conformidad expresa del gobierno para cada acuerdo de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. A ello respondió el real decreto 1317/1997, del 1 de agosto, en cuyo proceso de elaboración participaron las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y las entidades locales fronterizas, por medio de la Comisión Nacional de Administración Local, y que fue dictado, según se dice en su disposición adicional única, al amparo de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

La norma reglamentaria en cuestión regula los dos elementos que articulan el nuevo procedimiento: la comunicación previa de los proyectos de convenio, para producir efectos entre las partes, y la publicación de los convenios, a fin de producir efectos frente a terceros.

Frente a la subordinación de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales a la regla de la expresa aprobación de los correspondientes gobiernos estatales, excesivamente rígida y, como afirma López Ramón,²⁷⁶ difícilmente conciliable con los intentos de compatibilizar la competencia estatal sobre las relaciones internacionales y las competencias materiales de las entidades territoriales, resulta lógico el sistema establecido por el real decreto que venimos comentando, que condiciona la eficacia de estos convenios a la observancia del requisito de su comunicación previa a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que dispondrá de un mes de plazo para formular las objeciones que considere

²⁷⁵ Sobre el contenido del Tratado hispano-francés, *cf.* Fernández de Casadevante Romani, Carlos, “La acción exterior...”, *cit.*, pp. 68 y ss.

²⁷⁶ López Ramón, Fernando, “Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, en el colectivo *Informe Comunidades Autónomas. 1997*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, vol. I, pp. 616 y ss.; en particular, p. 624.

oportunas, objeciones que deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites resultantes de lo establecido en el Convenio-marco europeo y, en su caso, en los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación. Se trata, pues, de objeciones que habrán de estar jurídicamente fundamentadas, no de objeciones de naturaleza política.

Un sector de la doctrina²⁷⁷ entiende que la misma existencia y ratificación del Convenio de Madrid puede llevar a estimar que existe un cierto *ius contrahendi* por parte de las Comunidades Autónomas, al margen, obviamente, del *treaty-making power* estatal. En cualquier caso, el Convenio-marco europeo ha marcado una dirección en la que se puede seguir avanzando, como revelan los dos Protocolos Adicionales que lo han venido a complementar, el primero, del 9 de noviembre de 1995, y el segundo, del 5 de junio de 1998. Mientras por el primero, entre otros aspectos, se establece que la responsabilidad que pueda derivarse de los acuerdos de cooperación suscritos entre colectividades territoriales afectará sólo a las colectividades contrayentes, por el segundo se regulan los supuestos (no contemplados por el Convenio-marco) de cooperación interterritorial entre entidades no fronterizas, cooperación a la que se habrían de aplicar las mismas reglas previstas por el Convenio-marco en relación con la cooperación transfronteriza.

C. Otras actividades de proyección exterior

I. Las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo un conjunto de actividades de proyección exterior de distinto alcance, tendentes a establecer contactos con otras entidades o colectividades extranjeras, en la mayor parte de los casos de carácter público. Son muchas y de muy diversa naturaleza las posibles actividades autonómicas de proyección exterior, no hallándose por lo común jurídicamente formalizadas, y conectándose, en la mayor parte de los supuestos, con el ejercicio de sus competencias.

En nuestra breve exposición vamos a tratar de deslindar aquellas que se desarrollan en el ámbito internacional en general, de aquellas otras que, preferentemente, encuentran su desarrollo en relación con las instituciones comunitarias europeas.

²⁷⁷ Entre otros, Pérez Tremps, Pablo (coord.), *La participación europea y la acción exterior...*, cit., p. 221.

II. En el ámbito internacional general hemos de referirnos, en primer término, a las actividades promocionales o de promoción en el exterior. Tales actividades no son reconducibles al ámbito de las relaciones internacionales, entre otras razones, por su carácter unitaleral,²⁷⁸ encontrando sus límites para cada Comunidad Autónoma, como es obvio por lo demás, en sus propios ámbitos competenciales internos. Aunque no es previsible, como se acaba de decir, que las actividades promocionales puedan incidir sobre el contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a. CE, es obvio que éste sigue siendo un límite insalvable frente a aquéllas, por lo que si las mismas alcanzaran un significado político que, por ejemplo, pudiera afectar negativamente o enervar la política exterior del Estado, es evidente, como subraya Pérez Calvo,²⁷⁹ que ello desencadenaría una intervención del Estado sobre tales actividades.

El Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de enfrentarse por vez primera con este tipo de actividades en su sentencia 125/1984, en la que, como se ha advertido,²⁸⁰ vino a ofrecer una matización de interés en la, hasta entonces, monolítica idea que conformaba el ejercicio de cualquier acción exterior.

La matización aludida se produce en relación con la promoción exterior del turismo. Frente a la posible reconducción de tal actividad al ámbito del título competencial estatal del comercio exterior (artículo 149.1.10a., CE), el Tribunal, aun admitiendo que la promoción exterior del turismo, por la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, adquiere una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10a., precisa de inmediato que “ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota

²⁷⁸ Soriano García, José Eugenio (en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, p. 177) caracteriza estas actuaciones promocionales, que él denomina “de mero relieve internacional”, siguiendo con ello a la doctrina italiana, que, como ya vimos, acuñó dicha expresión frente a la normativizada por varios decretos de la Presidencia de la República (que se referían a la “attività promozionale all'estero”), entre otros rasgos, por su carácter unilateral y por su naturaleza fundamentalmente no normativa.

²⁷⁹ Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonomico...”, *cit.*, pp. 64 y 65.

²⁸⁰ Soriano, José Eugenio, “Poder exterior y Comunidades Autónomas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, septiembre-diciembre de 1989, pp. 117 y ss.; en particular, p. 123.

que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias”.²⁸¹

El juez de la Constitución recuerda que ante la posible concurrencia imperfecta de títulos, el intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto queda obligado a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística. Al entender el tribunal que el objeto directo de la norma impugnada es el turismo, y que los efectos que su ejecución pueda producir en el comercio interior son indirectos y de escasa entidad, concluye que es obligado interpretar dicha norma como norma que disciplina la actividad turística, correspondiendo por lo mismo la titularidad de la competencia en conflicto a quien es titular sobre la materia de turismo, esto es, a las Comunidades Autónomas en el caso en cuestión.

III. Las actuaciones que genéricamente podemos denominar de relación constituyen la segunda manifestación de estas actividades de proyección exterior. Son, como señala Pérez Calvo,²⁸² actuaciones que implican una relación de un representante de una comunidad autónoma con un poder público extranjero o con una organización internacional, como pueden ser los viajes oficiales, las declaraciones de intenciones conjuntas, la recepción de representantes de un poder público, extranjero o de una organización internacional, etcétera. También habría que reconducir a este tipo de actuaciones las relaciones no oficiales dotadas de un simple contenido informativo.

En este tipo de actuaciones debe establecerse una separación entre las relaciones oficiales y las demás,²⁸³ pues parece evidente que las primeras pueden requerir un mutuo acuerdo con el Estado, particularmente con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Un rasgo común a este tipo de actuaciones es el protagonismo presidencial en las relaciones institucionales interregionales, lo que se ha traducido en el hecho de que la proyección internacional de las Comunidades Autónomas gire en buen grado en la actividad institucional en el exterior que llevan a cabo los presidentes autonómicos.²⁸⁴

²⁸¹ STC 125/1984, del 20 de diciembre, fund. jur. 1a.

²⁸² Pérez Calvo, Alberto, “Estado Autonomo...”, *cit.*, p. 60.

²⁸³ Lasagabaster Herrarte, Iñaki, “El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico”, *cit.*, p. 22.

²⁸⁴ *Cfr.* al respecto, Conde Martínez, Carlos, “La acción exterior...”, *cit.*, pp. 151 y ss.

IV. La cooperación interregional y la cooperación al desarrollo son otras manifestaciones de estas actividades de proyección exterior. El asociacionismo regional europeo se ha generalizado por doquier. La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas forman parte de distintas asociaciones regionales con finalidades absolutamente dispares.²⁸⁵

Particular importancia presenta la Asamblea de las Regiones de Europa, creada en octubre de 1984, en Trieste, en el marco de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Europea con la denominación de Consejo de las Regiones de Europa, convirtiéndose un año después en la mencionada Asamblea de las Regiones de Europa.

En cuanto a la cooperación al desarrollo, cabe señalar que la cooperación con el Tercer Mundo viene recibiendo una creciente atención por parte de las entidades territoriales europeas. Aunque las actuaciones autonómicas vinculadas a la cooperación para el desarrollo no requieren el establecimiento de contacto alguno por parte de las Comunidades Autónomas en el extranjero, pues lo sustancial de la actuación autonómica en este ámbito se desarrolla en el propio territorio, es lo cierto que esta cooperación presenta una proyección exterior al incidir sobre otros países.

El auge de la cooperación de desarrollo descentralizada responde a razones bien diversas,²⁸⁶ de entre las que quizá convenga destacar el hecho de que diversas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, vienen apoyando los procesos de descentralización en África y América Latina, al ver en la descentralización un vehículo de modernización administrativa, circunstancia que ha potenciado la capacidad de interlocución entre países desarrollados y subdesarrollados en los diferentes niveles gubernamentales y administrativos.

V. Otras actividades de proyección exterior encuentran su marco en las instituciones comunitarias europeas. Y a ellas nos referimos finalmente.

Los intentos de intervención directa ante los órganos comunitarios por parte de los entes territoriales de los Estados compuestos integrantes de la Unión han sido frecuentes. Quizá el ejemplo más lejano de ello lo encontremos en la República Federal Alemana, donde esas reivindicaciones en pro de una cierta intervención directa por parte de los *Länder* fueron atendidas, en alguna medida, ya en 1959 con la creación del llamado *Landesbeobachter*, una suerte de observador de los *Länder* ante las Comunidades

²⁸⁵ *Ibidem*, pp. 133 y ss.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 202.

Europeas, que participaba sin voz en todas las reuniones del Consejo de Ministros de la Comunidad, informando de los aspectos tratados a los *Länder* y al *Bundesrät*.

En tiempos más próximos, la apertura de oficinas u otros organismos ante la Unión por parte de las Regiones y los *Länder* ha sido la fórmula escogida por algunas de estas colectividades territoriales para establecer contactos directos, permanentes y regulares con las instituciones comunitarias, en el bien entendido de que se trata de entes que tienen más de oficinas de información que de organismos de representación.²⁸⁷

España no ha sido una excepción frente a esa pauta común, procediendo las Comunidades Autónomas a la creación de sedes permanentes en Bruselas. El Tribunal Constitucional, en su varias veces referida sentencia 165/1994, convalidó la constitucionalidad de la Oficina creada por el gobierno vasco en Bruselas a través del decreto 89/1988, objeto del conflicto de competencia resuelto por el citado fallo.

El Tribunal no vio en tal hecho vulneración de la reserva estatal del artículo 149.1.3a., CE. A su juicio,

la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conducen a apreciar que, en forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas... respecto de esas actividades, de su previsible evolución, y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico.²⁸⁸

Sólo si se incidiera en el contenido de la reserva estatal del artículo 149.1.3a. se produciría una actuación autonómica *ultra vires*. Pero, según el Tribunal,²⁸⁹ la existencia de la oficina en cuestión no prejuzga su tipo de actividad ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales. Y el carácter público de tal oficina no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial.

El alto tribunal tampoco apreciaría vulneración del principio de territorialidad de las competencias, pues esa eventual vulneración resultaría no del lugar de ubicación del órgano que las ejerza, sino de dónde se produz-

²⁸⁷ Fernández de Casadevante Romani, Carlos, "La acción exterior...", *cit.*, p. 101.

²⁸⁸ STC 165/1994, del 26 de mayo, fund. jur. 8o.

²⁸⁹ *Ibidem*, fund. jur. 9o.

can sus resultados. Y el juez de la Constitución entendería²⁹⁰ que nada ilustra, en cuanto a la naturaleza y efecto de la actuación del órgano, que ésta fuera a implicar ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera del ámbito territorial de competencias de la Comunidad del País Vasco.

Hemos de referirnos, por último, a la participación directa de las Comunidades Autónomas en un órgano comunitario de naturaleza consultiva creado por el Tratado de la Unión Europea, como es el Comité de las Regiones, órgano al que pueden acudir el Consejo, la Comisión y, tras el Tratado de Ámsterdam, también el Parlamento Europeo.

De los 229 representantes tanto de las colectividades regionales como locales que integran el Comité, a España le corresponden veintiún miembros que se distribuyen del siguiente modo:²⁹¹ uno por cada comunidad autónoma, propuesto por su presidente, y cuatro en representación de las colectividades locales, elegidos por la Federación Española de Municipios y Provincias.

La presencia en este Comité, como se ha advertido,²⁹² puede permitir seguramente a las entidades autonómicas una participación en los asuntos comunitarios que vaya más allá de lo que sería jurídicamente posible en virtud de sus competencias. La realidad, sin embargo, revela que el Comité de las Regiones es una institución bastante devaluada y con escasísimo peso real en la vida comunitaria europea.

²⁹⁰ *Ibidem*, fund. jur. 10.

²⁹¹ Esta distribución fue acordada por el Pleno del Senado (Acuerdo del 20 de octubre de 1993), que instó al gobierno a hacer una propuesta al Consejo en el sentido expuesto.

²⁹² Pérez Calvo, Alberto, "España, un Estado autonómico y comunitario", *cit.*, p. 648.