

ESTUDIOS

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Pablo Pérez Tremps
Letrado del Tribunal Constitucional

I. Introducción

El objeto de las presentes páginas consiste en realizar algunas consideraciones sobre el papel que puede corresponder a las comunidades autónomas a la hora de conectar su actividad con realidades que, de una u otra manera, se sitúan más allá de las fronteras estatales. El interés creciente que el tema adquiere, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, va unido, sin duda, a la también creciente relevancia que la vida pública internacional posee en las más diversas facetas: política, económica, cultural, social, etc. Dicho de otra manera, la ya tópica referencia a la superación de las barreras estatales en todos esos «tráficos» de la actividad humana repercute sobre las distintas instancias de organización, y también, en consecuencia, en entes territoriales como son las comunidades autónomas.

Desde el punto de vista constitucional el análisis del tema viene presidido por un dato: la reserva en favor del Estado — poder central — de las relaciones internacionales por mandato del art. 149. 1.3 de la norma fundamental. Es, pues, a partir de este hecho desde donde debe estudiarse el problema constitucional de la actividad exterior de las comunidades autónomas. Antes, no obstante, de adentrarse en ese análisis, conviene realizar algunas precisiones metodológicas que permitan centrar mejor su objeto.

En primer lugar debe observarse que de lo que se trata es de analizar la actividad de las comunidades autónomas conectada con el exterior; en consecuencia deben estudiarse tanto las hipotéticas actividades autonómicas llevadas a cabo más allá de las fronteras del Estado español, como aquellas otras actividades que, aunque desarrolladas dentro de la comunidad autónoma, están conectadas de una u otra manera con elementos exteriores al Estado.

En segundo lugar, es bien sabido que dentro del ámbito internacional adquieren peculiaridades precisas las organizaciones supranacionales receptoras de la cesión de ejercicio de competencias, más en concreto, la Comunidad Europea. Sin perjuicio de esas peculiaridades, y de las matizaciones que al respecto deban hacerse, el tratamiento del tema va a realizarse con carácter global, ya que, a efectos constitucionales, la incidencia de la integración europea en la articulación territorial interna de poder se encarna directamente en el título competencial «relaciones internacionales» del art. 149. 1.3 de la Constitución.¹

* Este trabajo está destinado al *Libro-Homenaje a Ignacio De Otto*.

1. Sobre los aspectos particulares de esa incidencia puede verse mi anterior trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid 1987, y la bibliografía en él

Por último, no se pretende en estas páginas realizar un estudio sistemático y exhaustivo del tema. La perspectiva que se va a adoptar es parcial y viene marcada por el hecho de que se hayan producido recientemente los primeros pronunciamientos de relevancia sobre el título competencial «relaciones internacionales» por parte del Tribunal Constitucional. En efecto, aunque haya habido algunas referencias indirectas al tema en anteriores resoluciones,² las sentencias 252/1988³ y 137/1989⁴ han sido las primeras que abordan de manera directa la definición del título competencial «relaciones internacionales».

II. Planteamiento general: el alcance del concepto «relaciones internacionales»

Como previamente se ha indicado, la pieza clave del diseño constitucional en materia de relaciones internacionales es el párrafo 3.º del apartado 1 del art. 149 de la Constitución. Este precepto reserva como competencia exclusiva del Estado «las relaciones internacionales».

Esta previsión, no obstante, sólo sirve para fundamentar las respuestas a los problemas que plantea el papel de las comunidades autónomas en relación con el elemento «externo», función en absoluto despreciable; sin embargo, y pese a lo que una ingenua lectura del precepto pudiera sugerir, éste no basta para eliminar la existencia misma de problemas. La razón fundamental de que haya, en efecto, conflictos interpretativos en la materia está en la ya apuntada sobredimensión que lo «internacional» ha alcanzado en la actualidad, sobredimensión que tiene su manifestación más clara en la integración de la Comunidad Europea.⁵ Poco sentido tiene extenderse al respecto ya que sería tanto como poner de manifiesto una vez más lo obvio; baste, pues, la constatación como punto de partida: lo «interno» y lo «externo», lo «nacional» y lo «internacional» no son categorías absolutamente disociadas e impermeabilizadas sino

citada. Por otra parte hay que señalar que en el presente artículo se proyectan con carácter general y actualizado ideas del libro citado. Con posterioridad a la redacción de este trabajo se ha publicado la obra colectiva *La celebración de tratados internacionales en España: problemas actuales* (Madrid, 1990), en la que se analizan muchos de los temas aquí estudiados.

2. Sin perjuicio de las citas concretas que se hagan a las distintas resoluciones del Tribunal Constitucional que han hecho referencia más o menos directa al título «relaciones internacionales» u otros títulos de alcance «externo», cuyos datos se encuentran en el Anexo, un resumen de ellas puede verse en el trabajo de J. E. Soriano, «Poder exterior y Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 25, 1989, págs. 117-125. Una breve valoración de estas primeras sentencias puede verse en el trabajo de F. Palau Vall, «La acción exterior de las comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* núm. 3-4, 1988, pág. 354.

3. Han aparecido en el momento de redactarse estas líneas los siguientes comentarios a esta Sentencia: J. María Baño, «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 62, 1989, págs. 259-268; O. Casanovas y La Rosa, «Las competencias de las Comunidades Autónomas en la aplicación del Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Instituciones Europeas* núm. 3, 1989, págs. 767-787; G. Samaniego Bordiú, «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la CEE», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 25, 1989, págs. 115-133.

4. Un comentario de esta Sentencia puede verse en J. E. Soriano, «Poder exterior y Comunidades Autónomas», *cit.*, págs. 130-134.

5. Esta idea ha sido resaltada por muchos autores; a título de ejemplo puede señalarse por su sucinta y clara exposición lo dicho por A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid 1987, pág. 165-166.

que, por el contrario, y cada vez más, forman parte de un todo en muchos aspectos de la realidad. Ciertamente, ese «todo» no es uniforme, existiendo sectores donde la imbricación es mucho mayor que en otros, en los que es posible un trazo de líneas divisorias más concreto.

Constitucionalmente, ese hecho se proyecta en el reparto de competencias configurando las relaciones internacionales como lo que se ha dado en llamar un título competencial «horizontal» o «transversal», que «comparte un sector de su objeto material con otros ámbitos materiales afines». ⁶ Dicho de otra manera, y aunque, como posteriormente se verá, sea posible identificar contenidos concretos en la materia «relaciones internacionales», algunos de ellos pueden afectar a un sinnúmero de materias; así, por ejemplo, la conclusión de tratados formalmente está inmersa en el art. 149.1.3; desde el punto de vista material, en cambio, incide en otros muchos títulos competenciales ya que los tratados pueden versar sobre cualquier sector de la actividad jurídica.

En consecuencia, en el concepto de relaciones internacionales, y dada su dimensión «plurimaterial», existe una carga expansionista evidente que, llevada a sus últimas consecuencias, podría tener un importantísimo efecto socavador de las competencias de las comunidades autónomas y, a la postre, falseador del diseño llevado a cabo por el constituyente y por el legislador estatuyente. Tampoco es éste el lugar para extenderse sobre este riesgo ampliamente señalado por la doctrina. ⁷

Si la tarea de interpretación del alcance de cualquier título competencial es siempre difícil, ello resulta aún más cuando de lo que se trata es precisamente de definir el contenido de esos títulos «horizontales» o «transversales». Por lo que las relaciones internacionales respecta, hay que empezar señalando que la doctrina comenzó siendo poco incisiva en esa tarea hermenéutica, mezclando a menudo consideraciones de *lege data* con las de *lege ferenda*, influenciada, sin duda, por las consecuencias políticas de una inicial lectura excesivamente amplia del título competencial; así no faltan autores que identificaron «relaciones internacionales» con cualquier actividad conexas con lo externo; los desajustes que esa interpretación había de producir llevaron a ese mismo sector doctrinal a proponer fórmulas extraestatutarias de ampliación de competencias a través de leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 para rectificar dichos desajustes. ⁸ Posteriormente, poco a poco, la doctrina ha ido depurando la definición

6. C. Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona 1989, pág. 29. El calificativo de «transversal» ha sido utilizado recientemente por L. López Guerra en su trabajo «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE», en A. Pérez Calvo (Coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, Madrid 1990, págs. 79-80.

7. Entre los primeros autores en indicar esta idea se encuentra O. Casanovas y La Rosa en su trabajo «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en M. Díez de Velasco (Comp.), *El Derecho de la Comunidad Europea*, U.I.M.P., Santander 1982, pág. 87.

8. El caso extremo es el de J. de Miguel Zaragoza, quien, en relación con el problema de la ejecución de Tratados internacionales, mantuvo, además, que esa delegación se habría operado a través de los propios estatutos de autonomía; véase su trabajo «Problemas constitucionales en la recepción del Derecho derivado comunitario», *Boletín Informativo del Ministerio de Justicia* núm. 1184, de 5 de noviembre de 1979, pág. 27. Más matizadamente, y señalando la necesidad de leyes de transferencia para salvar los problemas que la integración europea presenta por lo que a la ejecución del Derecho comunitario respecta, se han manifestado autores como A. Mangas, *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid 1986, págs. 245-246, o G. Garzón Clariana, J. L. Piñol y B. Vila, «La ejecución del Derecho Comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1986, pág. 223.

del objeto del título «relaciones internacionales».⁹ A meros efectos expositivos, baste señalar aquí algunos de los criterios que, por otro lado, parece que van siendo aceptados de una u otra forma por la mayoría de los autores.

a) En primer lugar, no cabe proceder a una interpretación del concepto «relaciones internacionales» que extienda éste a cualquier hecho o relación jurídica conectada de una u otra manera con el exterior; ello, como se ha visto, en la actualidad conduciría a un auténtico vaciamiento de otros títulos competenciales, lo que sería contrario al propio espíritu del reparto de poder que comporta el Estado de las autonomías. Pero, además, esa interpretación chocaría con la realidad misma ya que dificultaría en gran medida el ejercicio de actividades de entes públicos y privados en amplios sectores, en especial, en el terreno económico, aunque también en otros de dimensión social y cultural.

b) La anterior propuesta no supone, al menos únicamente, la posibilidad de delimitar distintos haces dentro del título competencial «relaciones internacionales», sino, por el contrario, y tal y como se señaló, implica defender que no cae dentro de las relaciones internacionales cualquier contacto con lo externo.

c) El tercer criterio de delimitación del concepto relaciones internacionales posee un contenido positivo, y no de mera exclusión como los anteriores. Existe un núcleo de actividades conectadas con el exterior que, clara y manifiestamente, sí forman parte de las relaciones internacionales. Sobre un núcleo mínimo, parece existir un amplio acuerdo doctrinal: *treaty making power*, *ius legationis*, aseguramiento de la responsabilidad internacional, declaración de guerra, dirección de la política exterior, etc.

Ese núcleo de actividades que componen el concepto de relaciones internacionales es, en consecuencia, competencia exclusiva del Estado. Ello, sin embargo, no excluye que, en alguna de sus manifestaciones, puedan operar instrumentos de ampliación competencial extraestatutaria, en especial, en materia de conclusión de tratados, tema sobre el que posteriormente se volverá.

Las anteriores consideraciones obviamente no suponen una perfecta delimitación de un título competencial, tarea en todo caso difícil; ahora bien, sí parece que pueden servir como guía que permita afrontar la labor interpretativa que todo aplicador del Derecho debe realizar y para abordar los muchos conflictos que se plantean en torno al tema objeto de estudio. Siguiendo en esta línea, van a estudiarse a continuación algunos de los sectores en los que esa tarea de deslinde es más difícil y, en consecuencia, los conflictos son o pueden ser más abundantes.

Antes de ello conviene precisar como punto de partida que no resulta clara la posición del Tribunal Constitucional en relación con la definición de los grandes límites de la competencia «relaciones internacionales»; por el contrario, y con las matizaciones que posteriormente se hagan, la jurisprudencia constitucional parece mantener una línea más bien «expansiva» del concepto «relaciones internacionales».

9. Un resumen de las distintas posiciones puede verse en mi trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, cit., págs. 66 y ss.

1.º En primer lugar el Tribunal ha recordado en varias ocasiones el carácter exclusivo con que el Estado se reserva las relaciones internacionales y otras competencias de dimensión externa (comercio y sanidad exteriores) (SSTC 1/82 y 252/88); ello, en sí mismo, no añade nada de especial ya que viene determinado por el propio art. 149.1 de la Constitución; lo que ocurre es que este «recordatorio» se enfatiza haciendo referencia a que la reserva competencial se realiza sobre «toda una materia». (SSTC 35/82, 44/82, 252/88 y 137/89). Este hecho tiene, según el propio Tribunal, un efecto inmediato: la imposibilidad de que una comunidad autónoma pueda «orientar su autogobierno en razón de una política propia» sobre esa materia reservada al Estado, lo que sí es posible, en cambio, cuando las potestades están repartidas de una u otra manera entre poder central y Comunidad Autónoma (STC 35/82). Ofrece pues, aquí el Tribunal un primer elemento definidor, aunque sea en forma negativa, del contenido de las relaciones internacionales: no cabe una política exterior particular de la comunidad autónoma, que debe someterse totalmente a la del Estado.

2.º A la hora de definir positivamente el contenido de las relaciones internacionales la jurisprudencia constitucional resulta clara en relación con sus manifestaciones tradicionales de este título competencial. Así, el Tribunal ha indicado que forma parte de las relaciones internacionales el *treaty making power* (SCT 137/1989), la responsabilidad internacional (SSTC 44/1982) y la capacidad de relacionarse con el poder público extranjero (SSTC 154/1985, 252/1988). Recientemente, el Tribunal ha resumido el contenido de las relaciones internacionales de la siguiente forma: «Tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estado, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.». (153/89). Obsérvese que, aunque el elenco coincide con el objeto normalmente aceptado, se añade un «etcétera» como válvula de seguridad que permite no cerrar herméticamente el título.

3.º Ahora bien, algo menos clara ha resultado la jurisprudencia, a la hora de determinar la relación genérica entre elemento «externo» y relaciones internacionales. Dejando al margen el enjuiciamiento concreto llevado a cabo por el Tribunal Constitucional en cada caso, existen algunas decisiones en las que parece llevarse al seno del título «relaciones internacionales» cualquier actividad conectada con elementos externos. Así se desprende de la Sentencia 154/1985, en la que, al enjuiciar la constitucionalidad del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, se afirma que si se tratase de establecer «centros colaboradores o habilitados fuera de España, su creación o habilitación requeriría una relación entre la Comunidad Gallega y un Poder Público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales». Esta misma idea parece desprenderse de la STC 137/1989, en la que se declaró inconstitucional el comunicado de colaboración suscrito entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Sin perjuicio de lo que más adelante se diga al respecto, lo determinante del fallo fue la actuación de la comunidad autónoma «en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado».

Existen, sin embargo, otras resoluciones en las que el Tribunal Constitucional parte de una visión más restringida del concepto de «relaciones internacionales», lo

que equivale a decir que no conecta a éstas cualquier actividad que, de una u otra forma, se refiera al hecho externo.

El caso más claro es el reconocimiento de la capacidad obligación de las comunidades autónomas para ejecutar tratados internacionales, en general, (SSTC 44 y 58/82) y Derecho comunitario originario o derivado, en concreto (STC 252/1988).¹² También el Tribunal ha reconocido la capacidad de las comunidades autónomas para realizar ciertos negocios jurídicos (cesiones de utilidad jurídica a Estados extranjeros) siempre que se respeten los convenios y tratados en los que España es parte (STC 58/82). Por otra parte, la STC 1/1986, aunque sin acudir al art. 149.1.3 de la Constitución, no pone reproche alguno a la posibilidad legalmente establecida de que participen con determinadas condiciones federaciones deportivas de ámbito territorial autonómico en competiciones internacionales; no obstante hay que señalar que lo que se resuelve en este caso es la falta de competencia autonómica para intervenir administrativamente esas participaciones por haber actuado previamente la Federación de ámbito estatal correspondiente.

En ocasiones, sin embargo, el Tribunal incluso ha apuntado que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del título competencial «que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia por remota que sea... produjera directamente una reordenación de la actividad..., vulnerando con ello las competencias estatutarias» (STC 125/1984). Esta Sentencia no se centra propiamente en el título «relaciones exteriores» sino en el título «comercio exterior», puesto en relación con la materia turismo. El Tribunal acierta aquí a modular la interpretación del alcance del hecho externo sobre el reparto competencial lo que parece llevar a entender que no todo contacto con lo externo debe reconducirse al título competencial genérico «relaciones internacionales» o a otras específicas («comercio o sanidad exteriores»). En esta misma línea se han manifestado las Sentencias 153/1989, 54/1990, 76 y 100/1991. Dando un paso más, el Tribunal ha destacado la dimensión política y general de las relaciones internacionales frente al carácter sectorial y técnico de muchas actuaciones externas (STC 17/1991). Existe, por otra parte, una serie de decisiones dictadas en el terreno del comercio y la sanidad exteriores que apuntan en el sentido de entender que las acciones que implican un control fronterizo de productos caen en las competencias estatales, sin perjuicio de la posibilidad de establecer instrumentos de colaboración entre las administraciones afectadas para simplificar el ejercicio de tareas ejecutivas (STC 252/1988 en materia de comercio de carnes, STC 192/1990 sobre barreras a la varroasis de las abejas y SSTC 76 y 115/1991 en relación con semillas y plantas de vivero).

Hasta aquí, pues, el planteamiento general del problema del alcance del concepto relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la Constitución. A partir que este planteamiento, y siguiendo siempre la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, procede ahora adentrarse en algunos de los problemas específicos suscitados en torno al citado título competencial.

III. Tratados internacionales y comunidades autónomas

Uno de los elementos centrales del contenido de las relaciones internacionales viene constituido, sin lugar a duda, por toda la actividad estatal referida a los tratados

internacionales. La determinación de quién puede concluir tratados, mediante qué procedimientos, con qué límites, a quién corresponde su ejecución, etc., son temas clásicos que ocupan al Derecho de los tratados, tanto en su dimensión internacional, como en la meramente interna.

Para analizar la posición que dentro del modelo constitucional español ocupan las comunidades autónomas en ese Derecho de los tratados van a diferenciarse cuatro apartados: tratados y bloque de la constitucionalidad, conclusión de tratados, ejecución de tratados y garantía de esa ejecución.

A. *Tratados internacionales y bloque de la constitucionalidad*

El primer problema teórico que suscita el tema de los tratados internacionales consiste en determinar si pueden éstos modificar el reparto competencial interno de poder o, lo que es lo mismo, dicho en términos del ordenamiento español, si se integran o no en el denominado «bloque de la constitucionalidad».

Existe un primer aspecto negativo en el que pacíficamente se acepta la posible incidencia de ciertos Tratados internacionales en el reparto interno de poder. Se trata de aquellos Tratados por los que España cede el ejercicio de competencias propias a organizaciones supranacionales *ex art.* 93 de la Constitución. Parece bastante claro, y así ha sucedido con ocasión de la integración en la Comunidad Europea y posterior firma y ratificación del Acta Única Europea, que las competencias cuyo ejercicio se cede pueden corresponder, según el reparto interno de poder, tanto al Estado como a las comunidades autónomas. Aquél, en consecuencia, en cuanto titular del *treaty making power*, puede realizar la cesión sin límite material alguno de principio.¹⁰ Problema distinto es el de la conveniencia de que las comunidades autónomas participen de alguna manera en el correspondiente proceso por razones técnicas y políticas sobre el que más adelante se volverá.¹¹

El problema central, sin embargo, no es el del traspaso de poder desde Estado o/y comunidades autónomas a organismos internacionales, sino el de determinar si las relaciones internacionales pueden justificar un desplazamiento competencial desde las comunidades autónomas hacia el Estado.

El tema ha sido ampliamente tratado por la doctrina, que ha coincidido en señalar que los tratados internacionales no modifican el reparto de poder llevado a cabo, por el bloque de la constitucionalidad;¹² por su parte, el propio Tribunal Constitucional ha ratificado este criterio al señalar en relación con el Derecho Comunitario: «Son ... las reglas internas de delimitación competencial, las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las comunidades autónomas» (STC 252/1988). Esta idea ha sido reiterada en las SSTC 76 y 115/1991.

10. *Ibidem*, págs. 62 y ss.

11. Según datos de A. Mangas (*Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, cit., pág. 27), durante la negociación de la adhesión española a la Comunidad Europea se realizaron 273 reuniones entre la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas y los ejecutivos autonómicos desde el inicio hasta el 1 de octubre de 1985.

12. Véanse, por todos, S. Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1986, págs. 97 y ss., o J. M.^a Baño, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Generalitar de Valencia, Valencia, 1987, págs. 70 y ss.

Ahora bien, el que los tratados no se integren en el bloque de la constitucionalidad, entendido como conjunto de normas que realizan el reparto de poder entre el Estado y las comunidades autónomas,¹³ no significa que carezca de valor alguno para ese reparto de poder.

En efecto, de una u otra manera, el compromiso internacional tiene una cierta virtualidad para interpretar ese reparto interno de poder. La explicación lógica es relativamente clara; al Estado — poder central — se le reservan los elementos de poder que se considera que deben ser uniformes, sea como competencia exclusiva, básica, de coordinación, etc. Los compromisos internacionales, en la medida en que imponen obligaciones que han de cumplirse uniformemente, sirven de pauta de interpretación del alcance y contenido de esas competencias estatales.¹⁴ Ahora bien, esa operación ha de ser proporcionada, actuando como instrumento meramente modulador, sin que sea posible una extensión que desvirtúe el reparto constitucional de poder.

Ese proceso ya ha tenido manifestaciones en la jurisprudencia constitucional. Así, la STC 26/1982 utilizó la existencia de disciplina internacional de la radiodifusión por interpretar el alcance de las competencias básicas del Estado en la materia reguladas por el Estatuto de Radio y Televisión; ese mismo criterio se reiteró en la misma materia en la STC 44/1982 y está presente también en la STC 252/1988 en relación con el Derecho Comunitario, aunque no se formule de manera expresa.

En ese punto hay que señalar que la mayoría de los conflictos planteados entre Estado y comunidades autónomas con ocasión del cumplimiento de obligaciones contraídas en el exterior, y en particular en relación con el Derecho comunitario, reposan precisamente en el distinto entendimiento del alcance de los elementos uniformes reservados competencialmente al Estado.

En conclusión, pues, cabe afirmar que, ni los tratados internacionales, ni el derecho derivado de las organizaciones internacionales forman parte del bloque de la constitucionalidad en la función que éste cumple de reparto interno de poder entre Estado y comunidades autónomas. Tienen, en cambio un doble valor:

- Posibilitan la cesión de ejercicio de competencias a organizaciones internacionales, con la consecuente pérdida de poderes para los entes interiores.
- Pueden actuar como instrumento de interpretación del alcance de los elementos de uniformidad de las competencias estatales.

B. *La conclusión de tratados internacionales*

Las facultades de conclusión de tratados internacionales son, como se ha señalado anteriormente, uno de los objetos típicos del concepto de «relaciones internacionales». Ello supone, desde el punto de vista de la Constitución española, que sólo el Estado — poder central — está legitimado para concluir tratados internacionales. No parece que este principio sea muy difícil de deducir de la reserva competencial exclu-

13. Sobre el alcance del concepto «bloque de la constitucionalidad» véase el trabajo de F. Rubio, «El bloque de la constitucionalidad», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 27, 1989, págs. 9 y ss.

14. Véase P. Pérez Tremps, «Derecho Comunitario y bloque de la constitucionalidad», en A. Pérez Calvo (Coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, cit., pág. 211.

siva del art. 149.1.3 de la Norma fundamental. Por otra parte, ni doctrinal ni políticamente se cuestiona este principio. Por su lado, el Tribunal Constitucional ha confirmado la exclusiva capacidad del poder central para concertar tratados como actividad que cae de lleno dentro del título competencial «relaciones internacionales» (SSTC 137 y 153/1989).

Obsérvese, no obstante, que la solución dada por el constituyente no era la única posible. En efecto, en otros sistemas constitucionales de estados descentralizados, los entes territoriales menores poseen, en ocasiones, competencias para concluir tratados. En todo caso, como la doctrina ha señalado, ese reconocimiento de *treaty making power* en favor de entes territoriales menores, cuando existe, es muy limitada, tanto desde el punto de vista de las materias sobre las que cabe ejercerlo, como desde la perspectiva del procedimiento, que, a menudo, reserva algún tipo de intervención a los poderes centrales, permitiendo así a éstos fiscalizar la actuación.¹⁵

Volviendo al Derecho español, a pesar de la pacífica aceptación del monopolio del *treaty making power* por parte del Estado, los problemas que su ejercicio plantea en relación con la organización territorial no son inexistentes. Veamos algunos de ellos.

1. Cláusulas estatutarias de participación en el *treaty making power*: ¿límite formal a su ejercicio?

En primer lugar, los propios estatutos de autonomía en ocasiones realizan referencias al ejercicio del *treaty making power* a pesar de la clara reserva competencial a favor del Estado. Así, todos los estatutos, con las solas excepciones de los de la Comunidad Valenciana y La Rioja, introducen preceptos relativos a una cierta participación en los procesos de negociación a través de las técnicas de instar dicha negociación, de recibir información sobre su transcurso, o de ambas cosas. Un análisis detenido de estas previsiones y de los supuestos en que puede instarse la conclusión de tratados o/ solicitar información al respecto nos haría extendernos más allá de los límites razonables de un trabajo como el presente.¹⁶ No obstante, sí resulta conveniente hacer un breve comentario sobre la naturaleza de estos preceptos.

Reservada al Estado, como se ha visto, la competencia en materia de relaciones internacionales, y con ella, la facultad de concluir tratados, no parece que pueda constitucionalmente mantenerse que los preceptos estatutarios señalados supongan formalmente regulación del proceso de formación de la voluntad estatal. Dicho de otra manera, la falta de información sobre el transcurso de una negociación de un tratado a las comunidades autónomas que se reservan ese derecho no parece que pueda viciar la validez del tratado; menos aún, tanto por su alcance como por su naturaleza, pueden extraerse consecuencias de tipo sancionatorio para la negativa estatal a iniciar la negociación de un tratado instada por una comunidad autónoma. Ello, porque,

15. Entre la abundante bibliografía al respecto puede verse el trabajo de J. W. Bitter, «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 4, mon., 1981, págs. 159 y ss.

16. Véase sobre el tema, por ejemplo, A. Remiro Brotons, *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, cit., págs. 166-172; R. M. Riquelme, «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», *Sistema* núm. 66, 1985, págs. 77 y ss.; o J. M. Peláez Morón, «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de Tratados internacionales», *Revista de Derecho Público* núm. 98, 1985, págs. 69 y ss.

como se ha visto, sólo al poder central, ostentador del monopolio de las relaciones internacionales, le corresponde constitucionalmente valorar en cada caso todos los elementos que rodean la negociación internacional: iniciación de contactos, términos de la negociación, etc.

Ahora bien, esa falta de eficacia anulatoria de las facultades de «instar» y «oír» no significa, ni que se trate de preceptos inconstitucionales, ni que estén vacíos de contenido. Lo único que hay que hacer para comprender su significado y trascendencia es situarlos en el marco normativo adecuado. Vaya por delante que no se trata aquí de valorar si el modelo adoptado es o no el óptimo o el deseable, sino, solamente, de dar coherencia al bloque de la constitucionalidad en este tema.

Estas cláusulas estatutarias responden a un principio que informa la organización del Estado y que es pieza clave del mismo junto con el principio de competencia: se trata del principio general de colaboración entre Estado y comunidades autónomas. Dicho de otra manera, además del reparto de poder realizado por el bloque de la constitucionalidad, la colaboración es otro principio básico del Estado de las autonomías que ha de informar su funcionamiento. Aunque dicho principio, en cuanto tal, pueda formularse a partir de la lectura conjunta del sistema, ello no impide que, en ocasiones, contenidos concretos del mismo se manifiesten normativamente. Esto es lo que sucede con las cláusulas estatutarias relativas a las facultades de instar la celebración de tratados internacionales y de ser oídas durante su elaboración. Estas cláusulas pueden entenderse como instrumentos necesarios de colaboración creados como contrapesos que permitan evitar o aminorar la incidencia que una competencia exclusiva de tipo horizontal (relaciones internacionales) pueda tener sobre competencias de otra naturaleza asumidas por las comunidades autónomas. En esta dimensión parece situar los preceptos también Remiro, señalando como consecuencias derivadas de los mandatos en ellos contenidos, la obligación para el Estado de iniciar negociaciones para concluir un tratado o de justificar expresamente la negativa o imposibilidad —por lo que respecta a la posibilidad de instar la conclusión de Tratados—, y la necesidad de información por parte del Estado a las comunidades autónomas sobre las negociaciones que se llevan a cabo.¹⁷

La vulneración de este tipo de cláusulas no está exenta de cualquier instrumento de reacción. El hecho de que no puedan llegar a viciar el proceso de celebración de un tratado no excluye que tenga una repercusión en las relaciones entre Estado y comunidad autónoma; la reacción, como en muchos casos dentro de la esfera de la colaboración, ha de proyectarse en el marco estrictamente político a través de los medios existentes en el Estado de Derecho: control parlamentario, opinión pública, marco general de relaciones entre el Estado y la comunidad autónoma, etc.

2. El estatuto de autonomía: ¿límite material al *treaty making power*?

Un segundo tema a destacar dentro del terreno de estas cláusulas relativas a la celebración de tratados internacionales es la existencia de un precepto de especial

17. *Op. cit.* en la nota anterior, pág. 171. Claro en este sentido fue L. Vandelli en su temprano trabajo *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid 1982, pág. 278; esta misma postura es la mantenida por J. Cano Bueso, «El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los Tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, págs. 221-222. En este mismo trabajo pueden verse consideraciones sobre otros aspectos de estos preceptos aquí no tratados.

relevancia: el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Dispone este precepto en su segundo párrafo que «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».

El problema central que plantea la disposición citada es si representa o no un límite a la capacidad de obligarse de los poderes centrales del Estado. Al menos tres interpretaciones se han dado de este precepto. Un sector doctrinal entiende que el citado art. 20.3 del EAPV representa, en palabras de Jaúregui, una auténtica «limitación a la competencia de los órganos estatales en orden a consentir en obligarse en aquellos tratados que afecten a materias que son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma».¹⁸ El mismo autor entiende, incluso, que esta limitación implícitamente existe en todos los estatutos de autonomía ya que en un conflicto entre éstos y tratado internacional ha de prevalecer el primero dada su «especificidad material o de contenido», y salvo que la invasión competencial no venga permitida por el art. 93 de la Constitución;¹⁹ en la posición contraria se encuentran quienes, de manera más o menos expresa, se pronuncian por la inconstitucionalidad del precepto estatutario señalado.²⁰ En medio, no ha faltado quien ha pretendido dar una lectura del precepto que, salvando su constitucionalidad, le dé contenido. Destaca en este sentido la construcción de Muñoz Machado, quien entiende que el art. 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco no pretende establecer «un nuevo requisito para la integración de los tratados en el ordenamiento interno», sino proteger el marco autonómico frente a posibles intentos de modificación por parte del Estado mediante la invocación de la responsabilidad internacional contraída.²¹

La primera postura, según la interpretación aquí realizada del título competencial «relaciones internacionales», no parece que pueda prosperar. El monopolio del *treaty making power* por parte del Estado excluye la posibilidad constitucional de imponer condiciones a la celebración de tratados internacionales, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia 137/1989. Cabe señalar a este respecto que el propio Tribunal Constitucional ya se enfrentó con la alegación del art. 23.2 del EPV por parte del gobierno de esta Comunidad Autónoma; no obstante, obvió su análisis acudiendo precisamente a la exclusividad de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (STC 44/1982).

Antes de proceder a la descalificación del precepto estatutario, y de acuerdo con una línea no sólo saludable doctrinalmente, sino incluso reiteradamente seguida y animada por el Tribunal Constitucional, hay que intentar hacer de aquél una lectura acorde con la Constitución. Eso es lo que hace, como se ha visto, Muñoz Machado,

18. *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati 1989, pág. 32. Antes esta misma postura fue defendida en su trabajo «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *Revista de Estudios Políticos* núm. 46-47, 1985, pág. 466.

19. *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, cit., págs. 31-32.

20. Véase, por ejemplo, A. Mangas, «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 61, 1981, pág. 160, nota 43; esta misma tesis ha sido posteriormente reafirmada en el trabajo de la misma autora, *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, cit., pág. 228, nota 34. En el mismo sentido puede verse T. Solís Gragera, «El poder exterior de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa* núm. 205, 1985, págs. 110-111.

21. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid 1982, pág. 480.

que sitúa el precepto en la lógica del conflicto intranormativo Estatuto-Tratado internacional. Ésta parece ser la interpretación que permite salvar la regularidad constitucional del precepto; lo que no resulta tan claro es que su existencia responda, como defiende el citado autor, a una finalidad de protección frente al Estado; sin ese objetivo, el precepto posee plena coherencia en el terreno de las relaciones entre tratados internacionales y Derecho interno, respondiendo a una lógica similar, *mutatis mutandis*, a la postre, a la que tiene el art. 95.1 de la norma fundamental al exigir la reforma de la Constitución previa a la celebración de un Tratado que contenga estipulaciones contrarias a aquélla.

3. ¿*Treaty making power* de las comunidades autónomas?

Lo expuesto hasta ahora viene a corroborar la idea inicial de la que se partía: el art. 149.1.3 de la Constitución excluye toda participación jurídicamente necesaria de las comunidades autónomas en el ejercicio del *treaty making power*. Ahora bien, esta tajante afirmación aún puede ser objeto de dos observaciones, una de *lege data* y otra de *lege ferenda*. En el primer sentido el problema es el de determinar cuándo una actividad más o menos contractual o convencional se sitúa dentro del *treaty making power* y cuándo, en cambio, sale de él. El tema, como más adelante se verá al tratar el problema de las actividades internacionales de las comunidades autónomas, no es absolutamente baladí; ello porque no parece que cualquier compromiso adquirido con algún ente situado fuera del marco estatal pueda calificarse de tratado internacional a los efectos del juego del límite competencial establecido por el art. 149.1.3 de la Constitución, y aunque lo contrario pudiera derivarse de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/1989, a la que ya se ha hecho referencia; baste este apunte, de momento, al respecto, sin perjuicio de lo que se diga posteriormente.

La indicación de *lege ferenda* se limita a recoger lo que ya ha sido señalado por otros autores; la posibilidad de que a través de la correspondiente ley de transferencia o delegación del art. 150.2 de la Constitución se reconozca una cierta capacidad de concluir tratados internacionales. Ello, al margen del significado político que pueda tener en cada caso, puede venir abonado por razones meramente prácticas. En efecto, tal y como han puesto de manifiesto autores como Remiro²² o Jáuregui,²³ esta práctica tendría bastante sentido en terrenos como la colaboración transfronteriza. El Estado, por su parte, a través de la propia ley de transferencia o delegación, o en su caso mediante la fórmula del tratado-marco, podría seguir controlando los aspectos básicos de la actividad exterior, introduciendo, incluso, controles específicos para asegurar que el uso de la facultad delegada o transferida es el correcto. No existe impedimento constitucional a una decisión de este tipo; si las «relaciones internacionales» en su conjunto constituyen una materia, no sólo exclusiva sino, incluso, intransferible e indelegable, ello no implica que alguna facultad en dicha materia inserta, como es una limitada capacidad de concluir tratados, sí sea perfectamente delegable o transferible, como pone de manifiesto la práctica de otros países descentralizados. Hay que resaltar a este respecto que el Tribunal Constitucional ha señalado la posibilidad de

22. *Derecho Internacional Público. 2. Derecho de los Tratados*, cit., págs. 176-177.

23. *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati 1986, págs. 109 y ss. Sobre el tema puede verse el trabajo de C. Fernández de Casadevante Romani, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati 1990.

que el instrumento de transferencia del art. 150.2 sea utilizado con ese fin (STC 137/1989).

C. La ejecución de tratados internacionales

El tercer aspecto a tratar dentro de los problemas constitucionales que suscitan los tratados internacionales es el relativo a su ejecución. La posición doctrinal fue desde un principio casi unánime en lo relativo al «deber ser» jurídico-político del alcance del título «relaciones internacionales» por lo que respecta a la ejecución de tratados; mayoritariamente se entendió que este título competencial no debería servir de instrumento para modificar el reparto material de competencias llevado a cabo por el bloque de la constitucionalidad; ello equivale a decir que se veía la necesidad de que las comunidades autónomas ejecutaran los Tratados siempre y cuando las obligaciones de ellos derivadas cayeran dentro de sus competencias *ratione materiae*. Ahora bien, el acuerdo dejaba de existir a la hora de fundamentar constitucionalmente ese «deber ser». El problema surgió por un doble motivo. Por una parte, como anteriormente se indicó, no faltó quien, en una apresurada lectura del art. 149.1.3 de la Constitución, extendió éste a cualquier actividad interna conectada de una u otra manera al hecho «externo», lo que incluía, en consecuencia, lo relativo a la ejecución de los tratados internacionales.

Las mayores dificultades surgieron, sin embargo, de los propios estatutos de autonomía. Éstos, en su gran mayoría, con unas fórmulas u otras, asumieron competencias en materia de ejecución de tratados internacionales. La interpretación de estas cláusulas no es fácil de realizar y ha dado lugar a discrepancias doctrinales. No es éste el lugar para extenderse en un detenido análisis de su significado dentro del bloque de la constitucionalidad; baste exponer de forma resumida las líneas de interpretación mantenidas en otro lugar.²⁴

— La obligación de ejecutar tratados internacionales no procede de la asunción estatutaria de una competencia en esa materia. Se trata de una obligación constitucional derivada, por una parte, del valor interno de los tratados internacionales como normas jurídicas, y, por otra, de las competencias materiales asumidas por cada comunidad autónoma. De situarse la ejecución de los tratados como parte del contenido de las relaciones internacionales, no podría haberse asumido como competencia ya que, como se ha visto, el art. 149.1.3 la califica como competencia exclusiva del Estado. Las cláusulas estatutarias, por decirlo de otra manera, son la simple manifestación de una obligación que no deriva de facultad alguna sobre las relaciones internacionales sino de las que se poseen en cada materia. Así lo ha visto el Tribunal Constitucional que ha mantenido que «las normas estatutarias que... prevén que la comunidad autónoma adoptará medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en

24. Una exposición más detenida puede encontrarse en mi trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, cit., págs. 81 y ss. Esta postura, aunque sin desarrollar, parece ser la mantenida por J. Ferrer en su trabajo «Integració europea i descentralizació regional», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1984, pág. 557.

virtud de otros preceptos ya ostenta.» (STC 252/88. La idea estaba ya en la STC 58/1982).

— La anterior construcción excluye, asimismo, tener que acudir a técnicas extraestatutarias de asunción de competencias para justificar la ejecución de tratados por las comunidades autónomas o para uniformizar el ejercicio por parte de éstas de esa tarea de ejecución, tal y como algún sector de la doctrina propuso en su momento.²⁵

— La conclusión de lo anteriormente expuesto es que todas las comunidades autónomas, hagan o no sus Estatutos referencia a la ejecución de tratados, deben ejecutar éstos dentro de sus competencias materiales, sin necesidad de acudir a ninguna técnica de asunción de competencias.

— La única duda que en esta construcción puede surgir es la relativa a si los estatutos que sólo se refieren a la ejecución de los tratados en el sentido estricto de ejecución simple o administrativa han limitado el alcance de los poderes autonómicos, excluyendo la ejecución normativa, aunque *ratione materiae* pudieran tener potestades de esta naturaleza. No parece que esta interpretación sea la más adecuada en el contexto estatutario. Por una parte, no hay elemento alguno que permita deducir que esa fuera la voluntad del legislador «estatuyente»; por el contrario, parece más bien que lo que hubo por parte de éste fue un incorrecto uso técnico del concepto «ejecución», identificando su sentido administrativo (ejecución simple) con su sentido internacional, que puede implicar tanto obligaciones de ejecución simple como normativa. Además, y al margen del absurdo político al que conduciría esta lectura restrictiva de las cláusulas estatutarias de ejecución, la propia consideración que de ellas ha hecho el Tribunal Constitucional en la Sentencia 252/1988, en el sentido de no ser preceptos de asunción de competencias, parece excluir que puedan actuar en la dirección de recortar competencias asumidas por otros preceptos estatutarios.

La conclusión, pues, que cabe extraer de lo expuesto es que las comunidades autónomas deben ejecutar los Tratados internacionales dentro de su ámbito material y funcional de competencias, como parte de éste, y sin que para ello represente óbice alguno el monopolio que ostenta el Estado en materia de relaciones internacionales.

D. *La garantía de ejecución de los tratados internacionales*

Si la ejecución de los tratados internacionales no forma parte de la materia constitucionalmente definida como «relaciones internacionales» no puede decirse lo mismo de la garantía de esa ejecución. En efecto, partiendo de la base de que una cosa es dar cumplimiento a una obligación y otra asegurar ese cumplimiento, el alcance de cada una de esas tareas es distinto. Lo primero constituye un problema estrictamente interno frente al que el Derecho internacional o el comunitario europeo permanecen ajenos respetando la autonomía institucional de cada Estado; son las reglas internas las que

25. Véase *supra*, nota 8. Por lo que se refiere a la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía actúen como leyes de transferencia o delegación, esta tesis ha sido recientemente excluida con carácter general por la STC 56/1990, asunto Ley Orgánica del Poder Judicial, en la línea mantenida por la doctrina dominante.

en cada caso determinan qué ente, y dentro de él, qué órgano u órganos deben proceder a adoptar las medidas necesarias para cumplir esas obligaciones. La garantía de que ello es así trasciende, en cambio, el ámbito estatal, ya que, a la postre, de lo que se trata es de asegurar una responsabilidad asumida frente a otros sujetos de Derecho internacional. Esa garantía la asume el Estado en su conjunto, es decir no sólo el poder central sino el conjunto de los poderes internos, cualquiera que sea su naturaleza, por el simple hecho de comprometerse internacionalmente.

El aseguramiento del cumplimiento tiene, no obstante, una proyección interna: determinar a quién corresponde dentro del aparato estatal asegurar que se cumplan las obligaciones internacionalmente adquiridas. Puesto que la voluntad externa del Estado es una, y su responsabilidad también, resulta lógico que el garante de ambas sea también único, quedando, pues, la tarea en manos del Estado, entendido ahora como poder central.

Sobre este extremo parece haber acuerdo e, incluso, hay una manifestación concreta del principio en el art. 93 *in fine* de la norma fundamental en relación con el Derecho de organizaciones internacionales. En efecto, este precepto constituye a las Cortes y el Gobierno en garantes del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de organismos internacionales o supranacionales. Algunos autores han querido ver esta previsión constitucional como simbólica o programática.²⁶ Sin embargo, el precepto parece tener un contenido muy concreto puesto en relación con el art. 149.1.3 de la Constitución, aunque su alcance vaya más allá del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En efecto, se trata de una manifestación de la reserva estatal de la competencia en materia de relaciones internacionales en cuyo seno, tal y como se indicó, hay que incluir la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional.²⁷ En el precepto hay, pues, una manifestación de ese monopolio competencial estatal, sin que constituya por sí sólo un título competencial autónomo, como algún autor ha indicado.²⁸ El Tribunal Constitucional, por su parte, se ha referido al art. 93 de la Constitución en su Sentencia 252/1988, no como título competencial autónomo, sino en conexión con las competencias exteriores del Estado.

La cuestión ahora es determinar si esa tarea de garante atribuida al poder central ex art. 149.1.3 de la Constitución incide o no en el reparto de competencias y, en su caso, cómo.

a) Ya se ha señalado previamente que los tratados internacionales no modifican el reparto de competencias interno, aunque puedan tener un cierto valor en la interpretación y aplicación de ese reparto de competencias ya que ayudan a modular los elementos unitarios que caracterizan a las competencias estatales.

26. G. Garzón y otros, «La ejecución del Derecho de la Comunidad Europea en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», *cit.*, págs. 217-218; en contra, aunque con razonamientos distintos a los aquí mantenidos, puede verse el trabajo de I. Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati 1986, págs. 30 y ss.

27. Una exposición más acabada del tema puede verse en mi trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, *cit.*, págs. 84 y ss.

28. Véase, por ejemplo, L. Ortega, «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, 1987, págs. 353-369.

b) Junto a ello, existe un segundo terreno en el seno del reparto interno de poder donde inciden los tratados a través de la garantía de la ejecución de las obligaciones que éstos comportan. En efecto, la garantía de ejecución justifica el establecimiento de técnicas que permitan a los poderes centrales asegurarse de que dichos compromisos se van a cumplir, tanto si las medidas necesarias corresponde asumirlas al Estado, a las comunidades autónomas, o a cualquier otro ente según el reparto interno de poder. Ello exige que el Estado, para llevar a cabo esa función, pueda hacer uso de determinadas facultades que constitucionalmente le vienen atribuidas. Así, por ejemplo, parece claro que el Estado puede fundamentar el establecimiento de instrumentos de colaboración con las comunidades autónomas en la adquisición de obligaciones internacionales cuya ejecución corresponde a las comunidades autónomas, de forma exclusiva o compartida, máxime teniendo en cuenta que se aceptó en la Sentencia sobre la LOA-PA la posibilidad constitucional del establecimiento de ese tipo de órgano por ley (STC 76/1983).

c) Pero, por otra parte, la obligación de colaboración derivada de la unidad de acción y responsabilidad internacional obliga también al Estado. Eso determina que éste haya de informar a las comunidades autónomas en la medida en que sea necesario, de su acción exterior y de la incidencia de ésta sobre sus competencias e intereses. Éste es, como se recordará, el fundamento que debe darse a los preceptos estatutarios en este sentido, tal y como previamente se indicó.

d) Otro tanto cabe decir respecto del uso de los instrumentos ordinarios de control y vigilancia por parte del Estado. En efecto, parece también bastante claro que la garantía de ejecución de tratados internacionales podrá justificar, en su caso, el uso de esos medios constitucionales por parte de los poderes centrales. Así lo ha visto la jurisprudencia. En efecto, en la Sentencia núm. 44/1982, el Tribunal Constitucional, al margen de señalar la importancia de la unidad de responsabilidad exterior, llegó a configurar instrumentos de inspección que ni siquiera estaban fijados por las normas estatales que había que desarrollar.²⁹ El alcance de esos instrumentos dependerá mucho en cada caso, y siempre ha de responder al principio de proporcionalidad. El tema de los controles puede llevar a sofisticadas construcciones en función de la propia capacidad imaginativa a la hora de construir supuestos. Con el fin de no perderse en ese amplio campo, baste aquí con resaltar los principios más importantes.

- Los instrumentos de vigilancia y control que el Estado puede poner en funcionamiento para asegurar el cumplimiento de obligaciones internacionales por parte de comunidades autónomas son, en principio, los ya existentes o los específicos que en cada caso puedan crearse, siempre dentro del marco constitucional.
- Dichos instrumentos nunca podrán afectar a la competencia misma que constitucionalmente deba desarrollar la comunidad autónoma; la excepción a ese principio es la prevista por el art. 155 de la Constitución interpretada como instrumento

29. Sobre ello véase E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid 1983, págs. 126-127.

absolutamente extraordinario de intervención del Estado ante situaciones de crisis.³⁰

- Ante incumplimientos manifiestos y flagrantes, puede incluso pensarse en la posibilidad de que el Estado sustituyera en sus obligaciones a las comunidades autónomas cuando la responsabilidad internacional vaya a verse comprometida. Extenderse a este respecto llevaría muy lejos. Baste señalar el carácter también absolutamente extraordinario de esta posibilidad y de remedio último sólo utilizable ante el fracaso de otros instrumentos de control. El fundamento de esta intervención, de aceptarse la construcción, se encontraría en el título competencial aquí analizado: las relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución). En ningún caso el ejercicio extraordinario de poderes de sustitución podría conducir a eliminar la competencia de la comunidad autónoma, cuyo correcto ejercicio posterior debería desplazar la actuación estatal, sólo justificada por razones extraordinarias y coyunturales.³¹

Quizá no sea ocioso indicar aquí que de la jurisprudencia constitucional existente parece deducirse una especial preocupación a la hora de interpretar el título competencial relaciones internacionales para asegurar la responsabilidad internacional. Posiblemente ello explique algunas de las decisiones más restrictivas para las competencias de las comunidades autónomas; a la vez, puede servir de guía para la acción política a seguir en este terreno: cuanto mejor esté asegurada la responsabilidad, más margen de maniobra cabrá para las comunidades autónomas.

Por último hay que indicar que no existen graves conflictos entre Estado y comunidades autónomas que se centren en la garantía de la ejecución de obligaciones internacionales. El más importante fue el surgido con el Gobierno canario con ocasión de la negativa de éste a proseguir el denominado «descreste» arancelario impuesto por la adhesión a la Comunidad Europea. El tema llegó a provocar una advertencia de Bruselas y un acuerdo del Consejo de Ministros otorgando un plazo de reflexión previo al planteamiento de un conflicto negativo de competencia. No obstante, como se recordará, el conflicto se zanjó, al menos de momento, mediante una solución negociada sobre la compensación estatal al «descreste» arancelario.

IV. Comunidades autónomas y actividad exterior

Hasta aquí se han hecho algunas reflexiones sobre la posición de las comunidades autónomas en relación con las múltiples actividades conectadas de una u otra manera con los tratados internacionales. Junto a este contenido clásico del hecho internacional

30. Sobre el alcance del art. 155 de la Constitución existen dos posturas encontradas, como es sabido; una que ve en dicho precepto un instrumento más de acción estatal de naturaleza más o menos ordinaria (E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, cit., cap. IX); otra lo considera un instrumento extraordinario para reaccionar ante auténticas situaciones de crisis (P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid 1984, págs. 58 y ss, o E. Albertí, en E. Aja y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid 1986, págs. 471 y ss). Quien escribe estas líneas ya se ha manifestado a favor de esta segunda tesis, por otro lado presente en la STC 76/1983, asunto LOAPA, en el trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, cit., págs. 209 y ss.

31. Más extensamente he expuesto esta posibilidad en el último trabajo cit. en la nota anterior, págs. 207 y ss.

se sitúan multitud de otras actividades, que también se conectan de alguna forma con lo exterior, y cuyas manifestaciones son amplísimas, máxime si se atiende a este progresivo grado de internacionalización de la vida política, económica, social y cultural a la que se hacía referencia al inicio de este trabajo. Esa casuística impide analizar uno a uno los múltiples problemas que surgen o pueden surgir en este terreno; de lo que se trata aquí es de hacer unas reflexiones generales al respecto, acudiendo para su ilustración a los temas de mayor relevancia.

El problema fundamental que surge a la hora de interpretar la regularidad constitucional de actividades exteriores de las comunidades autónomas es el de delimitar cuándo entran éstas en el campo del título competencial relaciones internacionales y cuándo se sitúan fuera, por más que, de una u otra forma, puedan incidir en él.

Por muy generales que sean, dos deben ser las ideas a partir de las cuales ha de llevarse la indicada actividad hermenéutica de deslinde; aunque ya han sido indicadas, conviene recordarlas.

— La simple conexión con lo externo no puede hacer que una actividad se configure automáticamente como parte de las relaciones internacionales (SSTC 153/1989 y 100/1991, entre las más recientes); ello, al margen de muchas consideraciones teóricas que pudieran hacerse, resultaría, sobre todo, absolutamente opuesto a la realidad actual, en la que, como se ha indicado, la dimensión internacional de la vida es un hecho evidente y de creciente intensificación. La conclusión que cabe extraer de esto, por lo que respecta al tema objeto de estudio, es clara: las comunidades autónomas pueden constitucionalmente desarrollar actividades en el exterior, o conectadas con el exterior, al igual que puedan hacerlo las personas físicas o jurídicas, sean estas últimas de naturaleza pública o privada.

— Dado que el Estado — poder central — es el titular de la competencia en materia de relaciones internacionales, a él le corresponde, no sólo dirigir éstas, sino también controlar e impedir, en su caso, que las actividades exteriores de sus nacionales, incluidas las comunidades autónomas, puedan incidir negativamente en la política exterior y en las relaciones internacionales españolas.

Hay que insistir en que los anteriores principios son de una gran abstracción, pero, a pesar de ello, han de ser los que presidan la solución de los problemas que puedan surgir en la materia.

A. *Actividades promocionales*

Dicho esto, conviene ver la dimensión que los principios han adoptado en la práctica político-constitucional española. La falta de identificación absoluta entre relaciones internacionales y actividad exterior parece asumida desde el inicio mismo del proceso de descentralización. Así, en efecto, los Decretos de transferencia, en especial tras los Pactos Autonómicos de 1981, han entendido que las comunidades autónomas pueden desarrollar actividades de promoción en el extranjero, dejando al Estado la facultad de dictar normas y directrices a las que los entes regionales han de sujetarse en ese desarrollo exterior.³² Independientemente de los problemas concretos que

32. Uno de los sectores donde esta técnica de reparto de funciones se lleva a cabo es el turístico. Una breve referencia a este tema puede verse en el trabajo de T. Solís Gragera, «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», *cit.*, págs. 102-103.

hayan podido plantearse, también resulta claro que, en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, se ha aceptado la práctica de actividades de esa naturaleza, aunque los problemas al respecto no escaseen. Por utilizar categorías de raigambre en la doctrina italiana, y acogida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, «las actividades de promoción hacia el extranjero», desarrolladas por las comunidades autónomas, concepto de contenido básicamente económico,³³ en el diseño constitucional español no se incluyen en el concepto de relaciones internacionales, y, en consecuencia, resultan constitucionalmente legítimas.

Ello parece derivarse de la interpretación del bloque de la constitucionalidad llevada a cabo por los Decretos de transferencia, como se ha visto. Asimismo, también se ha señalado previamente que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 125/1984, avala esta interpretación admitiendo que el hecho de que existan más o menos remotas conexiones con lo externo no lleva todas las actividades a los títulos competenciales estatales (comercio exterior en aquel caso). Este criterio ha sido abundantemente reiterado en posteriores decisiones. Es significativo en este terreno la postura del Tribunal en torno a la posibilidad de acciones en el extranjero de las comunidades autónomas en materia de cultura (STC 17/1991).

En consecuencia parece constitucionalmente correcto situar las actividades de promoción hacia el extranjero en el correspondiente título material; el Estado, a través de las competencias económicas que ostenta, tanto generales (149. 1. 13), como concretas (comercio exterior), cuenta con instrumentos suficientes para evitar posibles actuaciones que pudieran incidir negativamente en su política económica y exterior. Al límite, incluso el título relaciones internacionales podría servir para impedir actuaciones económicas de las comunidades autónomas en el exterior que incidieran en la política exterior española, y así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/1991. Piénsese, a título de ejemplo y por ir a un caso extremo, en una hipotética actuación de promoción de ventas de un producto de una comunidad autónoma en un Estado al que España piensa imponer sanciones económicas; parece claro que el art. 149. 1.3 de la Constitución justificaría la imposibilidad de llevar a cabo esa promoción.

B. *Actividades de alcance internacional.*

Más problemas plantean en cambio otras actividades de «alcance internacional» llevadas a cabo por comunidades autónomas. En este concepto pueden introducirse un sinnúmero de acciones en el exterior cuyo elenco resultaría siempre insuficiente: viajes al exterior, acuerdos de cooperación, apertura de oficinas de información, etc.

La clave para abordar la regularidad de estas actividades desde el punto de vista de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales se encuentra en determinar si afectan, de una u otra manera, y con qué alcance, a la política exterior y a la responsabilidad internacional del Estado.

Jurisprudencialmente la cuestión de los acuerdos concertados por las comunidades autónomas con entes de nacionalidad no española ha tenido un primer planteamiento en la ya citada STC 137/1989 relativa al Comunicado de Colaboración suscrito el 2 de

33. Véase, por todos, el trabajo de C. Morviducci, «L'attività di rilievo internazionale e l'interpretazione governativa dell'art. 4, d.p.r. 616», en la obra colectiva *Comunità Europee e ruolo delle Regioni*, Giuffrè, Milán 1981, págs. 107 y ss, o M. R. Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milán 1983, págs. 159 y ss.

noviembre de 1984 entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. La mayoría del Tribunal, en la línea ya abierta en la Sentencia 154/85, entendió contrario a la Constitución el acuerdo basándose en que el art. 149.1.3 de la Constitución impide el ejercicio de *ius contrahendi* alguno por parte de las comunidades autónomas. El voto particular formulado por el magistrado Díez Eimil, y suscrito por otros tres magistrados, entiende, por el contrario, que no todo *ius contrahendi* cae dentro del título «relaciones internacionales»; el comunicado de colaboración, en palabras de la minoría disidente, es «expresivo de una acción instrumental realizada en el ámbito de la contratación administrativa, resultando muy desproporcionado y perturbador configurarlo como un tratado, convenio o pacto internacional en el que esté presente el ejercicio de soberanía o afección de la política exterior del Estado».

Con independencia de la solución dada al caso concreto, en éste se ha planteado uno de los temas centrales de la definición del concepto de relaciones internacionales. Se ha visto en páginas anteriores que en el diseño constitucional español se ha cerrado el paso, en principio, a la posibilidad de que las comunidades autónomas concluyan tratados internacionales. La cuestión es determinar si *treaty making power* ha de identificarse con *ius contrahendi* en el exterior o, al máximo, si el art. 149.1.3 impide cualquier forma de ejercicio de éste. Ésa parece ser la tesis mantenida por la Sentencia; el Voto particular, por su parte, como se ha visto, exige que el ejercicio de *ius contrahendi* para su inclusión en las relaciones internacionales del Estado tenga una de éstas dos características: que se ejerza la soberanía constituyendo un tratado, convenio o pacto internacional (definición formal) o que afecte a la política exterior del Estado (definición material).

Ciertamente esta segunda postura parece ser la más acorde con la realidad, que, aunque sólo sea funcionalmente, exige cada vez más acciones que traspasen las fronteras estatales. El voto particular intenta definir los márgenes de las relaciones internacionales mediante un elemento formal y otro material; la Sentencia, por el contrario, deja abiertos muchos interrogantes al incluir en las relaciones internacionales cualquier ejercicio de *ius contrahendi*; ¿significa ello, por ejemplo, que las comunidades autónomas no pueden contratar civil, mercantil, laboral o administrativamente en el extranjero? ¿Son constitucionalmente legítimos acuerdos que incluyan simples manifestaciones de intenciones, declaraciones de amistad o, incluso, compromisos de simple colaboración?

Habrà que esperar a que futuras resoluciones vayan matizando la doctrina sentada en la STC 137/1989. Algo parecido ha sucedido en Italia donde progresivamente se ha ido flexibilizando la interpretación del concepto «relaciones internacionales» de manera que, aunque cae en su seno cualquier forma de compromiso de la responsabilidad estatal,³⁴ se ha dejado abierta la puerta a amplias actividades de las regiones, no sólo de tipo promocional, sino también de relieve internacional.³⁵

34. Entre las recientes resoluciones véase la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 187/1985, de 28 de junio, *Giurisprudenza Costituzionale* 1985, págs. 597 y ss.; obsérvese que parte de la doctrina ha considerado excesivamente restrictiva la línea allí mantenida; véase, por ejemplo, A. Azzena y P. Carrozza, «Tribunal Constitucional y poder exterior regional en el ámbito del papel de la jurisdicción constitucional sobre las relaciones Estado-Regiones», *Autonomías* núm. 8, 1987, págs. 115-121.

35. Sentencia de la Corte Constitucional núm. 179/1987, de 20 de mayo, *Giurisprudenza Costituzionale* 1987, págs. 539 y ss.

Los mismos problemas de delimitación existentes en el terreno de los compromisos con entes extranjeros se plantean en otras actividades; casos típicos son, como se apuntó previamente, el de los viajes al extranjero por parte de autoridades autonómicas, el del establecimiento de oficinas de información en otros países conectadas de alguna manera con las comunidades autónomas o el de las relaciones directas de éstas con la Comunidad Europea.

El análisis de cada uno de estos temas alargaría aún más estas páginas y no agotarían la casuística.³⁶ Baste indicar, a la espera de que haya pronunciamientos jurisprudenciales al respecto, que la clave para conjugar actuaciones exteriores de las comunidades autónomas con las exigencias de la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales reside en regular de manera legislativa, pactada (lo que es más deseable) o mixta esas actuaciones a través del establecimiento de instrumentos de relación el Estado y los entes territoriales; se trata de permitir al poder central conocer las actividades que las comunidades autónomas desarrollen fuera de las fronteras estatales para coordinarlas con su política exterior e impedir, en su caso, que incida negativamente en ésta. Dicho de otra manera, el título competencial «relaciones internacionales» debe dotar de instrumentos suficientes al Estado para asegurar una política exterior única y coherente, pero no debe servir, ni para desfigurar el reparto interno de poder, ni para colocar a las Comunidades Autónomas en un marco de actuación obsoleto y ajeno a la realidad de nuestros días.

Con las anteriores consideraciones se puede engarzar una última reflexión, que no por tópica, resulta superflua.

La experiencia de otros países descentralizados del entorno español, demuestra que, el complejo tema de articular «relaciones internacionales» con el ejercicio de los poderes de entes descentralizados ha sido objeto de «reglamentación». Así, en Alemania, la cuestión se ha «regularizado» a través de acuerdos entre el *Bund* y los *Länder* en base al Acuerdo de Lindau,³⁷ sin perjuicio de la existencia de otros instrumentos específicos, normativos o no, como son, por ejemplo, los existentes en relación con la actuación en el seno de la Comunidad Europea.³⁸ En Italia, tanto jurisprudencialmente, según se ha visto, como legalmente,³⁹ se han intentado «reglamentar» algunas actividades de alcance internacional de las Regiones para permitir lo que posiblemente es inevitable, haciendo que no incida en los poderes constitucionalmente reservados al Estado.

36. Algunos de ellos los he tratado en mi trabajo *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, cit., cap. IV.

37. Véase J. W. Bitter, «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», cit., págs. 165 y ss.

38. Véase al respecto, entre los trabajos más recientes, los de M. J. Montoro Chiner, «La Ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 55, 1987, págs. 371-380, o A. López Castillo, «Los Länder y el proceso interno de adopción de decisiones en asuntos comunitarios», *Estudios Regionales* núm. 18, 1987, págs. 93-120. En el reciente número 10 de *Autonomías* se incluyen varios trabajos sobre problemas de ejecución de Derecho comunitario en Estados descentralizados.

39. Ésta es una de las finalidades de la Ley 183 de 1987, sobre Coordinación de las políticas comunitarias, modificada posteriormente por la Ley 86 de 1989; sobre esta Ley puede verse, por ejemplo, C. Calvieri, «I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie», *Politica del diritto* núm. 2, 1989, págs. 235 y ss.

En España hay que señalar que el Tribunal Constitucional casi siempre que ha tenido que abordar el problema de la competencia «relaciones internacionales» ha puesto de manifiesto la necesidad de colaboración entre Estado y comunidades autónomas para hacer compatibles las competencias de ambos. Especialmente expresiva a este respecto es la STC 252/88, en la que la necesidad de colaboración se manifiesta, incluso, en el fallo al exigir una fórmula de nombramiento de determinados agentes estatales en la que participen las comunidades autónomas.

No han faltado intentos parciales de articular esa colaboración. El caso más claro es el del nunca suscrito Convenio para la Ejecución del Derecho Comunitario⁴⁰ que reposa en el limbo de los «nonnatos» mientras parece que se buscan otras fórmulas de colaboración. En este terreno de la ejecución del Derecho comunitario la colaboración tiene un importante campo de cultivo; poderes centrales y comunidad autónoma muestran una vez más su incapacidad de llegar a acuerdos que no sean meramente puntuales y, en general, de resolución de un problema ya existente y casi nunca de previsión de conflictos. Mientras tanto sigue siendo la jurisdicción constitucional la que, a golpe de conflicto de competencia, ha de trazar líneas divisorias; no debería olvidarse que es a los poderes ejecutivos y legislativos del Estado y de las comunidades autónomas a quienes corresponde esa primera labor de «diseño» en la interpretación del modelo constitucional de reparto de poder; al Tribunal Constitucional sólo le debe corresponder controlar que ese diseño cabe dentro de un modelo constitucional. Sin embargo, la falta de resultados de los diseñadores lleva a que el controlador deba seguir dibujando lo más importante del cuadro constitucional.

Referencia de las sentencias del Tribunal Constitucional citadas en texto relacionadas con el art. 149.1.3 de la Constitución o con otros títulos de dimensión externa

STC 1/1982, de 28 de enero; Conflictos positivos de competencia núm. 63 y 191/1981 (acumulados), asunto «Cajas de ahorros». Ponente: F. Tomás y Valiente. BOE de 26 de febrero de 1982.

STC 26/1982, de 24 de mayo; Conflicto positivo de competencia núm. 181/1981, asunto «Concesión de emisoras de FM en Cataluña». Ponente: G. Bugué Cantón. BOE de 9 de junio de 1982.

STC 35/1982, de 14 de junio; Recurso de inconstitucionalidad núm. 24/1982, asunto «Ley de creación del Consejo Vasco de Relaciones Laborales». Ponente: F. Rubio Llorente. BOE de 28 de junio de 1982.

STC 44/1982, de 8 de julio; Conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, asunto «Concesión de emisoras de FM en el País Vasco». Ponente: A. Truyol Serra. BOE de 4 de agosto de 1982.

STC 58/1982, de 27 de julio; Recurso de inconstitucionalidad núm. 74/1982, asunto «Ley catalana de patrimonio». Ponente: F. Rubio Llorente. BOE de 18 de agosto de 1982.

40. Véase L. Parejo, «Estado autonómico e integración europea», *Actualidad Administrativa* núm. 11, 1988, págs. 581 y ss.

STC 125/1984, de 20 de diciembre; Conflictos positivos de competencia núm. 860, 862 y 865/1983 (acumulados), asunto «Hotel recomendado por su calidad». Ponente: F. Tomás y Valiente. BOE de 11 de enero de 1985.

STC 154/1985, de 12 de noviembre; Conflicto positivo de competencia núm. 114/1983, asunto «Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia». Ponente: A. La Torre Segura. BOE de 26 de noviembre de 1985.

STC 1/1986, de 10 de enero; Conflicto positivo de competencia núm. 494/1982, asunto «Actividades y representaciones deportivas internacionales». Ponente: A. Truyol Serra. BOE de 12 de febrero de 1986.

STC 252/1988, de 20 de diciembre; Conflictos positivos de competencias 598/1986, 1403/1986 y 857/1988 (acumulados), asunto «Comercio de carnes». Ponente: F. Rubio Llorente. BOE de 13 de enero de 1989.

STC 137/1989, de 20 de julio; Conflicto positivo de competencia 156/1985, asunto «Comunicado de colaboración». Ponente: F. Rubio Llorente; hay Voto particular de E. Díaz Eimil, al que se adhieren otros tres Magistrados. BOE de 10 de agosto de 1989.

STC 153/1989, de 5 de octubre; Conflicto positivo de competencia 94/1985, asunto «Películas en coproducción». Ponente: C. De La Vega Benayas. BOE de 7 de noviembre de 1989.

STC 54/1990, de 28 de marzo; Conflicto positivo de competencia núm. 1082/1985, asunto «Estupefacientes y psicotropos». Ponente: F. Rubio Llorente. BOE de 17 de abril de 1990.

STC 192/1990, de 29 de diciembre; Conflicto positivo de competencia núm. 710/1985, asunto «Varroasis de las abejas». Ponente: M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. BOE de 10 de enero de 1991.

STC 17/1991, de 31 de enero; Recurso de inconstitucionalidad núm. 830, 847, 850 y 858/1985 (acumulados), asunto «Ley de Patrimonio Artístico». Ponente: J. Gabaldón López. BOE de 25 de febrero de 1991.

STC 76/1991, de 11 de abril; Conflicto positivo de competencia núm. 838 y 916/1986 (acumulados), asunto «Semillas y plantas de vivero I». Ponente: L. López Guerra. BOE de 14 de mayo de 1991.

STC 100/1991, de 13 de mayo; Recurso de inconstitucionalidad núm. 536/1985, asunto «Ley de Metrología». Ponente: F. García-Mon y González-Regueral. BOE de 18 de junio de 1991.

STC 115/1991, de 23 de mayo; Conflicto positivo de competencia núm. 1076/1986, asunto «Semillas y plantas de vivero II». Ponente: M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer. BOE de 19 de junio de 1991.

