

LA INICIATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

Carmen Camacho González

Doctora en derecho

Sumario

- | | | |
|------|---|---|
| I. | Introducción: Regulación jurídica en esta materia. | A) Proposición de ley. |
| II. | Cauces institucionales para hacer operativa la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en orden a la celebración de tratados internacionales. | B) Derecho de petición.
C) Capacidad del Senado. |
| III. | Conclusiones finales. | |

I. Introducción: Regulación jurídica en esta materia

En orden a la capacidad de las comunidades autónomas (de ahora en adelante, CCAA) para celebrar tratados internacionales, hemos de comenzar su estudio aludiendo a la normativa existente en esta materia a nivel constitucional, legal, reglamentario y estatutario.

En un primer nivel jerárquico —el constitucional— es de apreciar la capacidad exclusiva correspondiente en principio al Gobierno central respecto de la apertura o inicio del proceso de concertación convencional, según cabe deducir del precepto constitucional contenido en el art. 97 con arreglo al cual «el Gobierno dirige la política exterior».

En conexión con el anterior precepto y en similar línea, encontramos el art. 10.5 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (texto refundido de 26 de julio de 1957), precepto que a nivel legal establece que es competencia del Consejo de Ministros dar la correspondiente autorización para negociar tratados internacionales a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores. Esta disposición legal es contenida a su vez, y a un nivel reglamentario, en el art. 9.2 del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales.

A nivel estatutario, hemos de señalar que las distintas CCAA han asumido en esta materia diversas actitudes, e incluso en algunos casos, como en los estatutos de la Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra, Murcia, Canarias y Madrid, no han estimado ni siquiera la posibilidad de hacer una solicitud al Gobierno para que éste celebre tratados internacionales, aún circunscritos a unas determinadas materias como otros estatutos hacen, refiriendo esta posibilidad a un número reglado de materias.

En razón a la diversidad de competencias en materia de promoción o sugerencia al Gobierno de celebración de convenios internacionales, clasificaremos los diversos estatutos del siguiente modo:

a) Estatutos en los cuales la promoción está dirigida a la concertación de tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados con los que se mantienen particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos. En esta línea se sitúa el art. 6.5 del Estatuto del País Vasco, en el que se concede a la Comunidad Autónoma la facultad de solicitar al Gobierno español para que éste celebre y presente a las Cortes Generales para su autorización los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados donde se integran o residan las colectividades o comunidades en las cuales el euskera es patrimonio propio. Este artículo del Estatuto vasco, además de potenciar o permitir el establecimiento de relaciones culturales, cifra esta especial sumisión en la identidad lingüística. En esta dirección se sitúa el art. 27.4 del Estatuto de Cataluña, con la salvedad y diferencia con respecto al anterior y correlativo art. 6.5 del Estatuto del País Vasco de que asocia la facultad de instar al Gobierno para la celebración de tratados o convenios a un órgano específico de la Comunidad Autónoma de Cataluña —la Generalidad u órgano ejecutivo de la Comunidad—. En este sentido, es un artículo más explícito y completo que el anterior, al asignar a este órgano en concreto la facultad instadora ante el Gobierno.

El art. 35.3 del Estatuto de la Comunidad Autónoma gallega no especifica ningún órgano en concreto de la Comunidad como competente en esta cuestión, además, sólo se refiere a los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos, sin especial conexión al elemento lingüístico como proponen los anteriores estatutos.

Estas precisiones pueden ser, asimismo, aplicadas al correlativo art. 72.3 del Estatuto de autonomía andaluz, si bien obviamente, se circunscribe a las relaciones culturales con los estados con los que esta Comunidad Autónoma mantenga particulares vínculos culturales o históricos.

b)) El segundo grupo al que aludimos, está constituido por las CCAA que pueden solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales con los estados donde residan ciudadanos de su respectiva comunidad para la adecuada protección de su identidad social y cultural: en esta línea clasificatoria encuadramos el art. 7.2 del Estatuto de Galicia, en el que se reconoce a la Comunidad Autónoma gallega, tal capacidad —sin especificar algún órgano en concreto— para instar al Gobierno la celebración de tratados o convenios con estados donde existan comunidades gallegas, para facilitar el reconocimiento de su galleguidad, tal como preceptúa como objetivo el apartado 1 de este mismo artículo del Estatuto citado.

De igual manera, el art. 8 del Estatuto de autonomía de Asturias establece esta facultad de instancia al Gobierno para facilitar el derecho de las comunidades de asturianos —asentadas fuera de Asturias— a colaborar y compartir la vida social y cultural de esta Comunidad Autónoma; contenido éste, de los oportunos tratados o convenios que se celebren con los estados donde existan dichas comunidades. Este objetivo se repite en el art. 6.2 del Estatuto de Cantabria y en el art. 7.2 del Estatuto de Castilla-León. Sin embargo, esta previsión estatutaria se aparta de las anteriores, en el sentido de que no se trata de solicitar del Gobierno que celebre tratados internacionales, sino de demandar que se adopten las previsiones oportunas en los tratados que se celebren. Con este matiz diferente, y como bien ha precisado la profesora Mangas Martín, tal

previsión estatutaria se sitúa a caballo entre la iniciativa o solicitud y la consulta.¹ Sin embargo, y en línea con lo precedente, los órganos legitimados en esta cuestión son diversos: unas veces se encomienda esta facultad a la comunidad autónoma, sin especificar órgano concreto (así el art. 7.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha), otras, al órgano legislativo propio de la comunidad autónoma (el correspondiente al art. 8 del Estatuto de autonomía de Asturias) o también al órgano ejecutivo (caso explícito del correlativo art. 6.5 del Estatuto de Cantabria).

Concluyendo este apartado, hemos de incluir en el mismo el art. 3.3 del Estatuto de Extremadura, así como el art. 8.2 del Estatuto de las Islas Baleares, por encuadrarse en la misma línea de los anteriores.

c) Este tercer grupo, estaría constituido por aquellas CCAA que, según lo estipulado en sus respectivos estatutos de autonomía, puedan solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales con los estados de recepción de emigrantes para una especial asistencia a los mismos. En esta línea, se encuadran el art. 23.3 del Estatuto de Andalucía y el art. 40.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha. El tenor de ambos artículos es semejante, encomendando ambos a la Comunidad Autónoma respectiva la facultad de dirigirse al Gobierno de la Nación para instarle a la celebración de convenios o tratados con países de recepción de emigrantes de la Comunidad para una especial asistencia a los mismos.

La única diferencia apreciable en el texto y en el tratamiento de la cuestión entre ambos artículos, es el dato de que el Estatuto de autonomía de Andalucía enmarca esta acción dentro de los objetivos trazados de forma general en su art. 12.3.4.

Por otra parte, ha sido el profesor Remiro Brotons quien ha tachado de inconstitucionalidad estos artículos de los estatutos citados, aduciendo que tales artículos atentan contra el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley, consagrado en el art. 14 de la Constitución española, motivado por la inexistencia de idéntica posibilidad en el resto de los estatutos de autonomía.²

Posición ésta no compartida por Peláez Marón, quien niega el posible contenido discriminatorio contenido en el comentado y citado artículo del Estatuto de autonomía de Andalucía. El citado autor, en principio, se cuestiona la eventualidad de una posible contradicción entre esta norma y los art. 9.2 y 14 de la Constitución española. Por otra parte, considera que la fórmula que el texto autonómico emplea contribuye a reforzar la idea de que la especial asistencia evoca ciertamente la idea de un trato preferencial, refiriéndose el autor al citado artículo del Estatuto de autonomía andaluz, y siendo asimismo predicables estas consideraciones al correlativo y análogo artículo correspondiente al estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha.³ Ante ello,

1. Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, editorial Tecnos, Madrid, 1987, pág. 240.

2. Remiro Brotons, A., *Curso de Verano de Derecho internacional*, Vitoria, 1982, citado por Fernández de Casadevante Román, C., «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el derecho internacional», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de autonomía del País Vasco*, Oñate, 1983, pág. 1599, y por Peláez Marón, J. M., «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», en AAVV (coordinación: Victoria Abellán), *La integración de España en las comunidades europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1985, nota 19, pág. 391.

3. Peláez Marón, J.M., «El Estatuto de autonomía de Andalucía y la actividad internacional», en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 2, 1984, pág. 3-4.

podríamos reflexionar del siguiente modo: ¿cuál es el *leit-motiv* de esta consideración especial prevista estatutariamente?

En este sentido, el profesor citado aporta el dato básico de la existencia del fenómeno de la emigración como merecedor de una atención especial en virtud de su condición social y laboral. A su vez, es un dato el hecho de que las regiones más deprimidas económicamente revisten una especial dureza, y precisamente por ella el emigrante originario de estas regiones requiere o necesita un tratamiento especial y diferenciado con respecto a otras.⁴ Es éste el fundamento y la consideración básica de la introducción de estas diferencias estatutarias en la materia, y decimos diferencias por el hecho específico de no existir diverso tratamiento gradual de la cuestión, sino inexistencia del mismo en el resto de los estatutos de autonomía aprobados.

Como dato fundamentador y apoyo jurídico de la afirmación antes expuesta, el art. 12.4 del Estatuto de Carmona establece como objetivo básico de la Comunidad Autónoma andaluza la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales, considerando éstas como determinantes de la emigración de los andaluces. Es esta superación de las condiciones alegadas una de las vías para promover las vías para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, objetivo éste contenido a su vez en el art. 12.1 del Estatuto de Andalucía.

Continuando con la cuestión de la posible constitucionalidad de estos dos preceptos del Estatuto de Andalucía (art. 23.3) y del Estatuto de Castilla-La Mancha (art. 40.3), ésta plantea una serie de interrogantes y dudas sobre su constitucionalidad, dado que la ausencia en otros textos estatutarios de tal facultad vendría a establecer una situación de discriminación, desde el momento en que el resto de las CCAA carecerían de la posibilidad de intentar procurar a través de un posible tratado internacional la protección de sus emigrantes

Ante esta espinosa y delicada cuestión, se ha subrayado que el concepto de igualdad de todos los españoles que recoge la Constitución obliga al Estado como titular del *treaty-making power* a actuar sin hacer distinciones, y aun si bien sólo estos dos estatutos cuyos artículos en cuestión comentamos recogen la facultad que analizamos, también es un dato el hecho de que la mayoría de ellos señalan al derecho del Estado como supletorio del de las CCAA, siendo por tanto, y según se deduce de sus afirmaciones, el Estado detentador único de esta facultad por no contemplarse en los otros estatutos ninguna posibilidad de actuación a las CCAA.⁵ A mayor abundamiento, y como una posibilidad legal de resolver esta situación, se ha señalado la posibilidad de transferencia de esta competencia a las CCAA en las cuales no se ha especificado nada, en virtud del art. 150.2 de la Constitución vigente, por ser una competencia ésta que por su propia naturaleza⁶ es susceptible de transferencia a las mismas. En esta línea ya comentada, esta solución apuntada es compartida por Entrena Cuesta, quien establece que no hay inconveniente para que las funciones residuales no asumidas por las CCAA correspondan al Estado en virtud de la aplicación del art. 149.3; no existiendo, sin embargo, una voluntad del legislador constitucional de que sean ejecutadas precisamente por él.⁷ Por lo tanto, y según el citado autor, no existe una imposibilidad o

4. *Ibidem*, pág. 4.

5. *Ibidem*, pág. 4.

6. *Ibidem*, pág. 4.

7. Entrena Cuesta, R., en AAVV (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, editorial Civitas, Madrid, 1985, pág. 2279.

inconveniente para que aquéllas funciones puedan ser transferidas o delegadas, en virtud del principio constitucional establecido en el art. 150.2 de la Constitución española. La situación es radicalmente distinta en cuanto a las competencias que el art. 149.1 atribuye al Estado, puesto que existe en este supuesto, en principio, la voluntad de que sea el legislador constitucional el que las detente. A su vez, al debatirse el art. 149, fueron reiteradas las alusiones al art. 150 para poner de manifiesto el carácter abierto del sistema,⁸ tal como podemos comprobar mediante una simple lectura del *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 91.⁹ En idéntica posición, aunque con una perspectiva más rígida, se pronunció el diputado González Seara,¹⁰ para quien las materias que se reserva el Estado contenidas en el art. 149.1 no son susceptibles de delegación. Posición maximalista ésta en la que se sitúa Entrena Cuesta con algunas matizaciones, pues deslinda del art. 149 dos tipos de competencias: *a)* aquéllas íntimamente conexas con los atributos tradicionales de la soberanía: este grupo, engloba la defensa y fuerzas armadas, la administración de justicia, la hacienda general y deuda del Estado, la seguridad pública, y en lugar preponderante las relaciones internacionales, como excluidas de delegación, y *b)* este grupo estaría formado por aquellas otras en que la atribución se efectúa en consideración a diversas exigencias. Constituye este bloque normativo un grupo residual, no explicitado materialmente por el citado administrativista, como sí lo hace respecto a la primera relación de materias.¹¹

Pues bien, de la clasificación antes expuesta se deduce claramente la imposibilidad de delegación en la materia de relaciones internacionales, y por ello, la imposibilidad de utilizar la vía del art. 150.2 de la Constitución por parte de las CCAA, las cuales no podrán solicitar del Gobierno la celebración de convenios internacionales sobre recepción de emigrantes con los estados para una especial asistencia a los mismos, como así lo recogen en sus respectivos estatutos, las CCAA de Andalucía y Castilla-La Mancha.

Como corolario a la cuestión, podemos apuntar que el tipo de facultades que pueden transferirse o delegarse carece de límites en la Constitución, y que por ello, tal como se ha señalado, la transformación o delegación, puede versar tanto sobre facultades legislativas como ejecutivas.¹² En esta línea, el profesor Tornos, apoya la postura que defendemos, al indicar que la Constitución española contiene en el art. 149.1 las competencias exclusivas del Estado, destacando la función legislativa básica o integral que se reserva el Estado para establecer un común denominador en todo el territorio.¹³ En este caso, no se pueden transferir o delegar funciones que amenacen la pérdida del común denominador jurídico, pues ésto constituye una garantía frente a las interpretaciones alarmistas que durante el proceso constituyente creían ver en esta posibilidad de transferencia o delegación del Estado la quiebra de la unidad nacional. Por otra parte, no observamos la imposibilidad de delegar funciones que no supongan la pérdida de este común denominador jurídico. A su vez, el citado administrativista se refiere a las competencias exclusivas del Estado, incluyendo en ellas a las «relaciones interna-

8. *Ibidem*, pág. 2279.

9. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 91, de 16 de junio de 1987.

10. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 66, de 4 de octubre de 1978.

11. Entrena Cuesta, R., en AAVV (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 2280.

12. Tornos, J., «Las competencias normativas», en Aja y otros: *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, editorial Tecnos, Madrid, 1985, pág. 178.

13. *Ibidem*, pág. 179.

cionales», apuntando la posibilidad de transferencia o delegación de elementos parciales conectados con las competencias de las CCAA, pudiendo incluir entre ellos la facultad de las CCAA de solicitar del Gobierno central la celebración de los convenios internacionales a los que nos referimos.¹⁴ En apoyo a esta argumentación que mantenemos se pronunció Vandelli, quien se ha referido a las funciones que pueden realizar las CCAA en materias tradicionalmente consideradas exclusivas como las relaciones internacionales.¹⁵

Es de destacar, también, la teoría sentada por García de Enterría que constituye un apoyo a nuestra argumentación, en base a la cual no hay de suyo materias indelegables susceptibles de enunciarse en una lista, y todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica, si bien limitándola de forma que no afecte a la responsabilidad última del Estado sobre la misma.¹⁶

Por lo tanto, de las afirmaciones precedentes se deduce la posibilidad establecida por Peláez Marón de utilizar la vía del art. 150.2 de la Constitución española, no compartiendo, en primer término, la imposibilidad de transferencia o delegación por razón de la materia en la que nos encuadramos,¹⁷ y de otra, la posible inconstitucionalidad de estos estatutos (Andalucía y el correspondiente a Castilla-La Mancha), respecto a otros estatutos en los que no se contempla tal posibilidad de actuación de las CCAA,¹⁸ sirviendo a su vez dicho cauce constitucional para disipar los posibles recelos que puedan suscitarse en vía autonómica.

d) El último grupo al que podemos referirnos, siguiendo esta clasificación de los estatutos, estaría constituido por las CCAA que pueden solicitar del Gobierno la celebración de convenios con otros estados en materias de interés para la comunidad autónoma respectiva. En este caso, los convenios internacionales se refieren a cuestiones derivadas de su situación geográfica como región fronteriza. Esta capacidad se halla contenida, en el art. 40.1 del Estatuto de Aragón, en el que se encomienda la facultad de solicitud al Gobierno para la celebración de tratados o convenios internacionales a la Comunidad Autónoma de Aragón, sin concretar órgano en concreto de actuación.

Hemos de precisar en último término cómo, en esta línea de participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales, se utilizan diversas expresiones en los distintos estatutos con el mismo tono enfático, como «podrá dirigirse al Gobierno de la Nación», «instándose a la celebración de tratados internacionales», etc., expresiones todas ellas que recuerdan con bastante aproximación a otras como «tratar de», «promover», «adoptar las medidas necesarias» que frecuentemente aparecen en disposiciones internacionales, y cuya naturaleza es básicamente de incitación o estímulo, considerando esta similitud y encuadrando dichas fórmulas como expresiones de lo que actualmente un sector de la doctrina internacional considera *soft-law*, y que entre nosotros ha sido considerado como derecho en agraz.

14. *Ibidem*, pág. 180.

15. Vandelli, L., «Relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas», en A. Rovira (compilador), *L'autonomia de Catalunya*, UIMP, 1982, pág. 149-156.

16. García de Enterría, E., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, editorial Civitas, Madrid, 1993, pág. 327.

17. Entrena Cuesta, R., en AAVV (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 2279-2280.

18. Véase, a este respecto, nota 2.

Weil ha aludido a la multiplicación de este tipo de normas en el sistema normativo internacional, catalogándolas como incitadoras o programatorias. Por otro lado, tal como indica el citado autor, ello es un síntoma palpable de la debilidad del sistema normativo internacional en general,¹⁹ produciéndose una situación similar, *servata distantiiis*, con respecto a la débil participación de las CCAA en la materia de «relaciones internacionales» y más concretamente, respecto a la posibilidad de actuación de estos entes autónomos en la celebración de convenios y tratados internacionales.

II. Cauces institucionales para hacer operativa la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en orden a la celebración de tratados internacionales

En este apartado estableceremos cuales sean los cauces no sólo posibles, sino realmente practicables, a través de los cuales pueda de forma efectiva ejercitarse la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales que los estatutos de autonomía reconocen en sus respectivas comunidades.

Como se desprende de una lectura de la Constitución, así como de los Reglamentos del Congreso y del Senado, se evidencia la existencia de tres posibles cauces que, en principio, podrían considerarse como susceptibles de prestar el necesario soporte institucional a la facultad que asiste a los entes autonómicos de solicitar del Gobierno central la celebración de un determinado tratado internacional. Dichos mecanismos institucionales se encuentran recogidos en la Constitución de 1978, y más concretamente en su art. 87, que se refiere a la posibilidad que tiene la comunidad autónoma para remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, en el art. 77 del texto constitucional, referido al derecho de petición y el englobado en el art. 69, aludiendo al Senado. A dichos cauces institucionales nos referiremos a continuación.

A) *Proposición de ley*

Con respecto al primero de ellos, las CCAA tienen la posibilidad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la asamblea de la comunidad autónoma en cuestión, encargándose de la defensa de la misma. Tanto si se trata de un proyecto como de una proposición de ley, lo cierto es que estos pueden referirse a materias de carácter internacional, como se deduce sin ningún tipo de dudas de una lectura de los párrafos 2 y 3 del art. 87 de la Constitución española.

Esta posibilidad de iniciativa implicaría la previa aceptación de la facultad de iniciativa del legislativo central en materia de tratados internacionales. Rodríguez Carrión ha señalado en relación a este extremo que aún cuando esta facultad no está expresamente reconocida por la Constitución a las cámaras, tampoco le está negada, por lo que puede mantenerse su viabilidad a condición, por supuesto, que la posible proposición de ley plantee unos objetivos generales y permita una amplia discrecionalidad al Gobierno a la hora de negociar el consiguiente acuerdo internacional, para

19. Weil, P., «Vers une normative relative en droit international?», en *Revue Générale de Droit International Public*, 1982, núm. 1, pág. 8.

evitar lo que tradicionalmente se ha conocido como diplomacia asamblearia.²⁰ Es rechazable, por ello, la posible proposición de ley que instase al Gobierno central a la celebración de un tratado con unos objetivos particularizados y las posibles contraprestaciones, puesto que en este caso, serían justas las objeciones que califiquen a este tipo de diplomacia como poco adaptable a las exigencias del secreto en el desarrollo de las negociaciones, por cuanto el negociador oponente conocería de antemano las pretensiones españolas y las posibles contraprestaciones, debilitando así las posibilidades de negociación. A favor de este cauce planteado, cabría añadir que en última instancia, y una vez obtenida la autorización parlamentaria, corresponde al Gobierno emitir el definitivo consentimiento internacional. En efecto, y tal como se ha indicado, es conforme con la mayoritaria corriente interpretativa, que el Gobierno remite los tratados internacionales a las Cortes sobre las materias que quiere, con los países que estima oportuno y en el momento en que le parece conveniente; deduciéndose de lo anteriormente expuesto el hecho de que las Cortes no tienen capacidad para limitar estos datos de discrecionalidad.²¹

A esto podría añadirse que, aun cuando es cierto que la introducción de una proposición de ley tiene como efecto la puesta en marcha del procedimiento legislativo, es necesario subrayar que la Cámara queda vinculada únicamente en lo que se refiere a la fase introductoria o impulsora de tal procedimiento, y que, en el caso de las proposiciones de ley, se abre con la iniciativa y se cierra con el trámite de la toma en consideración. Por lo tanto, cabe desprenderse de tal argumentación que la iniciativa no es un acto de potestad legislativa y por ello que no es posible asimilar la facultad de proponer al poder de disponer.

Respecto a la tramitación de las proposiciones de las CCAA a través de las que se insta al Gobierno central a la negociación de un determinado tratado internacional, hemos de señalar que una vez aprobada la propuesta por la asamblea del ente autonómico, habrá de remitirse la proposición —acompañada de una exposición de motivos y de lo preceptivo para pronunciarse sobre ella— a la Mesa del Congreso, donde será examinada a efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, esto es, la verificación de su adecuación a lo previsto por la Constitución, y a lo establecido en el respectivo estatuto de autonomía y al reglamento de la asamblea regional. Es este cauce descrito el llamado control de legalidad, que tal como ha señalado Punset es de carácter preventivo, reglado y de mera legitimidad formal, distinguiéndose nítidamente del trámite de la toma en consideración, que contempla el art. 127 de la Constitución española, caracterizándose este último trámite por actos de absoluta libertad y discrecionalidad.²²

La proposición, en el trámite de la toma en consideración deberá ser defendida por una representación de la asamblea autonómica, y habrá de contener la petición de la celebración de un tratado internacional, tomando como límites justamente aquéllos mismos que de los propios estatutos de autonomía establecen. En contra de este posible cauce constitucional habría que aducir que lo que en realidad se presenta ante la Mesa del Congreso, no será, en puridad, una proposición de ley, es decir, un proyecto

20. Rodríguez Carrión, A.J., «Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, otoño de 1982, pág. 102 y ss.

21. *Ibidem*, pág. 103.

22. Punset, R., «Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, julio-agosto 1981, pág. 216.

de norma traducido en un texto articulado dispuesto a ser sometido a debate aunque formalmente ofrezca tal apariencia, constituyendo únicamente un instrumento dirigido a obtener del Gobierno el inicio de unas negociaciones ordenadas a la conclusión de un tratado internacional.

Por otra parte, y como inconveniente añadido a este posible cauce institucional, es necesario interrogarse acerca de cuál es el resultado jurídico de la intervención parlamentaria, cuando el Gobierno, en uso de su discrecionalidad, estima oportuno la remisión de un tratado a las Cortes, es decir, la proposición de ley que las CCAA han podido plantear.²³

Para despejar este interrogante, y salvada supuestamente la discrecionalidad del Gobierno para remitir los tratados internacionales a las Cortes, es necesario poner de relieve las siguientes conjeturas y deficiencias legislativas que nuestro ordenamiento jurídico plantea. En primer término, el primer desajuste legislativo se produce cuando el Gobierno ha firmado un tratado, momento que constituye el único instante procesal en el que se produce el automatismo, pues, de conformidad con el art. 109.3 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, antes de los tres meses desde el momento de la firma, en los supuestos del art. 94.1 de la Constitución, o inmediatamente en los supuestos del párrafo 2 del mismo precepto, el Gobierno estaba obligado a su remisión a las Cortes para que éstas procedieran a autorizar la prestación definitiva del consentimiento, si lo estimaba oportuno.

Es curioso que este automatismo no provocara críticas que serían coherentes. ¿Qué ocurriría si durante este intervalo —firma o remisión a las Cortes— se hubiese producido un cambio fundamental en las circunstancias que no aconsejara la autorización parlamentaria? El resultado no podría ser más atípico e inverosímil: el Gobierno remitiría a las Cortes, a efectos de su preceptiva autorización, un tratado respecto del cual desaconsejaba su autorización.

El actual Reglamento del Congreso, en su art. 155.3 ha hecho desaparecer el citado automatismo. El plazo empieza a contar, no desde el momento de la firma del tratado, sino desde el momento en que el Consejo de Ministros hubiese decidido su envío a las Cortes; el Gobierno pues, goza de absoluta libertad y discrecionalidad.

Llama por ello la atención la discrecionalidad subsiguiente: autorizada por las Cortes la prestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, queda el Gobierno en libertad para decidir si efectivamente va a proceder a la prestación del consentimiento y en qué momento va a realizarse ésta. Bien pudiera ocurrir que el Gobierno estimase después la conveniencia o utilidad de no prestar el consentimiento sin que le incumba en este supuesto obligación alguna de informar a las Cortes sobre estos extremos, o bien que, demorada la prestación, el Gobierno decidiera posteriormente la misma, pese a que un cambio fundamental en las circunstancias hubiesen entonces desaconsejado la prestación del consentimiento, y así lo hubieran decidido las Cortes de tener una nueva ocasión.

Por lo tanto, es ésta una cuestión importante de la que cabe deducir conclusiones dignas de tener en cuenta en nuestro trabajo: si el Gobierno, que ha de decidir cuándo, con quién y sobre qué concluir un tratado —en virtud de una proposición de ley de las CCAA por la vía del art. 87 de la Constitución, la cual ha desencadenado en la

23. Rodríguez Carrión, A.J., «Regulación de la actividad internacional del Estado en la constitución», *op. cit.*, pág. 102 y ss.

adopción positiva de concluir un tratado internacional— ha remitido finalmente el tratado para la preceptiva autorización a las Cortes, y si las Cortes no autorizan la prestación del consentimiento, el Gobierno se encuentra jurídicamente inhabilitado para hacerlo, lo que es absolutamente coherente, de una parte, con lo que significa el control parlamentario en materia de tratados internacionales, y de otra parte, constituye una criba para la proposición de ley o iniciativa de las CCAA en la materia de tratados internacionales, una vez superada la férrea voluntad del Gobierno para poner en marcha dicho cauce.

Ahora bien, es ésta la paradoja legislativa más espectacular y que más deficiencias técnicas presenta, puesto que tal como acontecía en el período franquista, si las Cortes autorizan al Gobierno a prestar el consentimiento internacional del Estado, hemos conseguido un resultado equivalente al que ya se estableciera en art. 14.2 de la Ley de Cortes de 1942: las Cortes simplemente se limitan a dar un dictamen, que el Gobierno se encuentra en libertad de seguir o no. Concepción arcaica de un lado, y obstaculizadora de otro, para poder ofrecer efectiva viabilidad a la iniciativa de las CCAA en ésta materia, al encontrarse de nuevo con la absoluta discrecionalidad del Gobierno, una vez superada la primera fase de toma en consideración de la misma y el oportuno debate parlamentario que el mismo conlleva.

Pese a ello, podemos concluir afirmando que la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados ofrece, tanto desde el punto de vista de su articulación técnica como desde el de su funcionalidad dialéctica, unas posibilidades de eficacia que no es posible predicar del ejercicio del derecho de petición, posible cauce institucional que analizaremos posteriormente.

Como ha subrayado Gerpe Landín, existe una estrecha relación entre el régimen político y la iniciativa legislativa, de manera que el pluralismo que nuestra Constitución consagra en materia de iniciativa legislativa es consecuencia tanto de la racionalidad del régimen parlamentario, como de los criterios de democracia parlamentaria y autonomía política, que dotan a este posible cauce institucional de una mayor eficacia.²⁴

Al mismo tiempo, y como hemos podido deducir al analizar los posibles e insalvables obstáculos con los que ha de enfrentarse este cauce institucional, estos inconvenientes que encuentran estos entes territoriales autónomos a la hora de utilizar la proposición de ley a los efectos de poner en marcha la iniciativa de negociación internacional que legítimamente les asiste son francamente inferiores a los que encontrarían de decidirse por utilizar el cauce que les ofrece el derecho de petición. En todo caso, la falta de experiencia en la materia y la inexistencia de una interpretación jurisprudencial de los textos que articulan estos procedimientos no permite más que arriesgar una opinión personal sobre lo dicho.

B) *Derecho de petición*

Como otro posible cauce institucional de participación de la CCAA en la facultad de iniciativa para la celebración de tratados internacionales, encontramos el derecho

24. Gerpe Landín, M., «Relaciones entre las Cortes Generales y las asambleas de las comunidades autónomas en la Constitución española de 1978», en *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 170, citado por Peláez Marón, J.M., «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», *op. cit.*, pág. 388.

de petición que recoge el art. 77 de la Constitución de 1978, y que no es sino una modalidad del derecho fundamental que, con carácter general, recoge el art. 29 de nuestra Ley fundamental. Dicho art. 77 establece algunos extremos de su ejercicio cuando tenga a las cámaras como destinatarias. Tal como se ha indicado, este cauce no reúne mejores condiciones que las anteriores en orden a dotar a la facultad de iniciativa autonómica en materia de tratados internacionales del necesario soporte institucional.²⁵

En efecto, una vez introducida la petición en el Parlamento, el destino de la misma es diverso, y varía según se halle en la Comisión de petición del Congreso o en la del Senado. La primera de éstas se limita prácticamente a remitir las peticiones a otros órganos, según la índole del asunto. Por lo que hace a la Comisión del Senado, cabe subrayar que además de darle traslado *ratione materiae* a otras comisiones, puede a su vez remitirla a algún grupo parlamentario, para que, si lo estima oportuno, promueva alguna iniciativa parlamentaria y, sobre todo, pueda elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de la petición en trámite. En este último e hipotético caso, podría lograrse que el Gobierno formulara una declaración sobre el contenido de la petición, o bien que la Cámara deliberase y se pronunciase sobre un texto de carácter no legislativo. En definitiva, este cauce del derecho de petición podría canalizar la proposición no de ley de los entes periféricos, cauce que ha sido calificado como insuficiente y que encaja mal, desde un punto de vista funcional y de desarrollo, con las posibilidades implícitas en la facultad de iniciativa que las CCAA reclaman.²⁶

Sin embargo, y éste es un dato relevante en cuanto a la efectividad de este posible cauce institucional, el art. 77.2 de la Constitución de 1978 establece como una facultad discrecional de las Cortes el remitir al Gobierno las peticiones que reciban «siempre que la cuestión planteada sea de la competencia del mismo o de alguno de sus departamentos».²⁷ Sin embargo, y de la lectura del citado precepto constitucional, no se desprende ninguna limitación material, dando la impresión de que cualquier petición podrá ser enviada por la Cámara al Gobierno y, por ello, cabe incluir en su ámbito material a las relaciones internacionales, e incluida en la misma, la relativa a la iniciativa para concertar convenios o tratados internacionales.

En relación con las peticiones que las cámaras remitan al Gobierno, éste «está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las cámaras lo exijan». Tal precepto no supone la exigencia de que la Comisión correspondiente realice un análisis del contenido de la petición de iniciativa para concertar un acuerdo o convenio de carácter internacional, pues únicamente podía sugerirse la conveniencia de que esta petición en cuestión sea remitida al Gobierno y de que en un plazo determinado éste último se explique sobre su contenido. La importancia de este posible cauce institucional radica en el hecho o consecuencia de que un gran número de peticiones sobre una materia pueden acelerar la presentación de proposiciones de ley y la entrada en juego de la actuación del Gobierno, el Congreso o el Senado o las asambleas de las CCAA ejerciendo su derecho a la iniciativa legislativa, tal como reconoce el art. 87 de

25. Peláez Marón, J.M., «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», *op. cit.*, pág. 389.

26. *Ibidem*, pág. 389.

27. Recorder de Casso, E. (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución, op. cit.*, pág. 1186.

la Constitución. En este sentido, el derecho de petición se configura como un medio de expresión del sentimiento político del pueblo, siendo incluido entre las instituciones de la democracia directa; es por ello por lo que las peticiones colectivas, a mayor abundamiento que las individuales, se han convertido «en un medio por el cual el cuerpo de ciudadanos colabora directamente en la formación de la ley, ya reclamando el *referendum* para una ley votada por los Consejos legislativos, ya reclamando el estudio y la deliberación de una ley sobre una determinada materia, a reserva de someterla, una vez votada, al *referendum*».²⁸ Así, el derecho de petición adquiere un carácter coactivo sobre las autoridades gubernamentales, incluyéndose las peticiones colectivas entre las manifestaciones de la democracia directa, diferenciándose de las restantes, por no tener eficacia decisoria.²⁹

Es de destacar la importante función que puede adquirir este cauce institucional para hacer efectiva la desdibujada competencia de iniciativa para concluir acuerdos o convenios internacionales, con tal que se encuentren ciudadanos capaces de ejecutarlo bien y un Parlamento al que no inspiren propósitos intrusistas la libre voz del pueblo, como en realidad ocurre, dado el desinterés de las cámaras en la materia.³⁰

C) *Capacidad del Senado*

Con respecto al Senado, es de destacar que una de las razones para que el grupo parlamentario centrista (de UCD) rechazase las pretensiones de que en la Constitución se regulara la participación de las CCAA en la vida exterior del Estado radicaba en que tal deseo se podría conseguir a través del Senado, tal como se constata en el *Diario de Sesiones* del Congreso correspondiente.³¹

Desgraciadamente, tal anhelo no se tradujo en la configuración del Senado como verdadera Cámara de representantes de las regiones —tal como se desprende del postulado contenido en el art. 69 de la Constitución— conforme al cual se configura como «la Cámara de representación territorial». Los miembros del Senado proceden fundamentalmente de las provincias, cuatro senadores por cada una de ellas (salvo una disposición especial, para las Islas, así como para Ceuta y Melilla) hasta configurar 208 senadores. Por el contrario, las CCAA, a través de sus órganos legislativos, sólo designan a un senador por cada una de ellas, más otro por cada millón de habitantes, tal como establece el art. 69.5 de la Constitución; lo que significa que, en total, las CCAA tendrán cuarenta y seis senadores, es decir, aproximadamente una quinta parte del Senado. Es por ello, por lo que las CCAA se ven representadas muy precariamente en el Senado, si bien hay que reconocer que esta lánguida Cámara intenta por la vía de la voluntad política alzarse como la Cámara de las Regiones, y no es de menospreciar el papel que ese grupo de senadores elegidos por las CCAA junto con los de elección de las provincias de una comunidad autónoma con conciencia regional, puedan llevar a cabo en tratados internacionales que sean susceptibles de afectar a una o varias CCAA,

28. Hauriou, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, 1977, pág. 133, citado por Recorder de Casso, E. (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución. op. cit.*, pág. 1184-1185.

29. *Ibidem*, pág. 1185.

30. Mortati, C., *Instituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, Cedam, Padua, 1969, pág. 794, citado en *Ibidem*, pág. 1185.

31. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 109 (13 de julio de 1978), pág. 4221.

pudiendo vetar, por mayoría simple, la celebración de tratados ordinarios. Además, si se produjera un desacuerdo entre el Senado y el Congreso, una Comisión Mixta Paritaria intentaría la avenencia entre ambas posiciones, y, de no lograrlo, el Congreso decidirá por mayoría absoluta, tal como se deduce del art. 74.2 de la Constitución.³²

Tal como señala el art. 69 de nuestro precepto constitucional, el Senado, en cuanto cámara de representación que es, puede servir de vía directa de participación (tanto en la fase de iniciativa como de ejecución) de las CCAA en la acción exterior, por medio de mecanismos tales como los de control de la acción del Gobierno (art. 66.2), petición de información —tal como es reconocida en el art. 109 de la Constitución en el que se faculta a las cámaras y sus comisiones para recabar, a través de los presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos— y mediante la vía del control político (art. 111). No obstante, respecto al control político, es de destacar que las preguntas e interpelaciones a las que se refiere el anterior precepto citado, además de la finalidad de obtener información y datos sobre diversas cuestiones políticas, obedecen también al propósito de controlar la acción del Gobierno y de la Administración. A través suyo, puede darse a conocer los errores e insuficiencias del Gobierno y con ello forzarle a su rectificación; es ésta una vía interesante, que puede utilizar el Senado para impulsar e iniciar en el seno del Gobierno la acción exterior de las CCAA plasmándose en la iniciación de convenios o tratados internacionales, en los que estuviesen especialmente interesadas las diferentes CCAA, erigiéndose el Senado en voz clamante de las mismas, tal como a su función de Cámara de representación territorial corresponde.

Sin embargo, y este es un dato que no debemos olvidar al abordar esta cuestión, dicha Cámara goza de una debilidad competencial, además de la naturaleza de carácter esencialmente político de los mecanismos apuntados —aunque no por ello poco relevantes— por lo que no lograría alcanzar una efectiva capacidad de las CCAA en la cuestión abordada.³³

Desgraciadamente, el Senado, tal como han señalado todos cuantos han estudiado su organización y funciones, no es una Cámara que pueda asumir, según está concebida en la actualidad, la representación de las CCAA. No es paragonable con el *Bundesrat* alemán, ni es imaginable que las CCAA, por muchos esfuerzos que hagan los Senadores en convertirse en portavoces de sus preocupaciones, se sientan representadas por el Senado. Concretamente, debería, de cara a una mejor canalización de los intereses de las CCAA en esta materia de iniciativa para la celebración de convenios o tratados internacionales, constituirse una Comisión de Asuntos Europeos, como la del *Bundesrat*, o impulsarse el papel de los grupos territoriales que el nuevo Reglamento de la Cámara ha organizado, puesto que como es conocido, el art. 32 del Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982, establece que, dentro de los grupos parlamentarios que compongan los senadores elegidos en el territorio o por las asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las CCAA, pueden constituirse grupos territoriales integrados, al menos, por tres senadores de los designados o elegidos de la manera indicada.

No obstante, sin mediar una reforma constitucional, no podrá el Senado cumplir

32. Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, op. cit., pág. 231.

33. Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., «Las comunidades autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, Santiago de Compostela, 1982, pág. 43.

las funciones que el *Bundesrat* desarrolla. De lo que se concluye que carecemos en España de una importantísima pieza para canalizar la participación autonómica en esta fase de elaboración de convenios o tratados internacionales que, a juicio de Muñoz Machado «por fuerza tendrá que ser sustituida mediante una intensificación de los contactos directos con los representantes de las comunidades autónomas».³⁴

Tal como apuntábamos anteriormente y se deduce de las previsiones de los Reglamentos del Congreso y del Senado (art. 39, 122 y 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y art. 174 del Reglamento del Senado), las posibilidades de que las peticiones alcancen su objetivo, esto es, que sean tomadas en consideración por el Gobierno, varían según se dirijan a una u otra cámara, y sólo en el caso de que se dirijan al Senado, cabría decir que —actualmente— tienen posibilidades de alcanzar algo más que un decoroso archivo burocrático dado que la Comisión del Senado puede elevar al Pleno de la Cámara alta una moción que recoja el contenido de la petición autonómica, en cuyo caso, la Cámara podría deliberar sobre la misma y elaborar un texto de carácter legislativo. Dicho de otra forma, la iniciativa del parlamento de la comunidad autónoma podría ser recogida en una proposición no de ley. Es éste un posible cauce institucional criticado por la doctrina, puesto que no brinda ningún tipo de seguridad para poder ejercitar eficazmente el derecho de iniciativa en esta materia.

Este posible cauce institucional es analizado por el profesor Pérez González, quien reconoce que la iniciativa puede corresponder indistintamente a los dos órganos, ejecutivo y legislativo local, y en estos casos, deberá hacerse llegar tal solicitud de iniciativa por vía directa del legislativo local al ejecutivo central a través de la pertinente proposición no de ley aprobada en sede autonómica.³⁵ En este sentido, es destacable un caso registrado en la práctica estatutaria de incitación a la actividad convencional del Estado por la vía de la proposición no de ley, suscitada en sede parlamentaria autonómica con destino al Gobierno central, que se concretiza en la proposición no de ley núm. 1530, presentada el 15 de noviembre de 1982 en el Parlamento de Galicia por el Grupo Parlamentario Mixto de éste, «en solicitud de una resolución pidiendo al Gobierno la celebración de un tratado que establezca relaciones culturales entre Galicia y Portugal». Dicha proposición, en su parte dispositiva incluía junto al acuerdo de solicitud de celebración una previsión sobre la presencia de Galicia en la correspondiente delegación estatal negociadora, que sería aprobada en Pleno por unanimidad el 22 de febrero de 1982, con una significativa adicción relativa a los «principios» o criterios que el Parlamento autónomo proporcionaría al Gobierno.³⁶

Aparte de otras posibles observaciones en torno a la proposición, como su inclinación a reforzar el derecho de participación mediante la propuesta de presencia de la

34. Muñoz Machado, S., *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, editorial Civitas, Madrid, 1986, pág. 89.

35. Pérez González, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Verano de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1987, pág. 301-303.

36. El texto definitivo referido en el presente trabajo, quedaría así: «El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado estableciendo relaciones culturales entre Galicia y Portugal. Galicia estaría presente, como tal, en el seno de la Comisión del Estado que lleve adelante las pertinentes negociaciones.

El Parlamento elaborará unos principios básicos para la celebración de este tratado.»

autonomía como tal en el órgano negociador del tratado, la fijación de esos «principios básicos» con que aspiraría a dar pautas o directrices de negociación al Gobierno, o la propia amplitud con que se conciben las «relaciones culturales», en la exposición de motivos de la proposición, es de advertir el atolladero procesal producido en su seno y provocado por el envío de la misma a la Presidencia de la Xunta de Galicia, cuando *a sensu contrario*, debería haberse enviado a la Presidencia del Gobierno del Estado, institución ésta a la que apunta tanto el art. 35.3 del Estatuto gallego como la propia proposición no de ley.³⁷

En cuanto al efecto de la solicitud o instancia sobre la conducta del ejecutivo central, habría que considerarlo apropiado para suscitar del Gobierno la obligación de abrir las pertinentes negociaciones y llevarlas adelante, o, de no ser así, a motivar adecuadamente su negativa o imposibilidad, tal como ha puesto de relieve Remiro Brotons.³⁸ Por otra parte, el propio derecho de instancia no deja de influir en el curso de la negociación abierta de un tratado, en el sentido de reforzar la participación autonómica a lo largo del proceso de celebración.

Por su parte, González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María advierten que «la facultad del órgano autonómico se limita a una petición; sin que ello implique obligaciones ulteriores del poder central, que decidirá con plenitud de competencias constitucionales, si se inicia o no esta primera fase de celebración de tratados».³⁹

III. Conclusiones finales

Tal como hemos señalado, las distintas CCAA han asumido en materia de promoción o sugerencia al Estado muy diversas competencias, e incluso en algunos casos no han estimado su conveniencia. A su vez, tal incitación o iniciativa no debe ni puede ser entendida como capacidad para iniciar la celebración de un tratado internacional, puesto que la misma corresponde discrecionalmente al Gobierno, quien decide con total autonomía.

Ante tal limitación deberían fortalecerse los cauces descritos para conseguir que el Gobierno central pueda verse, en mayor o menor medida, vinculado por la iniciativa autonómica. En todo caso, deberíamos contar con una interpretación jurisprudencial de los textos que articulan los procedimientos o vías de proposición reseñadas, así como una reforma del Senado que dotara a tal Cámara de representación de un mayor protagonismo en esta vertiente de actuación exterior.

37. Así, el art. 35.3 del Estatuto gallego establece que:

«La Comunidad Autónoma[...] podrá solicitar del Gobierno que celebre[...] los tratados o convenios[...].»

A su vez, en el texto de la propia proposición no de ley aludida se indica lo siguiente:

«El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado[...].»

38. Remiro Brotons, A., *La acción exterior del Estado*, editorial Tecnos, Madrid, 1984, pág. 245.

39. González Campos, J.D., Sánchez Rodríguez, L.I. y Andrés Sáenz de Santa María, M.P., *Curso de Derecho Internacional Público*, vol. I, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1983, pág. 136.

