

LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Fernández Segado

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ACCIÓN EXTERIOR Y ESTADO COMPUESTO. II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR. III. LA CLÁUSULA DE RESERVA ESTATAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: A) El contenido de la reserva estatal. B) La integridad de la competencia estatal. IV. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A) La participación de las Comunidades Autónomas en el “*ius ad tractatum*”: a) Derecho de instancia. b) Derecho de información. c) Otras posibles fórmulas de participación autonómica en el proceso de negociación de los tratados. d) Las cláusulas de salvaguardia estatutaria frente a los tratados. e) La ejecución de los tratados internacionales.

I. INTRODUCCIÓN: 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 doctrina¹, como una consecuencia de los principios de

(1) PÉREZ GONZÁLEZ M. y PUEYO LOSA J.: “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional, en el colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela 1982, págs. 13 y sigs.; en concreto, pág. 24.

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 ROUSSEAU², 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 compuesto, 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 XIX³. Así, toda relación exterior pondría en juego la soberanía estatal y afectaría de modo ineludible al 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 cooperación⁴, 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

(2) ROUSSEAU CH.: *Derecho Internacional Público*, Ediciones Ariel, 3.ª ed., Barcelona, 1996, págs. 122-123.

(3) LAFORE R.: "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1988, vol. 3, págs. 763 y sigs.; en particular, pág. 769.

(4) LASAGABASTER HERRARTE I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986, pág. 13.

internacionales tenían como sustancia peculiar ser las relaciones entre Estados soberanos e independientes, hoy son también, como dice REMIRO⁵, 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 LAFORE⁶, 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 ámbito 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 art. 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, a cuyo tenor: “Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”, corrobora la tesis precedente por cuanto, como señala MANGAS⁷, lo que tal norma significa es que el Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aún 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

(5) REMIRO BROTONS A.: “La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales” (Comentario al art. 149.1.3ª de la Constitución), en Oscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Cortes Generales- Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999, págs. 237 y sigs.; en particular, pág. 245.

(6) LAFORE R.: “L’action à l’étranger...”, op. cit., pág. 773.

(7) MAGAS MARTÍN A.: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, 26 ed., Madrid, 1987, pág. 219.

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 integran⁸.

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 doctrina⁹, un requisito 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 REMIRO¹⁰, dicho reconocimiento podía considerarse como un tributo histórico en procesos de federación de Estados que fueron (o pudieron ser) soberanos o independientes,

(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 Conferencia 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 R.: "Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el federalismo contemporáneo", en *Anuario de Derecho Internacional*, 1975, II, págs. 379 y sigs.; en concreto, pág. 384.

(10) REMIRO BROTONS A.: "La estructura compleja del Estado..." op. cit., pág. 240.

hoy la situación tiende a cambiar¹¹, cambio del que constituye un buen ejemplo la importante reforma constitucional argentina de 22 de agosto de 1994, tras la que el art. 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 doctrina¹², 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 1983¹³, 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.

(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 (C. Herman Pritchett: "La Constitución Americana", Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, pág. 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 tuviere 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 R. y MENEM E.: *La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 401.

(13) Cfr. al respecto, BUJ MONTERO M.: "Las Provincias y los convenios internacionales", en PÉREZ GUILHOU D. y otros, *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*, vol. II, Ediciones Depalma, Buenos Aires-Mendoza, 1995, págs. 381 y sigs.; en particular, págs. 383-384.

(14) L. M. VAN DE CRAEN F.: "The Federate State and its treaty-making power", en *Revue Belge de Droit International*, vol. XVII, I, Bruxelles, 1983, págs. 377 y sigs.; en concreto, pág. 423.

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 indivisible¹⁵.

Si a todo ello se une el dinamismo ínsito a los Estados compuestos¹⁶, 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, 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 LAFORE¹⁷, 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 REMIRO¹⁸, 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.

(15) En el mismo sentido, PUEYO LOSA J.: “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”, en *Dereito (Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela)*, vol. III, núm. 2, 1994, págs. 9 y sigs.; en particular, pág. 10.

(16) Los Estados compuestos, dice CONDE, son una realidad esencialmente dinámica que los sitúa en un proceso de reacomodación permanente. CONDE MARTÍNEZ C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2000, pág. 50.

(17) LAFORE R.: “L’action à l’étranger...”, op. cit., pág. 800.

(18) REMIRO BROTONS A.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en RAMÍREZ M. (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 353 y sigs.; en particular, pág. 359.

En resumen, en los Estados de estructura compleja, la reserva al poder central de las relaciones internacionales, como por ejemplo acontece en el art. 32.1 de la *Bonner Grundgesetz*¹⁹ o en el art. 149.1.3^a 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.

II. 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.

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 art. 149.1.3^o, 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 altas instituciones representativas del mismo, determinadas competencias de orden internacional. Este es el caso, entre otros varios, de los siguientes preceptos: el art. 56.1, por el que el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales; el art. 63.2, que encomienda asimismo al Rey la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados; el art. 93, que deposita en las Cortes Generales o en el Gobierno, según los casos, la facultad de garantía

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

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 art. 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 art. 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 regulación²⁰, hasta quien alude a la pusilanimidad en la negación de las consecuencias hacia afuera de la estructura compleja del Estado²¹, o a la absoluta ceguera por la que se dejaron llevar los constituyentes a la hora de tratar y 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 Autónomas), prefiriendo optar por el silencio en lugar de afrontar este desafío con realismo²², 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 internacional²³.

(20) FERNÁNDEZ-MONGE GONZÁLEZ-AUDICANA J.: *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1989, pág. 66.

(21) REMIRO BROTONS A.: "El poder exterior del Estado", en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre 1985, págs. 53 y sigs.; en concreto, págs. 54-55.

(22) FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ: "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional", en el colectivo, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983, págs. 1575 y sigs.; en concreto, pág. 1590.

(23) MANGAS MARTÍN A.: *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., pág. 222.

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 art. 2º de la Constitución y que se desarrolla en el Título VIII²⁵.

Desde una óptica diferente se manifiesta PEREZ CALVO²⁶, para quien no resulta lógico apoyarse en la estructura autonómica del Estado 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 art. 149.1.3. 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 constitucional²⁷, pero a ello no obsta en lo más mínimo este conjunto normativo y, de modo particular, la reserva estatal del art. 149.1.3., 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 art. 32.1 de la *Grundgesetz*, el sentido de

(24) *Ibidem*, pág. 223.

(25) Análoga opinión sustenta Jauregui, 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. JAUREGUI G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986, pág. 55.

(26) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos Madrid, 1993, págs. 68-75.

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

una clausula de esta naturaleza es subrayar que en el tráfico jurídico internacional el Estado (aún tratándose de un Estado Federal) actúa por principio como unidad²⁸. Y ello se comprende con facilidad si se tiene en cuenta que el interés general del Estado no tiene por que 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 atrás²⁹, 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 art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea que, tras el Tratado de Amsterdam, 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 del poder político estatal. Todo ello al margen ya de que sea opinión doctrinal común que los relaciones con los organismos comunitarios europeos difícilmente pueden organizarse con las mismas medidas que se

(28) VOGEL J. J.: “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 613 y sigs.; en particular, pág. 662.

(29) Es el caso, entre otros, de PÉREZ GONZÁLEZ M. y PUEYO LOSA J.: “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, op. cit., pág. 33.

aplican a las relaciones internacionales en general³⁰. 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 Constitucional³¹, 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 art. 149.1.3^a, 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 constitucional de competencias y, por ende, una absoluta e indiscriminada sujeción del principio de autonomía al principio de unidad. Ello debe traducirse en que aún 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 art. 149.1.3^a, 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 CONDORELLI³², 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 S.: “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto 1985, págs. 9 y sigs.; en particular, pág. 30.

(31) STC 165/1994, de 26 de mayo, fund. jur. 4^o.

(32) CONDORELLI L.: “Le regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali»”, en *Politica del Diritto*, año IV, núm. 2, abril 1973, págs. 223 y sigs.; en concreto, págs. 229-230.

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 cuestión³³, 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 art. 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.

III. LA CLÁUSULA DE RESERVA ESTATAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

I. El art. 149.1.3^a, 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.

(33) Así, en su Sentencia 44/1982, de 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, de 26 de mayo, fund. jur. 3º.

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

El art. 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 art. 14.3ª de la Constitución de 1931³⁶, 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 los mismos”. 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 Estado³⁷. 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 lugar³⁸, 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”.

(36) A tenor del art. 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: 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 R. M.: “Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales”, en *Sistema*, núm. 66, mayo 1985, págs. 77 y sigs.; en concreto, pág. 81.

(38) FERNÁNDEZ SEGADO F.: “Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 16, julio-diciembre 1993, págs. 9 y sigs.; en concreto, pág. 17.

A la enmienda anterior habría que añadir otra del Sr. Heribert Barrera, formulada frente al texto del actual art. 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 sería rechazada en la sesión del 6 de junio de 1978 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso³⁹.

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 HERNANDEZ LAFUENTE⁴⁰, 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 art. 149.1 CE), y la misma modificación dada por la Ponencia al texto de la norma que venimos analizando, cuya filosofía, según la propia Ponencia⁴¹, 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 art. 149.1.3^a, como bien se ha significado⁴², operaría, en la mente del

(39) DSCD, núm. 81, 6 junio 1978, pág. 2948.

(40) HERNÁNDEZ LAFUENTE A.: “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*, Biblioteca Diplomática Española, Madrid, 1990, págs. 147 y sigs.; en concreto, pág. 148.

(41) BOC, núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1600.

(42) BUSTOS GIBERT R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, pág. 62.

constituyente, como una cláusula general orientada a evitar cualquier acción exterior autonómica no específicamente incluida en el resto de apartados del mismo art. 149.1. Actuaría, por tanto, como una suerte de cláusula general de atribución de competencias en favor de los poderes centrales que abarcaría tanto aquellas manifestaciones del poder exterior que contenía el texto del art. 138.3 del Anteproyecto como cualesquiera otras conectadas con las relaciones internacionales.

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 art. 149.1.3^a. El cuestionamiento de la norma se asienta, de entrada, en la misma calificación como “materia” que el constituyente hace de las “relaciones internacionales”.

REMIRO⁴³, 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 art. 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 PEREZ GONZALEZ⁴⁵, 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 invasión competencial por la vía indirecta de la concertación convencional a cargo de los órganos centrales.

(43) REMIRO BROTONS A.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 361.

(44) MANGAS MARTÍN A.: “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución Española de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, invierno 1981, págs. 143 y sigs.; en particular, pág. 158.

(45) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”, en el colectivo, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1986, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, págs. 257 y sigs.; en particular, págs. 264-265.

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 art. 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 asuntos de la política y la administración interna quedan fuera del ámbito de la actividad exterior⁴⁷.

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 JAUREGUI⁴⁸, una forma específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio, PEREZ 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 Constitucional⁵⁰. Bien es verdad que las materias enumeradas por los arts. 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.

(46) MUÑOZ MACHADO S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 475.

(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 art. 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 GRAGERA T.: “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre 1985, págs. 91 y sigs.; en concreto, pág. 94.

(48) JAUREGUI G.: *Las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pág. 23.

(49) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonomico...*, op. cit., págs. 20-28.

(50) STC 39/1982, de 30 de junio, fund. jur. 59.

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 y funciones públicas. Como dice PEREZ CALVO⁵¹, 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.

A. 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, de 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 de 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 GARCIA DE ENTERRIA⁵². A tales problemas, que, como dijimos en un momento precedente, son distintos aún hallándose relacionados, han tratado de dar respuesta diferentes construcciones encaminadas, en lo sustancial, a precisar el contenido de esta reserva estatal.

(51) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonomico...*, op. cit., págs. 21-22.

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA E.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre 1991, págs. 3 y sigs.; en concreto, pág. 18.

Destaquemos ante todo que existe cierta coincidencia en orden a la necesidad de una interpretación abierta de la cláusula del art. 149.1.3^a, 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 competencias estatutariamente asumidas. Ha sido MANGAS quien quizá con más ardor ha definido esta posición⁵³.

La citada autora, en su intento de desentrañar las dispares competencias incluidas en ese “cajón de sastre” que a su juicio es el art. 149.1.3^a, separa, 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 MANGAS⁵⁴, 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.

(53) MANGAS MARTÍN A: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., págs. 227-234.

(54) *Ibidem*, pág. 231.

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. Este, pues, sería el ámbito acotado por el art. 149.1.3^a 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, PEREZ GONZALEZ⁵⁶ 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*, dirección 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 art. 150.2 CE)⁵⁷⁻⁵⁸.

(55) *Ibidem*, págs. 233-234.

(56) PÉREZ GONZÁLEZ M.: *La acción exterior del Estado y las autonomías...*, op. cit., pág. 265.

(57) Esta tesis del “núcleo duro” es seguida en su literalidad, entre otros, por PUEYO LOSA J.: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, enero-abril 1989, págs. 29 y sigs.; en concreto, pág. 31.

(58) 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 internazionle*), 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 E.: “Comentario a la STC 137/1989, de 20 de julio” (*Colaboración entre Galicia y Dinamarca*), en el colectivo, *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, op. cit., págs. 154 y sigs.; en particular, pág. 161.

Algún otro autor, en estrecha conexión con los anteriores, ha hablado de un “núcleo fuerte”. Es el caso de SORIANO⁵⁹, para quien el concepto “relaciones internacionales” debe ponerse en relación con el principio de la soberanía estatal. Ello supondrá que el título competencial del art. 149.1.3^a 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 internacionales⁶⁰.

IV. Algunos otros autores han reconducido el contenido de esta reserva a la noción de política exterior⁶¹ o a la de poder exterior⁶². 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 autor⁶³, que competencias no delimitadas de forma clara

(59) SORIANO J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 27.

(60) 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. Rafael Bustos Gibert: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 80.

(61) POMED SÁNCHEZ L. A.: “La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre 1990, págs. 211 y sigs.; en particular, págs. 243- 246.

(62) PÉREZ TREMPs P: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pág. 75.

(63) *Ibíd*em, pág. 76.

por el bloque de la constitucionalidad entre Estado y Comunidades 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 constitucionalidad⁶⁴.

La dirección de la política exterior por el Gobierno (art. 97 CE) y la interacción normativa entre esta última norma y el art. 149.1. 3^a sustenta una nueva interpretación expansiva de la competencia estatal⁶⁵, de acuerdo con la cual, la habilitación estatal del tantas veces citado art. 149.1.3^a 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 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 clausula del art. 149.1.3^a, en unión de la presión del art. 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 PEREZ CALVO⁶⁶ que, de alguna manera, también entraña una interpretación amplia o expansiva de las relaciones internacionales, si bien desde una óptica diferenciada de la precedente. Parte el citado autor de que un intento analítico de descubrir las funciones concretas que se encierran en la genérica expresión del art. 149.1.3^a 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

(64) También MUÑOZ MACHADO S., siguiendo a STROZZI (STROZZI G.: “*Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto Internazionale*”, Milán, 1983), vincula en cierta forma las relaciones internacionales al poder exterior del Estado. MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, op. cit., pág. 33.

(65) HERNÁNDEZ LAFUENTE A.: “La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior”, op. cit., págs. 149-150.

(66) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonomico y Comunidad Europea*, op. cit., en particular, págs. 36-42.

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 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 sensu contrario*”, que las Comunidades Autónomas no pueden realizar una política exterior propia. Y en este contexto encuentra su significación más plena la cláusula del art. 149.1.3^a 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 momento⁶⁷, 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, hecha 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 PEREZ CALVO⁶⁸, 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. 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 última *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.

(67) FERNÁNDEZ SEGADO F.: “Acción exterior y Comunidades Autónomas...”, op. cit., pág. 16.

(68) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonómico...*, op. cit., pág. 39.

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 entender que la reserva estatal del art. 149.1.3^a 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 art. 149.1.3^a. 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 art. 149.1.2^a: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo) para que se produzca el cambio de titularidad en favor del Estado.

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 art. 149.1.3^a puede asimismo manifestarse a través de una función coordinadora, directora 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 ellas⁶⁹, entre el Estado y las Comuni-

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

dades 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 art. 149.1.3^a. En su primera jurisprudencia, el Tribunal vino sistemáticamente considerando que la dimensión internacional de la cuestión era, *per se*, factor primordial para la atribución de la competencia al Estado⁷⁰, reconduciendo en ocasiones al art. 149.1.3^a aspectos que, en rigor, nada tenían que ver con las relaciones internacionales⁷¹, o contribuyendo a explicar la intervención de instancias administrativas centrales respecto de ciertas actividades de relevancia pública por su proyección internacional⁷².

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 materias⁷³. De esta forma, el Tribunal viene a equiparar el *ius ad tractatum* con el *ius contrahendi*. Y así, reconduce al título competencial del art.

(70) Así, en la STC 44/1982, de 8 de julio, fund. jur. 4^o, el Tribunal otorgó la titularidad de la competencia para atribuir frecuencias 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.

(71) En la STC 154/1985, de 12 de noviembre, fund. jur. 59, 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.

(72) En su STC 1/1986, de 10 de enero, fund. jur. 3^o, el Tribunal, frente al argumento de que la proyección internacional del deporte encuentra en el núm. 3^o del art. 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.

(73) STC 137/1989, de 20 de julio, fund. jur. 4^o.

149.1.3^a 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 competencial⁷⁴, 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.

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 art. 149.1.3^a, que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que aún 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 éste 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 art. 149.1.3^a, 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 señalado⁷⁵, sólo se pudo hacer desde una perspectiva cartesiana, con abstracción de las concretas circunstancias del caso.

(74) 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 J. E.: “Poder exterior y Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, septiembre-diciembre 1989, págs. 117 y sigs.; en particular, pág. 131.

(75) SORIANO J. E.: “Poder exterior...”, op. cit., pág. 134.

A partir de ese momento, el Tribunal comenzará a tratar de delimitar mínimamente el título competencial que nos ocupa. Así, en su Sentencia 153/1989⁷⁶, 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”⁷⁷, 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.

De modo más rotundo aún, en la STC 80/1993⁷⁸, el Juez de la Constitución iba a insistir⁷⁹ en que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3^a 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 en relación a lo que en esta Sentencia considerará como el contenido esencial de la materia “relaciones internacionales”: “sin llegar a una descripción agotadora de la misma –razona el Tribunal⁸⁰–, en la STC 153/1989 ya hemos caracterizado en su núcleo

(76) STC 153/1989, de 5 de octubre, fund. jur. 8°.

(77) Ya en su STC 125/1984, de 20 de diciembre, fund. jur. 1°, el Tribunal, en relación con el título competencial del comercio exterior (art. 149.;1.10^a 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.

(78) STC 80/1993, de 8 de marzo, fund. jur. 3°.

(79) 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, de 28 de marzo, fund. jur. 3°, 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”.

(80) STC 80/1993, de 8 de marzo, fund. jur. 3°.

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, “comercio exterior –art. 149.1.16^a– , o “sanidad exterior” –art. 149.1.16^a–), 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 en favor del Estado, da un nuevo paso en la dirección de acotar, desde una óptica negativa y positiva, el contenido de esta reserva⁸¹.

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.

(81) STC 165/1994, de 26 de mayo, fund. jur. 5°.

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 Tribunal⁸², 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 extranjeros⁸³, 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.

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 art. 149.1.3^a cabe hacer dos últimas reflexiones.

(82) *Ibidem*, fund. jur. 6^o.

(83) 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 art. 149.1.3^a CE. Así lo puso de relieve el Tribunal Constitucional en su Sentencia 168/1993, de 27 de mayo, fund. jur. 7^o.

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 17/1991⁸⁴, considerando que se trataba de un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados, y entendiéndose 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 doctrina⁸⁵ ha entresacado una pauta interpretativa: las actuaciones externas de contenido preeminente 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 art. 149,1.3ª.

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 REMIRO⁸⁶, veda la alta política a las Comunidades Autónomas, están en la base de este contenido adicional de la reserva estatal de las relaciones internacionales.

(84) STC 17/1991, de 31 de enero, fund. jur. 6º.

(85) PÉREZ TREMPES P. (coord.), CABELLOS ESPIÉRREZ M. A. y ROIG MOLÉS E.: "La participación exterior de las Comunidades Autónomas", PONS M. - Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid - Barcelona, 1998, pág. 188.

(86) REMIRO BROTONS A.: "La estructura compleja del Estado...", op. cit., pág. 246.

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 doctrina⁸⁷ 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 art. 149.1.3^a, 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, reconocía⁸⁸ 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 (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades.

B) La integridad de la competencia estatal.

El art. 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.

(87) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “La ‘onda regional’ en Bruselas y el ámbito del poder exterior” (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo), en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, septiembre-diciembre 1994, págs. 899 y sigs.; en particular, pág. 911.

(88) STC 137/1989, de 20 de julio, fund. jur. 4º.

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, pues, 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 exterior⁸⁹ y sanidad exterior⁹⁰. Y también lo ha hecho con mayor nitidez aún 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 solo impide que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella⁹¹. De una u otra forma, este reconocimiento de la plenitud de la competencia ha estado presente en otros distintos fallos del Juez de la Constitución⁹².

(89) STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 13.

(90) STC 252/1988, de 20 de diciembre, fund. jur. 3º.

(91) STC 35/1982, de 14 de junio, fund. jur. 2º.

(92) Entre otras varias, SSTC 44/1982, de 8 de julio, fund. jur. 4º; 154/1985, de 12 de noviembre, fund. jur. 5º, y 137/1989, de 20 de julio, funds. jurs. 3º y 4º.

La integridad de la reserva competencial no resuelve ni mucho menos los problemas de 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 exterior⁹³. 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 Tribunal⁹⁴, 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.

El 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 constitucional⁹⁵, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de

(93) STC 165/1994, de 26 de mayo, fund. jur. 5º.

(94) STC 125/1984, de 20 de diciembre, fund. jur. 1º.

(95) Valga por todas la STC 148/1998, de 2 de julio. fund. jur. 4º.

los convenios o tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo⁹⁶. 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 Autónoma⁹⁷.

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 solo 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.

(96) 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, de 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, de 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.

(97) STC 252/1988, de 20 de diciembre, fund. jur. 2º.

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 reverdecido 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 o 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.

4. La acción exterior de las Comunidades Autónomas.

Analizado el marco constitucional de la acción exterior no puede haber 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 estatuto 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 señalado⁹⁸, desbordando su estricta finalidad material, puede cumplir la función de subrayar la personalidad política y administrativa diferenciada de los distintos entes o colectividades territoriales.

(98) CONDE MARTÍNEZ C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 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 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.

A) *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 Derecha 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 BITTER⁹⁹ 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 revertirse¹⁰⁰.

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 contrapesarse 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 tractatam*.

La doctrina¹⁰¹ 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 negociación, por vía

(99) BITTER J. W.: "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (monográfico), Madrid, 1981, págs. 159 y sigs.; en particular, págs. 196-197.

(100) En 1980, DI MARZO L. 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 este 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 L.: *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Noordhoff, Londres, 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 C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas (Balance de una práctica consolidada)*, Universidad Rey Juan Carlos-Editorial Dilex, Madrid, 2001.

(101) REMIRO BROTONS A.: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 236-237.

de asistencia o, incluso, de conegociación; 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 dicho¹⁰², 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 califica¹⁰³, 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 Bélgica¹⁰⁴, 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 germanófono fue habilitado de igual forma para la conclusión de tratados.

(102) PÉREZ VOITURIEZ A. y YANES HERREROS A.: "Aspectos internacionales de un régimen autonómico para Canarias", en Gumersindo Trujillo (coord.), *Federalismo y Regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, págs. 599 y sigs.; en particular, pág. 612.

(103) REMIRO BROTONS A.: "La estructura compleja del Estado...", op. cit., págs. 241-242.

(104) Cfr. al efecto, YVES LEJEUNE: "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales", en PÉREZ GONZÁLEZ M. (director), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Bilbao, 1994, págs. 241 y sigs.

A partir de la Ley especial de 5 de mayo de 1993, una disposición constitucional (art. 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 art. 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 Quebec 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 Quebec 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 Quebec 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, BITTER¹⁰⁵ 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 de 9 de junio de 1980 sobre autorización para entablar negociaciones con el Gobierno federal sobre un Estatuto de Quebec dentro de la Federación canadiense.

(105) BITTER J.W.: “El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales”, op. cit., pág. 193.

En Dinamarca, la Ley reguladora de la autonomía de Groenlandia, de 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 art. 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 art. 32.3 dispone que cuando los *Länder* sean competentes para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno federal¹⁰⁶ concertar tratados con Estados extranjeros. La controversia suscitada por estas cláusulas constitucionales¹⁰⁷ no se solventaría sino hasta el llamado Pacto o Acuerdo de Lindau, celebrado en 1957 entre la Federación y los *Länder*, en el que se da una regulación al problema suscitado por el art. 32.3 de la Ley de Bonn. De acuerdo con el mismo, siempre que los tratados de Derecho internacional en ámbitos de competencia exclusiva de los *Länder* generen una obligación por parte de la Federación o de los *Länder*, se requerirá el consentimiento de los *Länder*, que deberá de haberse producido antes de que la obligación sea vinculante de acuerdo con el Derecho internacional. Asimismo, los *Länder* deberán de 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.

(106)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.

(107)Cfr. al efecto, STARCK C.: "Los *Länder* alemanes y la competencia exterior", en Manuel Pérez González (dir.3, *La acción exterior y comunitaria de los *Länder*, Regiones...*, op. cit., vol. I, págs. 107 y sigs. Asimismo, BITTER J.W.: "El Estado compuesto y la conclusión...", op. cit., págs. 165-166.

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 afectaran 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 procedimiento¹⁰⁸. 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; ello no obstante, BITTER¹⁰⁹ 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 tratados¹¹⁰. Junto a la competencia federal ilimitada para concluir tratados internacionales en todos los asuntos, existe 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 BURTSCHER¹¹¹ ha podido afirmar que la figura jurídica de los tratados estatales de los *Länder* es “Derecho constitucional muerto”.

B) En el segundo bloque de Estados, aquellos en los que no se ha reconocido a los entes territoriales un poder convencional autónomo, si no 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.

(108) STARCK CH.: “Los Länder alemanes...”, op. cit., pág. 116.

(109) BITTER J. W.: *El Estado compuesto...*, op. cit. pág. 167.

(110) Cfr. al respecto, WOLFGANG BURTSCHER: “La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales”, en PÉREZ GONZÁLEZ M. (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones...*, op. cit., vol. I, págs. 147 y sigs.; en particular, págs. 155-161.

(111) *Ibidem*, pág. 156.

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 derivados¹¹². El Estatuto de la Región Autónoma de Azores, aprobado por la Ley de 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 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 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 Umbría¹¹³. La *Corte* consideró inadmisibile el recurso por cuanto el Acuerdo

(112) Cfr. al respecto, MARTÍNEZ PUÑAL A.: "Las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal", en el colectivo, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, op. cit., págs. 185 y sigs.

(113) Sentencia de la Corte Costituzionale núm. 170, de 18 de junio de 1975, *ritenuto in fatto*. Puede verse en *Giurisprudenza Costituzionale*, año XX, 1975, fasc. 3-4, págs. 1448 y sigs.

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 efecto significara CARETTI¹¹⁴, en su Sentencia la *Corte* explicitó algunas consideraciones que dejaban entrever implícitamente una posición aperturista en 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 internacional, 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, de 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 jurisprudencia¹¹⁵ 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 señalado¹¹⁶, 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

(114) CARETTI P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale* (Contributo allo studio dalle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni), Giuffrè, Milano, 1979, pág. 358.

(115) Cfr. al respecto, CONDORELLI L.: "Le Regioni a Statuto ordinario e la riserva...", op. cit. Asimismo, Claudia Morviducci: "Le attività di rilievo internazionale dalle Regioni e l'interpretazione governativa del d.P.R. 616", en *Le Regioni*, año VIII, 1980, págs. 983 y sigs.

(116) CARETTI P.: "Le attività di rilievo internazionale dalle Regioni", en *Le Regioni*, año XIII, núm. 1, enero-febrero 1985, págs. 107 y sigs.; en particular, págs. 108-109.

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 acuerdo del mismo.

La *Corte Costituzionale* volvería en sucesivos fallos al tema e iría evolucionando¹¹⁷ en un sentido favorable a la ampliación del marco de actuación regional, primero, al entender en su Sentencia núm. 187, de 1985¹¹⁸, 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 anteriores en los que se asegurara la intervención 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 en base a una fórmula de colaboración del Estado y las Regiones¹¹⁹. Más tarde, en su Sentencia núm. 179, de 1987¹²⁰, 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, en base al 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.

(117) Cfr. al efecto, AGOSTINI M. V.: “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 M (dir.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder...*, op. cit., val. I, págs. 19 y sigs.; en particular, págs. 25-26.

(118) Sentencia núm. 187, de 25 de junio de 1985. Puede verse en *Le Regioni*, año XIII, núm. 6, noviembre-diciembre 1985, págs. 1178 y ss.

(119) 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, en base a consideraciones que a la vista de los intereses entrelazados que hay en juego, conducen de modo inevitable a modelos de colaboración. CARETTI P.: “Una sconfezione definitiva dell’attività di rilievo internazionale” dalle Regioni?”, en *Le Regioni*, año XIII, núm. 6, 1985, págs. 1178 y sigs.; en particular, pág. 1186.

(120) Sentencia núm. 179, de 20 de mayo de 1987. Puede verse en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, fasc. 6, págs. 1288 y ss.

Un Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994 venía a normativizar las pautas que la jurisprudencia había ido perfilando con respecto a las relaciones internacionales¹²¹, 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 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 del art. 117 de la Norma suprema, de 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, de 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.

(121) Cfr. al respecto, AGOSTINI M. V.: “Líneas de evolución...”, op. cit., págs. 28-30.

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 haber, 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 materias¹²², con independencia ya de que en el ámbito interno tal materia fuere 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 o tratado 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.

Es por todo ello por lo que, como afirma REMIRO¹²³, 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

(122) Como advierte Condorelli, la competencia general de los órganos estatales en materia de relaciones internacionales en sentido estricto significa, 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 L.: "Le Regioni a Statuto ordinario...", op. cit., pág. 229. Entre nosotros, en análogo sentido, MUÑOZ MACHADO S.: "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", tomo I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 480.

(123) REMIRO BROTONS A.: "La acción exterior del Estado", op. cit., pág. 241.

esta cuestión¹²⁴, diversidad que se intentó superar –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, de 21 de febrero de 1985, por el grupo de trabajo constituido al efecto en el Ministerio de Asuntos Exteriores¹²⁵, 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 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 prestación 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 tratados¹²⁶. 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 (arts. 20.3 y 14.6, respectivamente) alguna norma peculiar y no exenta de problemas hermenéuticos como más adelante examinaremos. También el Estatuto de

(124) 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 T.: “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio- septiembre 1985, págs. 91 y ss., en particular, p. 102.

(125) El texto del Anteproyecto puede verse en la obra *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, op. cit., págs. 353-363.

(126) Es el caso, entre otros, de REMIRO BROTONS A: *La acción exterior del Estado*, op. cit., págs. 238-239.

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, aunque 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 art. 146, Pérez González¹²⁷ defendió la titularidad autonómica de esta facultad aun

(127)PÉREZ GONZÁLEZ M.: “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*, op. cit., págs. 127 y sigs.; en particular, págs. 128-129.

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 art. 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, de 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. Otra, la Región de Murcia, la ha contemplado por la vía del desarrollo estatutario, por intermedio de la Ley 9/1986, de 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 5/1994¹²⁸, 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, de 26 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra¹²⁹. Esta inacción de dos Comunidades puede hacer pensar que las mismas no entendieron necesario normativizar una cláusula de este tipo.

(128) Bien es verdad que esta Ley se limitó a incorporar al Estatuto las competencias que la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, transfiriera a la Comunidad Autónoma Valenciana.

(129) Ciertamente, la Ley Orgánica 1/2001 se limita a establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral.

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 si contemplarse, por contra, 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 doctrinal¹³⁰ 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 intereses¹³¹ que, con las reformas estatutarias, se han ido expandiendo. Cuatro son, a nuestro juicio, los grandes ámbitos de intereses a los que son reconducibles esos contenidos: los intereses sociales, los intereses culturales, los socio-culturales 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:

(130) TEROL BECERRA M. J.: “La dimensión supraestatal de la Comunidad Autónoma Andaluza”, en Pedro Cruz, Antonio Porras, Manuel Medina y Manuel José Terol. *El Estatuto de Andalucía*, vol. I (Las competencias), Ariel, Barcelona, 1990, págs. 205 y sigs.; en particular, pág. 225.

(131) Atendiendo a la redacción originaria de los Estatutos y al asunto que justificaba este derecho de instancia se formularon diferentes clasificaciones. Así, RIQUELME CORTADO R. M.: “Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, op. cit., págs. 93-95.

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 doctrinal¹³² 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 art. 14 de la Constitución. A nuestro modo de ver, no cabe tildar de inconstitucional 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 art. 42 y por imperativo del art. 14 de la propia Norma suprema, ha de velar por la salvaguardia de los derechos socio-económicos 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.

B) Cinco Estatutos (Andalucía, Cataluña, Galicia, Illes Balears y País Vasco) acogen este derecho de instancia en base a 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 Illes Balears.

(132) FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C: "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional", en el colectivo, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1983, págs. 1575 y sigs.; en particular, págs. 1598-1599. Asimismo, LASAGABASTER HERRARTE I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986, pág. 20.

C) Los intereses socio-culturales, puestos de relieve en el deseo de facilitar que las comunidades regionales asentadas fuera del territorio del Estado puedan 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, Illes 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 contempla en el art. 18.1 de la Ley 9/1986, de 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 Illes 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 art. 40.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón), ha sido seguido tras las reformas estatutarias por otras cinco Comunidades: Canarias, Castilla y León, Illes Balears, La Rioja y Madrid.

III. Los sujetos de esta iniciativa, salvo previsión estatutaria específica, que sólo encontramos en el art. 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 casos¹³³ 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, Castilla-La Mancha, Galicia, Illes Balears y La Rioja) que se refieren, en una circunstancia (normalmente en relación con el ámbito de los que hemos llamado intereses socio-culturales), al Estado y en las restantes, al Gobierno, precisándose en

(133) El art. 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.

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 (art. 97 CE) y la conclusión de todos aquellos no previstos por los arts. 93 y 94.1 de la Norma suprema, en virtud de la determinación del art. 94.2. Además, a tenor del art. 5 .1, d/ de la Ley 50/1997, de 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 art. 9º.2 del Decreto 801/1972, de 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, de 15 de abril de 1985, disponía en su art. 7º.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 estatutarias¹³⁴; 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 sentido¹³⁵, interpretación puramente voluntarista, sin apoyo jurídico alguno y que tampoco, creemos, puede ser admitida.

(134) FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C.: “La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Dº Internacional”, op. cit., pág. 1599.

(135) RODRÍGUEZ CARRIÓN A. J.: “Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, otoño 1982, págs. 95 y sigs.; en concreto, pág. 103.

En una dirección bien diferenciada se ubican quienes consideran que el derecho de instancia no implica ningún derecho de iniciativa y no supone 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 solicitud¹³⁶. Como dice GONZALEZ CAMPOS¹³⁷, 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, PEREZ GONZALEZ y REMIRO¹³⁸, 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, 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 art. 32.2 de la *Grundgesetz*, que, como advierte VOGEL¹³⁹, obliga a la Federación a dar audiencia con suficiente antelación al *Land* cuya especial situación que de afectada por la celebración de un tratado, ilustra a la perfección sobre la existencia de esos contrapesos. Por lo demás, este derecho de audiencia parece una exigencia inherente a la misma lógica del principio de lealtad federal (*Bundestreue*).

(136) BUSTOS GIBERT R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1996, pág. 121.

(137) GONZÁLEZ CAMPOS J. D.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales”, en el colectivo, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, págs. 41 y sigs.; en particular, pág. 45.

(138) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, op. cit., pág. 130. REMIRO BROTONS A.: *La acción exterior del Estado*, op. cit. pág. 245.

(139) VOGEL J. J.: “El régimen federal de la Ley Fundamental”, op. cit., pág. 663.

Los Estatutos de Autonomía, supliendo los silencios constitucionales, previeron en bastantes 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 análogos 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 art. 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 (art. 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 (art. 12.2), determinaba el ámbito material de este derecho de información no en relación a las materias de interés específico para la Comunidad Autónoma, sino en relación a las materias de su competencia.

La norma institucional básica más peculiar sería el Estatuto de Canarias, cuyo art. 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 hacia el Estado, cerrándose de este modo, como señala PEREZ CALVO¹⁴⁰, un ciclo interactivo.

(140) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, op. cit., pág. 121.

Más aún, en el art. 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 casaba 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 art. 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, Illes Balears 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 efecto) la titularidad de este derecho, al fin y a la postre un

derecho inherente de participación¹⁴¹.

En idéntica dirección se manifestarla GARCIA DE ENTERRÍA¹⁴², para quien una interpretación que, por mor del juego de las cláusulas residuales del art. 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 a 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 art. 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 Constitucional¹⁴³, “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 en 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 Constitución¹⁴⁴, no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia

(141) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior”, op. cit., pág. 132.

(142) GARCÍA DE ENTERRÍA E.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre 1991, págs. 3 y sigs.; en particular, págs. 14-17.

(143) STC 227/1988, de 29 de noviembre, fund. jur. 20.

(144) STC 18/1982, de 4 de mayo, fund. jur. 14.

de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución. En esta dirección, el art. 2º de la Ley 12/1983, de 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 entendido¹⁴⁵ 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 art. 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 Estatutos¹⁴⁶.

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 art. 38.1 del Estatuto de Canarias¹⁴⁷ y el de otros Estatutos que contienen normas similares, referentes a información previa en la elaboración de los tratados y convenios internacionales.

(145) 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 11.

(146) A tenor del art. 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".

(147) Tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1996, el art. 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 vicisitudes¹⁴⁸, 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 Popular¹⁴⁹.

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”, con fecha de 22 de diciembre de 1998, y del que ahora sólo retendremos 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

(148) A ellas alude en detalle FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...* op. cit., págs. 38-43.

(149) *BOCG*, Senado, VI Legislatura, Serie I, núm. 513, 26 de junio de 1998, pág. 2.

sentó una impronta que ha sido seguida más tarde por la gran mayoría de las normas estatutarias. En él se aludía (art. 20.5) a las “materias de específico interés para el País Vasco”, previsión seguida hoy por todos los demás Estatutos que acogen esta cláusula a salvo los de las Illes Balears y Murcia. El primero (art. 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 art. 17.4, a entender que la información debe proceder en materia de interés para las Illes Balears, 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 1/1998, su art. 12.3 (de contenido idéntico al originario texto del art. 12.2 del Estatuto) establece como imbito 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 PEREZ GONZALEZ¹⁵⁰, 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 BITTER¹⁵¹, el art. 4. del Pacto de Linden 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 exclusivas¹⁵².

(150) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, op. cit., pág. 133.

(151) BITTER J. W.: “El Estado compuesto...”, op. cit., pág. 176.

(152) Ciertamente, el régimen constitucional alemán es distinto, pues el artº 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 artº 4º del Pacto de Lindau.

Por lo demás, como se ha señalado¹⁵³, 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 competencias, 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, de 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”, entendiendo 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.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE¹⁵⁴ 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 ejecutiva¹⁵⁵.

(153) PÉREZ TREMP S. (coord.) y otros: “La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”, op. cit., págs. 206-207.

(154) FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pág. 43.

(155) En concreto, según el propio Fernández de Casadevante (*La acción exterior...*, op. cit., pág. 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 hubieren celebrado anteriormente a la entrada en vigor de la Constitución.

III. Por lo que se refiere al momento en que se ha de facilitar la información, como dijera REMIRO¹⁵⁶, 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 posibilidad 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 artº 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, Illes Balears, 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 alguna¹⁵⁷ es de que la exigencia 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.

(156) REMIRO BROTONS A.: “La acción exterior del Estado”, op. cit. págs. 245-246.

(157) Hay, sin embargo, quien albergó tales dudas, como es el caso de RIQUELME (“Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, op. cit., pág. 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.

El procedimiento a que ya hicimos referencia en varias ocasiones, de fecha 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, limitándose 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 quien habrá de transmitir la pertinente información, mientras que en los nueve restantes Estatutos se guarda silencio al efecto.

No parece que deba caber duda, y así lo manifiesta la doctrina¹⁵⁸, 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.

(158) MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 39. También, y sin ánimo exhaustivo, MANGAS MARTÍN A: *Derecho Comunitario europeo...*, op. cit., p. 243.

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 parecer¹⁵⁹.

El Anteproyecto de Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, de 1985, disponía en el inciso segundo de su art. 79.4 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 dada alguna, más controvertida: el alcance de este derecho de información.

(159) 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 R. M.: “Las Comunidades Autónomas en la negociación...”, op. cit., pág. 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 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 A.: *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, op. cit., pág. 122).

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 matizada-mente distinta era la de “ser oídos”, propuesta ya formulada por Esquerra 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 art. 37.1 del Estatuto de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 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, Illes Balears y Madrid) han recepcionado en su articulado esta posible emisión de un parecer, una vez se reciba la pertinente información, tal y como dijimos.

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 en función de cada uno de estos interrogantes. Así, mientras algún sector¹⁶⁰ 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 mandato¹⁶¹, lo que contribuía notablemente a relativizarlo.

(160) FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C.: *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, op. cit., pág. 1596.

(161) Como dice PELÁEZ, la inobservancia de este trámite carece totalmente de relevancia respecto de la validez del tratado celebrado. PELÁEZ MORÓN J. M.: *La participación de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pág. 75.

Ha existido, por contra, una cierta generalización en la opinión de que la información desencadena la posibilidad autonómica de emisión de un parecer¹⁶². Como señala PEREZ GONZALEZ¹⁶³, 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, GARCIA DE ENTERRIA¹⁶⁴ 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.

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, estuviere 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.

(162) Entre otros autores, PUEYO LOSA J.: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, op. cit., pág. 38. Asimismo, y sin ánimo exhaustivo, Antonio Remiro Brotons: “La acción exterior del Estado”, op. cit., pág. 246.

(163) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior...”, op. cit., pág. 133.

(164) GARCÍA DE ENTERRÍA E.: “La participación de las Comunidades Autónomas...”, op. cit., pág. 16.

Finalmente, la opinión doctrinal es bastante coincidente en relación a 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, impidiendo, como advierte PEREZ CALVO¹⁶⁵, la definición de un interés nacional autónomo.

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 formación 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

(165) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autónomo...*, op. cit., pág. 175.

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, habiendo de ser aprobado por el *Folketing* danés, afecte sin embargo a los intereses de Groenlandia. A esta peculiar 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 representado 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 de 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 art. 229.1, 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 BITTER¹⁶⁶, 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 afirmado¹⁶⁷, 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 art. 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 representación en materias de emigración, marítimos-pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales”. Algo análogo se pretendió, con el mismo nulo resultado, en el proyecto de Estatuto de Canarias¹⁶⁸.

(166) BITTER J. W.: “El Estado compuesto...”, op. cit., pág. 185.

(167) *Ibidem*, pág. 199.

(168) Conviene recordar, sin embargo, como ya se ha expuesto en otro momento, que el art. 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.

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 eco¹⁶⁹, 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 convencionales¹⁷⁰. Se ha llegado incluso a postular¹⁷¹ 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 propugnado¹⁷² que la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse cuenta 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, de 29 de diciembre), bien cuando las reuniones en cuestión “afecten a sus intereses” (Real Decreto 1632/1985, de 19 de abril). Pérez González significaría¹⁷³ que en todos estos casos, y frente al carácter imperativo de la cláusula de

(169) MANGES MARTÍN A.: *Derecho Comunitario...*, op. cit., págs. 244-245. Y, entre otros, Jorge Pueyo Losa: “*Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...*”, op. cit., págs. 40-42.

(170) REMIRO BROTONS A.: “La acción exterior...”, op. cit., p. 246.

(171) BITTER J. W.: “El Estado compuesto...”, op. cit., pág. 200.

(172) REMIRO BROTONS A.: “La actividad exterior del Estado...”, op. cit., pág. 376.

(173) PÉREZ GONZÁLEZ M.: “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, op. cit., págs. 307-308, nota 142.

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 art. 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 doctrina¹⁷⁴ 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 Constitucional¹⁷⁵, 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 sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar”.

(174) PÉREZ VOITURIEZ A. y otros: “Aspectos internacionales de un régimen autonómico para Canarias”, op. cit., pág. 622.

(175) Valga ahora por todas la STC 252/1988, de 20 de diciembre, fund. jur. 2º.

En definitiva, y como dice PEREZ CALVO¹⁷⁶, 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 PUEYO¹⁷⁷, 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, de un lado, es más bien una Cámara de representación provincial antes que autonómica, y de 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 art. 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 art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 de la misma”.

(176) PÉREZ CALVO A.: *Estado Autonómico...* op. cit., pág. 172.

(177) PUEYO LOSA J.: “Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...”, op. cit., págs. 40-41.

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, de 7 de enero, en el texto del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el art. 14.6 de éste ha establecido una previsión semejante a la vasca. De conformidad con la misma: “El Gobierno de La Rioja ejecutará los tratados y convenios en 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 art. 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 tendencias¹⁷⁸, 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 autor¹⁷⁹ que, tres lustros atrás, dando argumentos para un excitante *thriller*, aunque no para una ponderada reflexión científica, consideraba que “el art. 20.3 del (Estatuto) Vasco permanece por ahora agazapado como un gato silvestre en el alero da la Constitución, dispuesto al salto”, amenaza de la que el propio autor¹⁸⁰ 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:

(178) JAÚREGUI G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., págs. 39-40.

(179) REMIRO BROTONS A.: “La acción exterior...”, op. cit., pág. 250, texto correspondiente a la nota 7.

(180) REMIRO BROTONS A.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, op. cit., pág. 377.

A) Un primer grupo de autores ha visto en la previsión del art. 20.3 una cláusula de garantía del bloque de competencias estatutarias¹⁸¹ que operaría a nivel estatutario en forma análoga a como opera a nivel constitucional el art. 95.1 CE. El art. 20.3, se afirma en análoga dirección¹⁸², 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 competencias¹⁸³.

B) Una segunda interpretación entiende que el art. 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, Jáuregui¹⁸⁴ 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 art. 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 MACHADO¹⁸⁵ cree que el art. 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 superrigidez del Estatuto, ante otro efecto que podría derivarse del

(181) GARCÍA ROCA F. J. y SANTOLAYA MACHETTI P.: “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*, tomo I, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1983, págs. 379 y sigs.; en particular, pág. 430.

(182) PÉREZ TREMPES P. (coord.) y otros: *La participación europea y la acción exterior...*, op. cit., pág. 208.

(183) A juicio de FERNÁNDEZ MONGE, el dictado del art. 20.3, más que una extralimitación estatutaria, es la ratificación de que se proceda de conformidad con la nueva organización del Estado. FERNÁNDEZ MONGE GONZÁLEZ-AUDICANA J.: *La comisión Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1989, pág. 71.

(184) JAÚREGUI G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones...*, op. cit., págs. 38-39.

(185) MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, op. cit., págs. 35-37.

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 art. 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 MACHADO¹⁸⁵ cree que el art. 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 superrigidez del Estatuto, ante otro efecto que podría derivarse 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. Esta 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 Comunidad¹⁸⁶.

(186) PÉREZ GONZÁLEZ y PUEYO LOSA (en “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, op. cit., págs. 36-37) 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 tercero y quinto del mismo art. 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 art. 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.

D) Finalmente, otro sector doctrinal, encabezado por GARCIA DE ENTERRIA¹⁸⁷ cree que el art. 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 MANGAS¹⁸⁸, que también duda de la constitucionalidad de esta norma, el hecho de que España desee celebrar un tratado internacional no cubierto por el art. 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 art. 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 internacionales 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 deslize en el Estatuto vasco un verdadero privilegio¹⁸⁹.

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 art. 14.6 del Estatuto de La Rioja, que sólo difiere del art. 20.3 del Estatuto vasco en la omisión de la referencia al art. 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 art. 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.

(187) GARCÍA DE ENTERRÍA E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 396, nota 47.

(188) MANGAS MARTÍN A.: *Derecho Comunitario europeo...*, op. cit., págs. 226 y 240, nota 34.

(189) Análogas razones conducen a SOLÍS GRAGERA (en "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", op. cit., págs. 110-111) a entender que el art. 20.3 bordea la inconstitucionalidad.

El *ius ad tractatum* forma parte del contenido de la reserva estatal del art. 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 CONDORELLI¹⁹⁰, 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 art. 93, el art. 94 CE establece los cauces para que el Estado pueda obligarse internacionalmente por medio de tratados o convenios. En definitiva, como significa MUÑOZ MACHADO¹⁹¹, 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 art. 96.1 CE ha consagrado constitucionalmente lo que ya se hallaba establecido legalmente por el art. 1º.5 del Código Civil y, como recuerda MANGAS¹⁹², 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

(190) CONDORELLI L.: “Le regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali»”, op. cit., pág. 229.

(191) MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones...”, op. cit., pág. 36.

(192) MANGAS MARTÍN A.: “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, invierno 1981, pág. 143 y sigs.; en particular, pág. 172.

art. 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 (art. 10). El inciso segundo del art. 20.3 es rotundo al vedar a los tratados no reconducibles al marco del art. 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 art. 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.

La proyección de esta cláusula estatutaria (como también de la acogida por el art. 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 art. 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 art. 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 art. 149.1.3^a CE en conexión con lo establecido por el art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 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 la exégesis del referido precepto. “Baste decir –aducirá el Juez de la Constitución¹⁹³– 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.

f) La ejecución de los tratados internacionales.

I. Conviene comenzar señalando que los métodos de ejecución de un tratado son diversos. BITTER¹⁹⁴ distingue tres sistemas en función de 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

(193) STC 44/1982, de 8 de julio, fund. jur. 4º.

(194) BITTER J. W.: “El Estado compuesto...”, op. cit., pág. 168.

de la simple transformación del tratado en derecho interno, lo que en algunos Estados, como España, se efectúa por la propia conclusión del tratado (sistema monista¹⁹⁵), 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.

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 es el responsable internacionalmente del cumplimiento del tratado. 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 art. 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 cojo¹⁹⁶”, el Estado quedará habilitado para sustituir al ente competente, adoptando *per se* las medidas de ejecución.

(195) Coincidimos plenamente con MANGAS (“Cuestiones de Derecho internacional público...”, op. cit., pág. 175) en la consideración de que en España rige el sistema monista, pues aunque la publicación del tratado a que se refiere el art. 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 de un tratado en el derecho interno.

(196) BITTER J. W.: “El Estado compuesto...”, op. cit., pág. 187.

En esta dirección precisamente se ha de situar la específica previsión del art. 16.4 de la Constitución Federal austríaca, 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 económica, 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 CARETTI¹⁹⁷: como límite al poder convencional de la Federación y como fundamento constitucional de la competencia de los *Länder* de ejecución interna de los tratados.

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 federal¹⁹⁸, 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 conjunto¹⁹⁹, reconocido

(197) CARETTI P.: “*Ordinamento comunitario e autonomia regionale*”, op. cit., en especial, págs. 225-231.

(198) SMEND R.: *Constitución y Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1985, págs. 241 y 236, respectivamente.

(199) CARETTI P.: *Ordinamento comunitario...*, op. cit., pág. 226.

como tal por la propia jurisprudencia constitucional²⁰⁰. 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 cuestión²⁰¹ 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: de 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*; de 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 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 PERGOLA, 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 *impedia que tuvieran* la competencia para aprobar normas de ejecución de los tratados concluidos por el Estado²⁰². Tras el paso de los años, la doctrina ha sido aún más rotunda en la defensa de esta posición. Y así, a juicio de DONNARUMMA²⁰³, para la ejecución

(200) Ya en la Sentencia de 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*.

(201) *BVerfGE* 6, 309, 361.

(202) LA PÉRGOLA A.: “Note sull’ esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, año V, 1960, págs. 1050 y sigs.; en particular, pág. 1054.

(203) DONNARUMMA M. R. Donnarumma: *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1983, pág. 231.

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 estima²⁰⁴ 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 en 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 en relación a la Constitución italiana²⁰⁵, 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 voluntad 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

(204) CARETTI P.: *Ordinamento comunitario...*, op. cit., pág. 365.

(205) BASSANINI F. y CARETTI P.: “Autonomías regionales y poderes comunitarios”, en *Documentación Administrativa*, núm. 191 (monográfico sobre “La experiencia regional italiana”), julio-septiembre 1981, vol. I, págs. 241 y sigs.; en particular, págs. 251-252.

orden general de la descentralización regional²⁰⁶. En 1985, LA PERGOLA 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 encuadrarían racionalmente dentro de los límites indispensables para llevar a cabo la ejecución de la norma comunitaria o internacional²⁰⁷.

Normativamente, cabe recordar de modo particular la Ley de 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 comunitarias²⁰⁸, cuyo art. 9º.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 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 art. 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 las 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”.

(206) Ctr. al respecto, LA PERGOLA A.: “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, enero-abril 1985, págs. 9 y sigs.

(207) *Ibidem*, pág. 10.

(208) Su texto puede verse en la obra colectiva *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones...*, op. cit., vol. II, págs. 213 y sigs.

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 de 15 de septiembre de 1932, disponía en su art. 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 y 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 relación con las autoridades del País Vasco) por el art. 9º del Estatuto del País Vasco, aprobado por la Ley de 4 de octubre de 1936.

Como puede apreciarse, 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 art. 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 art. 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 art. 138.3º del Anteproyecto de Constitución²⁰⁹ 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 (art. 141.1.3º) del Informe de la Ponencia²¹⁰.

La peculiar gestación de esta cláusula de garantía²¹¹ explica más que probablemente la razón por la que los constituyentes circunscribieron una 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 en exclusiva 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 art. 149.1.3º CE.

El inciso final del art. 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.

(209) BOC, núm. 44, 5 de enero de 1978.

(210) BOC, núm. 82, 17 de abril de 1978.

(211) 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 art. 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 A.: “La actividad exterior del Estado”, op. cit., pág. 369.

Algún sector de la doctrina²¹², desde luego minoritario, en base a 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 art. 93 desencadenaba la asunción de la plenitud de competencias (por tanto también de las ejecutivas) por el Estado²¹³.

Otro sector doctrinal²¹⁴, aun admitiendo que los órganos centrales del Estado contaban con importantes títulos constitucionales para construir 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 sensu contrario*, 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 art. 93 CE una atribución al Estado de las facultades de ejecución. Así, MUÑOZ MACHADO²¹⁵ 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

(212) DE MIGUEL ZARAGOZA J.: “Las competencias ‘internacionales’ de las Comunidades Autónomas”, en Victoria Abellán (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Asociación Española para el Estudio del Derecho Comparado, Barcelona, 1985, págs. 365 y sigs. en particular, págs. 371 y 377.

(213) 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 art. 150.2 CE, diera paso a la intervención de las Comunidades Autónomas en esa función ejecutiva. ESCRIBANO COLLADO P.: “Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales”, en el colectivo, *“Las Comunidades Autónomas” (Solidaridad, estatutos, organización, convenios)*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1980, págs. 253 y sigs.; en particular, págs. 271-272.

(214) ORTEGA L.: “El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre 1987, págs. 352 y sig.; en particular, págs. 354 y 356.

(215) MUNOZ MACHADO S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, civitas, Madrid, 1982, págs. 481 y 483.

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 art. 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 LOPEZ GUERRA²¹⁶, 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 tiene que ver con el ámbito de las “relaciones internacionales”, pues una vez convertidos aquéllos, tras su publicación (art. 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 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 (arts. 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 (art. 40.2) y Murcia (art. 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

(216) LÓPEZ GUERRA L.: “La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas”, en Luis Aguiar de Luque (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1986, págs. 473 y sigs.; en particular, pág. 479.

para el Derecho comunitario derivado. Esta fórmula, tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1999, ha sido incorporada al art. 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 art. 12.1 del Estatuto de las Illes Balears y finalmente, el art. 32.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, tras 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 art. 146 han comportado que también el Estatuto de La Rioja, modificado por la Ley Orgánica 2/1999, incorpore en su art. 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 llevar a cabo esa ejecución o si, por el contrario, bastaba con ser titular de la competencia sobre la materia sobre la que versare el tratado a ejecutar.

En favor de la primera tesis, LA PERGOLA²¹⁷ 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 MANGAS²¹⁸, 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 art. 150.2 CE para transferir a aquellas Comunidades que no hubiesen asumido en

(217) LA PÉRGOLA A.: *Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias*, op. cit., pág. 33.

(218) MANGAS MARTÍN A.: *Derecho Comunitario europeo...*, op. cit., pág. 293.

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 en función de las competencias materiales asumidas.

El error de este planteamiento residía en considerar que estas cláusulas estatutarias presuponían una asunción competencial. A este respecto, MUÑOZ MACHADO²¹⁹ 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 impongan²²⁰.

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 art. 149.1.3^a CE, sino que tampoco ha de ser contemplada en términos competenciales, esto es, de competencia específicamente asumida o no asumida, sino que ha de ser visualizada más bien como una suerte de facultad-deber²²¹ que se vincula a la titularidad de la competencia sobre la materia en cuestión²²².

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

(219) MUÑOZ MACHADO S.: “La ordenación de las relaciones del Estado...”, op. cit., pág. 37.

(220) En similar dirección, López Guerra (en “*La incidencia de la normativa comunitaria...*”, op. cit., pág. 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.

(221) Así la denomina acertadamente PÉREZ GONZÁLEZ (en “La acción exterior del Estado y las autonomías...”, op. cit., págs. 316-317).

(222) En análogo sentido, PÉREZ TREMPES P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., págs. 82-83, y Alberto Pérez Calvo: *Estado Autonomico...*, op. cit., págs. 222-223.

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 Sentencias²²³ significaba que el art. 27.3 del Estatuto catalán (que dispone que “la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios...”)²²⁴ 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 Comunidad²²⁴. Aún de modo más inequívoco, en su Sentencia 236/1991²²⁵, 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 comunitario²²⁶, entre otras razones, porque una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el ya en alguna ocasión anterior mencionado “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 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 miembro²²⁷.

(223) STC 58/1982, de 27 de julio, fund. jur. 4°.

(224) STC 252/1988, de 20 de diciembre, fund. jur. 2°.

(225) STC 236/1991, de 12 de diciembre, fund. jur. 9°.

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

(227) STC 80/1993, de 8 de marzo, fund. jur. 3°.

Esta doctrina en modo alguno puede ser cuestionada por mor de la cláusula de garantía prevista por el art. 93 de la Constitución, pues, como el propio “intérprete supremo de la Constitución” ha significado en varias oportunidades²²⁸, la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales y, en particular, del Derecho comunitario que al Estado encomienda el art. 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 art. 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 art. 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, presentándose en 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 art. 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a solicitar dictamen 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 art. 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.

(228) Así, entre otras, en la propia Sentencia 80/1993 inmediatamente antes citada.