

COMUNITATS AUTÒNOMES I RELACIONS INTERNACIONALS. UN ESTUDI DE JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL*

M. Antonia Arias Martínez

Àrea de Dret Administratiu de la Facultat de Dret
de Santiago de Compostel·la

Sumari

- I. Introducció
- II. Conceptualització de les relacions internacionals.
 - A) La primera jurisprudència constitucional relativa al concepte «relacions internacionals».
 - B) La concepció «globalitzant» de les relacions internacionals que defensa el Tribunal Constitucional a la Sentència 137/1989.
 - C) La *vis* expansiva de les relacions internacionals i el matís posterior d'aquest concepte en la jurisprudència constitucional.
 - D) Consolidació de la concepció restringida de les relacions internacionals: Sentència 165/1994.
- III. La conclusió de tractats, element central del contingut de les relacions internacionals.
 - A) La competència exclusiva de l'Estat derivada de l'article 149.1.3 de la Constitució.
 - B) Previsions estatutàries en relació amb la participació de les comunitats autònomes en el *Treaty Making Power*.
 - C) Les vies possibles per a la participació autònoma en la negociació de tractats.
- IV. La projecció exterior de les comunitats autònomes.
 - A) Quan l'activitat exterior de les comunitats autònomes penetra en el títol «relacions internacionals» i quan se'n situa a fora?
 - B) Les activitats de mer relleu internacional.
- V. Conclusions.

I. Introducció

Les línies bàsiques de l'Estat de les autonomies dissenyat pel text constitucional el 1978 apareixen traçades en el seu article 2, que pretén establir un equilibri entre la indissoluble unitat de la nació espanyola i el reconeixement i garantia de l'autonomia de les nacionalitats i regions que l'integren. Aquest equilibri —afirma Jáuregui—¹ «*suele quedar roto con frecuencia a la hora de regular las relaciones internacionales del Estado ya que se suele dar un predominio efectivo de ciertos órganos constitucionales sobre otros*». L'autor citat es refereix al protagonisme exclusiu que, en l'activitat exterior, la Constitució atorga al Govern —la direcció de la política exterior (article 97)— i a les Corts Generals —potestat d'atorgar autorització prèvia a la prestació del consentiment de l'Estat per obligar-se per mitjà de certs tractats i convenis (article 94). En canvi, les comunitats autònomes, malgrat ser òrgans constitucionals, no surten citades a la norma fonamental, cosa que, en principi, pot provar-nos a concloure que no tenen protagonisme en l'activitat exterior.²

* Aquest treball ha estat realitzat en el marc del projecte PB94-0631 de la DGICYT del Ministeri d'Educació i Ciència.

1. Jáuregui Berciartu, G., «Estatuto de Autonomía del País Vasco y Relaciones Internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-48, 1985, pàg. 457-458.

2. Ja el 1981 els professors M. Pérez González i J. Pueyo Losada («Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. VI Jornadas*

L'augment incessant de les relacions humanes que es desenvolupen més enllà de les fronteres estatals, que deriva de la internacionalització creixent que la societat actual experimenta en totes els àmbits (econòmic, social, polític i cultural), repercuteix en totes les instàncies internes de poder i, per tant, també en entitats territorials dotades d'autonomia política com les comunitats autònomes. De vegades, les competències d'aquests ens adquireixen inevitablement dimensions internacionals, principalment en aquelles activitats que per la seva natura (agricultura, pesca, esport, comerç, sanitat, turisme, etc.) es projecten fàcilment a l'exterior.

En conseqüència, sembla necessari dur a terme una anàlisi ulterior que decideixi si l'equilibri establert en l'article segon de la Constitució queda trencat com a conseqüència de l'atribució de les relacions internacionals a favor exclusivament de l'Estat (article 149.1.3) o si, per contra, aquest equilibri es pot mantenir si s'atorga a les entitats autonòmiques un cert protagonisme en l'activitat externa.

La finalitat primordial del treball present serà exposar quina ha estat la posició adoptada pel Tribunal Constitucional els últims anys davant del problema de l'acció exterior de les comunitats autònomes. Prèviament, amb la finalitat de delimitar de manera concreta l'objecte d'estudi citat, desitgem fer dues puntualitzacions: *a)* Ens cenyirem estrictament a l'acció exterior de les comunitats autònomes sense fer referència a la seva participació en la política comunitària, ja que el fet comunitari està dotat de certes peculiaritats que el fan qualitativament diferent de l'acció exterior en sentit general,³ que justifica, segons la nostra manera de veure-ho, un tractament separat d'ambdues qüestions; i *b)* Ens centrarem concretament en l'aspecte de l'acció exterior que fins ara ha estat més conflictiu, és a dir, la participació de les comunitats autònomes en la conclusió de tractats i les seves possibilitats de projecció externa, i deixarem per a una altra vegada l'aspecte més pacífic en aquesta matèria, és a dir, la participació

de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Xunta de Galicia, Santiago de Compostel-la, 1982, pàg. 32) afirmaven que «en un contexto internacional como el actual de fuerte interdependencia, toda capacidad competencial —en general— tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible».

3. Enfront d'aquells autors (Pérez Calvo, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 17 i seg., i Parejo Alfonso, L., «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», a *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, dirigit per M. Pérez González, IVAP, Bilbao, 1994, pàg. 77) que sostenen que únicament hi ha els afers interns i els internacionals, i que les qüestions relacionades amb la Unió Europea han de ser considerades amb caràcter general com a afers externs o internacionals, hi ha un sector de la doctrina encapçalat per M. Pérez González («La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas: un ensayo de recapitulación», a *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, dirigit per ell mateix, IVAP, Bilbao, 1994, pàg. 327-328) que considera que les relacions entre els tres nivells de poder, és a dir, l'estatal, el supraestatal i el subestatal, experimenten un cert grau d'«interiorització», que justifica, segons el parer de l'autor, «la existencia de unos cauces de participación regional ad intra y ad extra, distintos de los clásicos de la acción exterior y, sin duda, más intensos e incisivos». Una posició més radical és la que sosté G. Jáuregui Bericiartu (*La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*, IVAP, Oñati, 1989, pàg. 13-14), per a qui el dret comunitari no és tant internacional com supranacional, per la qual cosa no es pot enquadrar de manera estricta ni en el dret internacional ni en l'intern. D'aquí la consideració del dret comunitari com a dret específic, i això per tres raons. Des del punt de vista institucional, l'existència d'institucions comuns i el fet que moltes de les decisions són preses per majoria i per unanimitat. Des del punt de vista del contingut, el dret comunitari és més extens i intens que el dret internacional. Des dels efectes jurídics, les decisions dels òrgans comunitaris resulten directament obligatòries per als subjectes jurídics dels ordenaments dels estats membres.

descendent, la participació en l'execució dels tractats internacionals que es durà a terme d'acord amb el sistema de distribució de competències que s'estableix a la Constitució i els estatuts.

II. Conceptualització de les relacions internacionals

El dret internacional no determina els òrgans interns competents en les relacions en qüestió i no elimina, per tant, la possibilitat que aquestes es duguin a terme per mitjà d'ens territorials diferents de l'Estat (poder central), sempre que les normes reguladores de la distribució de competències (Constitució i estatuts d'autonomia) no ho impedeixin.⁴ Cal recórrer, doncs, al dret intern per comprovar a quin òrgan correspon la competència en aquesta matèria. El precepte clau és l'article 149.1.3 de la Constitució, que reserva a la competència exclusiva de l'Estat les «relacions internacionals». Aquest article ha sofert crítiques provinents de bona part de la doctrina, i algun autor ha qualificat el text del precepte d'«*anticuado, poco imaginativo, deficiente y escaso*».⁵ Aquesta crítica està fonamentalment motivada per la substitució de l'article 138.3 de l'avantprojecte de constitució de 5 de gener de 1978 per l'actual 149.1.3. En el primer, el text constitucional acotava el concepte de relacions internacionals i establia que eren de la competència exclusiva de l'Estat «*las relaciones internacionales, la representación diplomática, consular y en general, en el exterior, la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales*». Els avantatges d'aquest precepte sobre l'actual estarien determinats per la delimitació de les competències de l'Estat dins del conjunt d'actuacions externes, que possibilitaria que els fossin reconegudes constitucionalment, a les comunitats autònomes, les competències que tracten sobre certes activitats de caràcter exterior.

El tractament constitucional actual de les relacions internacionals en l'article 149.1.3 pateix un altre defecte: es considera com una matèria idèntica a la resta de les que apareixen enunciatades en els diversos apartats d'aquest precepte (peça, transport, medi ambient, etc.). La doctrina majoritària,⁶ en desacord amb la posició adoptada pel constituent, afirma que «les relacions internacionals» són un títol competencial «horitzontal»⁷ i, per tant, poden afectar un gran nombre de matèries, pràcticament totes les que apareixen en els articles 148 i 149 (forests, medi ambient, ramaderia, pesca, cultu-

4. L'article sisè del Conveni de Viena sobre el dret dels tractats estableix que «tot Estat té competència per establir tractats», que significa que els estats no tenen cap limitació en el pla internacional que es basi en la seva estructura interna. A. Mangas Martín (*Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1987, pàg. 207) afirma que aquest precepte no impedeix que les entitats territorials que integren un estat compost puguin arribar a concloure tractats en matèries de la seva competència exclusiva quan els ho permetin les normes constitucionals respectives.

5. Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, op. cit., pàg. 15.

6. Jáuregui, G., op. cit., pàg. 17; Mangas Martín, A., op. cit., pàg. 223; Pérez Tremps, P., «Comunitats autònomes i activitat exterior en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *Autonomies*, núm. 13, 1991, pàg. 9; Remiro Brotons, A., «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las Relaciones Internacionales», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigits per O. Alzaga Villaamil, Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1988, tom XI (art. del 143 al 158), pàg. 212. Vegeu en contra A. Pérez Calvo (*El Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 30 i ss.), que reivindica el caràcter de matèria de les relacions internacionals amb la magnitud que comporta.

7. El qualificatiu «horitzontal» apareix a Pérez Tremps, P., op. cit., pàg. 9.

ra, esport, turisme, etc.), quan en un moment donat s'exerceixen o desenvolupen més enllà de les fronteres estatals. Això porta Pérez Tremps⁸ a afirmar que «en el concepte de relacions internacionals, i atesa la seva dimensió 'plurimaterial', hi ha una càrrega expansionista evident que, portada a les últimes conseqüències, podria tenir un importantíssim efecte retallador de les competències de les comunitats autònomes i, en últim terme, falsejaria el disseny realitzat pel constituent i pel legislador estatutari». En altres paraules, no es pot incloure en el títol «relacions internacionals» qualsevol contacte amb l'extern, ja que en cas contrari l'Estat podria desposseir, per la via dels tractats, totes les comunitats autònomes de totes o la majoria de les seves competències, amb un resultat contrari al que persegueix la Constitució.

Aquest perill de buidar els títols competencials autonòmics ha estat també assenyalat pel Tribunal Constitucional a la Sentència 76/1984,⁹ en la qual afirma expressament «[...] que la ley impugnada cree un Instituto Cartográfico, algunas de cuyas funciones puedan incidir en el marco de competencias estatales de orden internacional o relativas a la defensa, no es un motivo de inconstitucionalidad ni de la Ley en cuestión [...], ni de su artículo impugnado [...], y ello porque tal interpretación extendería indebidamente el marco de la competencia estatal, no ya sobre las materias en cuestión (defensa o relaciones internacionales), sino sobre actividades no incluidas ni en esas ni en otras titularidades competenciales, sólo en virtud de su potencial u ocasional relación con estas materias». (FJ 2)

La doctrina ha tractat de buscar solucions per evitar que es buidïn les competències autonòmiques com a conseqüència de l'extensió del títol competencial «relacions internacionals», per mitjà de fórmules restrictives. La solució aprovada majoritàriament¹⁰ és l'acceptació de l'existència d'un nucli dur de les relacions internacionals compost pel *ius ad tractatum*, la direcció de la política exterior, el *ius legationis* i la responsabilitat internacional de l'Estat, que són activitats amb una projecció externa òbvia que ha de dur a terme l'Estat. S'establiria, així, una distinció entre les accions mencionades i aquelles altres que no entrarien dins del concepte de relacions internacionals i que per això podrien ser susceptibles d'actuació autonòmica (l'execució de tractats i la formació de la voluntat de l'Estat). En efecte, aquesta és la posició mantinguda actualment pel Tribunal Constitucional, el qual, després d'una lenta però progressiva evolució de la seva jurisprudència, afirma que en el si de l'article 149.1.3 s'engloben «materias tan características del ordenamiento constitucional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi), y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la reacción de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)» (STC 165/1994, FJ 5).¹¹ El mateix òrgan constitucional, quan es refereix a les competències d'execució de tractats internacionals que els estatuts d'autonomia del País Basc (art. 20.3) i català (art. 27.3) atribueixen a aquestes autonomies, afirma que «[...] los señalados preceptos estatutarios no atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas

8. Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 9.

9. BOE de 30 de juliol de 1984.

10. Mangas Martín, A., *op. cit.*, pàg. 232; Pérez González, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías desarrolladas en la práctica», *Curso de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1986, pàg. 265 i ss.; Gómez Segado, F., «As competencias estatales e autonómicas en materia de relaciones internacionales», *REGAP*, 1993, pàg. 59 i seg.

11. BOE de 25 de juny de 1994.

competencia alguna añadida a las que ya dispusieran en virtud de otros preceptos estatutarios —los específicamente dirigidos a ese fin—, lo que guarda absoluta coherencia con el alcance dado al título competencial del Estado resultante del artículo 149.1.3 CE. De no ser así, la ejecución de los Tratados materialmente vendría a formar parte del contenido de las relaciones internacionales y, en tal hipótesis, dado el artículo 149.1.3 de la CE, esa ejecución no podría configurarse como competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, de 8 de març).

En les línies que segueixen exposarem com la jurisprudència constitucional ha mudat a poc a poc el seu parer entorn del concepte que analitzem aquí, fins a prendre posicions pràcticament idèntiques a les ja adoptades anteriorment per la doctrina.

A) *La primera jurisprudència constitucional relativa al concepte «relacions internacionals»*

La primera jurisprudència del Tribunal Constitucional que es refereix al concepte de relacions internacionals, ho fa d'una manera esporàdica i casual, ja que aquest títol competencial no era l'objecte principal de les seves decisions.

El Tribunal Constitucional va afirmar la competència exclusiva de l'Estat sobre les relacions internacionals i sobre aquelles competències, com el comerç i la sanitat exterior, de projecció externa (STC 35/1982, 44/1982, 252/1988).¹² És evident que en aquests casos l'alt òrgan jurisdiccional no afegia res de nou al que s'establia a l'article 149.1.3 del text constitucional, sinó que simplement recordava, i amb això reforçava, la competència estatal exclusiva sobre la matèria.

En aquestes primeres decisions, el Tribunal va recalcar el caràcter de matèria de les relacions internacionals. Així, en el FJ 2 de la Sentència 35/1982, va establir les diferències entre el que significa «*reservar toda la materia*» com a relacions internacionals a favor de l'Estat, i el que comporta reservar-li únicament potestats concretes. Mentre que en aquest últim cas les comunitats autònomes poden dur a terme una política pròpia sobre aquesta matèria fent ús, òbviament, solament de les competències específiques que els són atribuïdes, en el primer supòsit, en canvi, la comunitat autònoma, a més de no poder assumir cap competència sobre la matèria reservada, «*no puede orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella [...] aunque puede participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. De ello se concluye que los entes autonómicos no pueden elaborar de forma privativa una política exterior sino que deben sujetarse a la del Estado, siendo la única vía de participación de las Comunidades Autónomas en la política exterior el Senado*».

El problema és que el Senat espanyol, tal com està configurat actualment a la Constitució, no és una autèntica cambra de representació territorial, i, per tant, no és, avui dia, el camí adequat per fer participar les comunitats autònomes en la política exterior.

En aquests primers moments, el Tribunal Constitucional va eludir definir el contingut del concepte o matèria «relacions internacionals», i va referir-se solament a la responsabilitat internacional de l'Estat com a part integrant d'aquest. Això, alhora, va servir de fonament per atribuir a l'Estat, en exclusiva, la competència sobre les rela-

12. BOE de 28 de juny de 1982, de 4 d'agost de 1982 i de 13 de gener de 1989.

cions en qüestió i justificar el fet que el poder central arbitri els mecanismes que consideri necessaris per assegurar el compliment de les seves obligacions, sobre la base precisament de la premissa que la responsabilitat en el pla internacional en cas d'incompliment recau exclusivament en l'Estat mateix —poder central— (STC 22/1984, FJ 4).

No obstant això, i malgrat que el Tribunal Constitucional va al·ludir en aquesta primera jurisprudència de manera tangencial a les relacions internacionals, es pot preveure una interpretació extensiva de les competències exclusives de l'Estat en la matèria en qüestió, com ho posa de manifest la Sentència 154/1985,¹³ que resol el conflicte positiu de competències promogut pel Govern, on la titularitat controvertida era la relativa a l'aplicació dels ensenyaments de l'Institut Gallec de Batxillerat a Distància a persones que residissin fora de Galícia. El Tribunal va afirmar aleshores que «[...] *En cuanto esa aplicación supone un ejercicio de poder público fuera del territorio comunitario, no correspondiente a Galicia, debiendo declararse a favor del Estado cuando se aplica fuera de España o en territorio español, salvo que se aplique en territorio de Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia en la materia, en cuyo caso corresponde a éstas*» (FJ 7). Això significa que la titularitat de la competència controvertida, que comporta actuació de poders públics a l'estranger, correspon a l'Estat, sense que el Tribunal tingui en compte la natura i l'eficàcia de l'activitat realitzada.

En resum, es pot afirmar que en aquestes decisions el Tribunal Constitucional es va esforçar a assegurar la competència exclusiva de l'Estat sobre les relacions internacionals, a les quals va donar una interpretació extensiva, tot i que no aclaridora, de la noció, cosa que creava confusió entorn del concepte citat.¹⁴

B) *La concepció «globalitzant» de les relacions internacionals que defensa el Tribunal Constitucional a la Sentència 137/1989¹⁵*

Aquesta Sentència resol el conflicte positiu de competència 156/1985 plantejat pel Govern central contra la Xunta de Galícia. L'objecte d'aquest conflicte és un document anomenat *Comunicado de colaboración*¹⁶ firmat pel conseller d'Ordenació del Territori i Medi Ambient de la Xunta de Galícia i la Direcció General del Medi Ambient de Dinamarca, que inclou una promesa de col·laboració per a l'estudi de l'administració i planificació amb els contractes corresponents, i també la possibilitat de col·laborar a llarg termini.

El Tribunal es refereix, en el fonament jurídic 2 d'aquesta resolució, a les relacions internacionals, i les cataloga com a «matèria» equiparable a la resta de competències materials que apareixen al llarg dels articles 148 i 149 de la Constitució, amb el perill de trencar l'ordre constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en perjudici d'aquestes, les competències de les quals poden quedar buides de contingut en entrar en contacte amb el títol horitzontal-material de les relacions internacionals.

Al fonament jurídic 3, el Tribunal constata que el constituent ha reservat en exclu-

13. BOE de 26 de novembre de 1985.

14. En aquest sentit es pronuncia també Pérez Tremps, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, pàg. 80.

15. BOE de 10 d'agost de 1989.

16. El text del *Comunicado* surt transcrit a Pérez González, M., *op. cit.*, pàg. 278.

siva als òrgans centrals de l'Estat la totalitat de les competències en matèria de relacions internacionals «en un precepto [el 149.1.3] de alcance perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios». No obstant, i seguim Jáuregui,¹⁷ entenem que l'article 149.1.3 «*diste mucho de constituir un precepto de alcance mediato e inequívoco, y más bien consideramos que constituye el resultado de la imprecisión y desconocimiento, por parte de los constituyentes de lo que supone un concepto, dinámico y actual de las relaciones internacionales*». El constituent, apunta el Tribunal en el fonament jurídic 4, va passar per alt no solament l'heterogeneïtat que tenen avui les relacions internacionals, sinó també la connexió que, cada cop amb més freqüència, tenen les actuacions que es deriven de les relacions en qüestió amb aquelles competències que les comunitats autònomes poden posseir en els estatuts d'acord amb el que disposen els articles 148.1 i 149.1 de la Constitució.

Per al Tribunal Constitucional, el fet que el *Treaty Making Power* en el dret espanyol pertanyi a l'Estat es fonamenta: a) En l'article 149.1.3 de la Constitució, l'abast del qual contribueix a perfilar els articles 93, 94 i 97 del text constitucional, i b) En els antecedents de l'elaboració de la Constitució. Mentre que sobre l'últim fonament ja ens hem manifestat unes línies més amunt, sobre el primer la doctrina és unànim, com ja posa de manifest el mateix Tribunal quan considera des de la perspectiva de *Constitutione lata* l'exclusiva titularitat estatal de la competència per obligar-se mitjançant convenis i tractats internacionals. Malgrat que el Tribunal insisteix en el fet que el text constitucional no conté cap excepció que permeti concloure tractats internacionals a les comunitats autònomes, es refereix a la possibilitat de crear estructures de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes per mitjà de fórmules diverses, i n'indica dues en concret: la de l'article 150.2, que preveu la Constitució, i la del conveni-marc, que ens ofereix el dret comparat.

El problema fonamental amb el qual es troba el Tribunal és determinar si el *Comunicado de colaboración* citat, subscrit per la Xunta, ha de ser considerat com un tractat internacional que, com a tal, compromet la responsabilitat internacional de l'Estat, o és, per contra, com afirma el representant de la Xunta, «*un mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligatorias*». El Tribunal s'enfronta per primera vegada amb un típic cas d'activitat de relleu internacional desenvolupat per una comunitat autònoma, cosa que li ofereix l'oportunitat de delimitar la noció de relacions internacionals amb coherència, tenint en compte dos factors primordials: a) L'estructura que presenta l'Estat espanyol a partir de la Constitució de 1978, descentralitzat en ens dotats d'autonomia no solament administrativa sinó també política, configurat com un Estat d'estructura complexa o composta, el caràcter plural de la qual ha de consolidar-se no solament cap endins sinó també cap a l'exterior, i b) La creixent internacionalització que en tots els àmbits experimenta la societat moderna. El Tribunal, en canvi, eludeix pronunciar-se sobre aquesta qüestió concreta, quan afirma que «*poco importa aquí que el Acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el ius contrahendi pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado*». (FJ 5)

És evident que l'alt òrgan constitucional afirma, com es posa de manifest en el vot

17. Jáuregui, G., *op. cit.*, pàg. 113.

particular formulat pel magistrat Eugenio Díaz Eimil, al qual es van adherir quatre magistrats més, «*una concepción globalizante de las 'relaciones internacionales', como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado*», que nega a les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves pròpies competències, la possibilitat d'adoptar les accions que siguin necessàries per abordar i resoldre els seus problemes específics. Segons l'opinió d'aquests magistrats discrepants, «*Dicho convenio fue realizado en el ejercicio de la competencia que a la Comunidad gallega confiere el artículo 29.4 de su Estatuto y por sus características estimo que en nada invade la competencia reclamada por el Estado, y así debió declararse en aplicación de un criterio flexible que, a mi juicio, es más conforme con el orden competencial diseñado por la Constitución y más cercano a la realidad actual de abrir espacios a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y Regiones, mediante fórmulas de colaboración y promoción que permitan, sin menoscabo alguno de la política exterior del Estado, potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riqueza regionales*».

Es pot concloure, deixant de banda l'aprofundiment en un moment posterior en tota la problemàtica derivada de la projecció externa de les comunitats autònomes, tema sobre el qual podem estendre'ns en altres apartats d'aquest treball, que el Tribunal Constitucional en aquesta decisió continua en la línia iniciada en la Sentència 154/1985, ja que manté una interpretació extensiva i rígida del concepte relacions internacionals, totalment allunyada de la realitat internacional actual.

C) *La vis expansiva de les relacions internacionals i el matís posterior d'aquest concepte en la jurisprudència constitucional*

Les relacions internacionals estan configurades en el text constitucional com un títol competencial «*horizontal o transversal, que comparte un sector de su objeto material con otros ámbitos materiales afines*».¹⁸ El Tribunal s'ha valgut d'això per atreure cap a l'esfera del poder estatal un gran nombre de matèries que tenien alguna connexió, per allunyada que fos, amb elements de caràcter extern. Això implica que no poques vegades el Tribunal ha utilitzat aquest concepte de relacions internacionals o altres títols de projecció externa (el comerç o la sanitat externa) com a mecanismes per reforçar les competències de l'Estat en àmbits determinats d'actuació, cosa que, alhora, porta a debilitar, i fins i tot buidar de contingut, competències autonòmiques.

Així, Pérez González¹⁹ remarca que, a la STC 44/1982, el Tribunal Constitucional, en resoldre el conflicte positiu de competència promogut per l'advocat de l'Estat en relació amb el Decret 138/1981, de 14 de desembre, del Govern basc, sobre concessió d'emissores de radiodifusió d'ones mètriques amb freqüència modulada, utilitza els títols citats de projecció externa com a argument per reforçar l'esfera d'actuació bàsica de l'Estat, en aquest cas concret, en matèria de radiodifusió d'ones mètriques amb freqüència modulada.

Posteriorment el Tribunal, en la Sentència 1/1986,²⁰ en resoldre el conflicte positiu de competències 494/1982, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de

18. Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 9.

19. Pérez González, M., «Jurisprudencia española de Derecho Internacional Público», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII/2, 1990, pàg. 540.

20. BOE de 12 de febrer.

Catalunya contra determinats articles del Reial decret 2075/1982, de 9 de juliol, sobre normes d'activitats i representacions esportives internacionals, fonamenta la intervenció de l'Estat en activitats de caràcter públic que tenen certa projecció externa, com l'esport, tot i que la competència exclusiva pertanyi a la Comunitat catalana (article 9.29 de l'EAC).

Hi ha també algunes decisions dictades per l'òrgan constitucional en l'àmbit de sanitat i comerç exterior, en les quals sembla que apunti que, deixant de banda l'establiment dels mecanismes de cooperació oportuns entre l'Administració estatal i l'autonòmica, «*todas las acciones que implican un control fronterizo de productos*»²¹ pertanyen a la competència estatal (STC 252/1985, 192/1990, 76/1991 i 115/1991).

De vegades, el Tribunal introdueix matisos amb la intenció d'evitar que la dimensió exterior d'un afer modifiqui el repartiment de competències portat a terme pel bloc de la constitucionalitat. Així, en la Sentència 125/1984,²² en la qual el títol controvertit no eren les relacions internacionals sinó el comerç exterior, el Tribunal afirma que no es pot dur a terme una interpretació expansiva del títol competencial de comerç exterior «*que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias*» (FJ 1).

En decisions posteriors —STC 154/1985 i 137/1989—, el Tribunal adopta, com hem apuntat abans, una posició totalment desfasada entorn del concepte de relacions internacionals, incompatible amb el grau d'internacionalització que actualment estan experimentant les relacions humanes. L'òrgan constitucional introdueix dins del títol competencial «relacions internacionals» qualsevol activitat autonòmica que estigui d'alguna manera connectada amb elements externs. A la STC 154/1985 estableix que la creació o habilitació de centres col·laboradors de les comunitats autònomes fora d'Espanya requerirà una relació entre aquestes entitats autonòmiques i un poder públic estranger, «*lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, reconocida en el artículo 149.1.3 de la Constitución*» (FJ 5). Posteriorment, en la Sentència 137/1989, continuant en aquesta línia expansiva del concepte que estem analitzant, el Tribunal declara inconstitucional el comunicat de col·laboració subscrit entre el conseller d'Ordenació del Territori i Medi Ambient de la Xunta de Galícia i la Direcció General del Medi Ambient del Govern del Regne de Dinamarca. El Tribunal, sense examinar si aquest acte és un autèntic tractat que com a tal acord comprometi la responsabilitat internacional de l'Estat, afirma que la seva mera existència «*revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el ius contrahendi pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado*» (FJ 5). Això ens porta a afirmar, en principi, que el Tribunal atorga a les relacions internacionals una dimensió totalment desmesurada, en negar a les comunitats autònomes la possibilitat d'un *ius contrahendi* diferent del *ius ad tractatum*.

Després d'aquesta última resolució —STC 137/1989—, en la qual el Tribunal Constitucional manté una concepció rígida, expansiva i globalitzant, tal com, amb

21. Així ho expressa Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 12.

22. BOE d'11 de gener de 1985.

encert segons el nostre parer, van posar de manifest els magistrats que van subscriure el vot particular, el Tribunal se situarà, en decisions posteriors, en una línia més oberta i d'acord amb el que havia establert fins aleshores la doctrina majoritària.

El primer pas, el fa amb la STC 153/1989,²³ en la qual el Tribunal fa referència per primera vegada al contingut del concepte relacions internacionals, en indicar com a tals «*los tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.*» (FJ 8). No obstant això, la intenció de «*no cerrar herméticamente el título*»,²⁴ la posa de manifest l'«*etc.*» que el Tribunal Constitucional intercala en definir els elements que l'integren. Cal reconèixer, com fa Pérez González,²⁵ que aquesta decisió jurisprudencial aporta «*un sano correctivo a aquella filosofía, detectable en decisiones suyas anteriores, proclive a una concepción expansiva y globalizante de la cláusula de reserva del artículo 149.1.3.*»

El Tribunal conclou en aquesta Sentència que «*no podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas con los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla 'relaciones internacionales'*». Així, el Tribunal traça els límits de la matèria relacions internacionals de manera que deixa de ser un concepte que empara qualsevol tipus de relació externa. En decisions posteriors,²⁶ l'alt òrgan constitucional segueix una línia marcadament continuista de la posició adoptada a la Sentència anteriorment comentada. És a partir d'aquesta quan la jurisprudència constitucional experimenta un canvi necessari i d'acord tant amb l'estructura de l'Estat espanyol com amb una visió actual, i per tant restrictiva, de les relacions internacionals.

Un pas més, el va fer el Tribunal en la Sentència 17/1991 que, en el FJ 6, caracteritza les relacions internacionals com un títol polític que no es pot utilitzar per negar a les comunitats autònomes accions que tinguin una certa projecció externa, en aquest cas la difusió o intercanvi cultural del seu patrimoni històric, sempre que no afectin la sobirania nacional o generin responsabilitat de l'Estat enfront de tercers.

Justament en relació estreta amb la responsabilitat internacional de l'Estat, el Tribunal apunta en la Sentència 80/1993 que «*no puede dejarse de señalar que la plena garantía del cumplimiento y ejecución de las obligaciones internacionales [...], tampoco puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad*». Això significa que l'Estat és el subjecte responsable del compliment i la garantia de l'execució dels compromisos adquirits amb altres subjectes de dret internacional, ja que aquesta garantia de l'execució sí que s'integra en el contingut de l'article 149.1.3. Tanmateix, això no pot afectar la competència mateixa que constitucionalment han de desenvolupar les comunitats autònomes, desplaçant-la o substituint-la anticipadament per l'exercici de poders que en aquest cas no seran ja de control i vigilància.

23. BOE de 7 de novembre de 1989.

24. Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 11.

25. Pérez González, *op. cit.*, pàg. 541.

26. STC 54/1990, BOE de 17 d'abril de 1990, FJ 3; 76/1991, BOE de 14 de maig de 1991, FJ 5; 100/1991, BOE de 18 de juny, FJ 5; 796/1992, BOE de 16 de juny de 1992, FJ 1; 80/1993, BOE de 15 d'abril de 1993, FJ 3; 165/1994, BOE de 25 de juny de 1994, FJ 5.

D) *Consolidació de la concepció restringida de les relacions internacionals: Sentència 165/1994*

La doctrina constitucional relativa al tema objecte del nostre estudi que s'ha analitzat fins aquí ens permet concloure el següent:

a) La matèria relacions internacionals és competència exclusiva de l'Estat d'acord amb l'article 149.1.3.

b) Els elements que comunament integren aquest concepte són els tractats internacionals, la pau i la guerra, el reconeixement d'estats, la representació exterior, la responsabilitat internacional, etc.

c) L'Estat és, per tant, l'únic que pot concertar tractats internacionals.

d) No és possible una interpretació expansiva de l'article 149.1.3 amb motiu de la dimensió exterior d'un afer, de manera que aquest precepte atregui per a l'Estat qualsevol mesura que estigui dotada d'una certa projecció externa.

e) La garantia del compliment dels compromisos internacionals enfront d'altres estats o organitzacions internacionals s'integra en el contingut de l'article 149.1.3, a diferència del que passa amb l'execució d'aquest acord, la qual no és, com ja hem assenyalat, un element configurador del concepte «relacions internacionals».

El Tribunal Constitucional, a partir d'una concepció àmplia de les relacions internacionals, arriba en les seves últimes decisions a delimitar l'objecte de forma concreta, amb la finalitat d'evitar buidar de contingut les competències autonòmiques i impedir, així, que s'alteri la distribució de competències operada per la Constitució i els estatuts. És evident, doncs, que la doctrina constitucional ha experimentat una important evolució en els seus plantejaments inicials. No obstant això, considerem que el Tribunal fa un pas decisiu en la Sentència recent 165/1995, de 26 de maig. En aquesta decisió, el Tribunal resol un conflicte positiu de competències entre el Govern de l'Estat i el Govern basc, que tracta dos preceptes —article 4 i 23— del Decret del Govern basc 89/1988, de 19 d'abril, pel qual s'estableix l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic.²⁷ La decisió del Tribunal s'esperava amb impaciència, perquè s'havia de veure quina era la seva postura en un tema tan controvertit com el de la presència autonòmica davant de les institucions comunitàries. Tot i ser aquest un aspecte rellevant de la resolució, el que ressalta en aquesta decisió és la interpretació que el Tribunal Constitucional fa del concepte relacions internacionals.

L'òrgan constitucional, un cop més, incideix en la impossibilitat d'identificar les relacions internacionals amb qualsevol tipus d'activitat de projecció externa. Aquesta afirmació troba el fonament, primer, en la mateixa literalitat de la Constitució, que «[...] *ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideren distintas de las 'relaciones internacionales': así 'comercio exterior' —art. 149.1.10— o 'sanidad exterior' —art. 149.1.16—* i, en segon lloc, en la interpretació realitzada per la jurisprudència constitucional a les sentències 153/1989,

27. L'article 4 preveu l'enquadrament de l'Oficina basca a Brussel·les en el Gabinet per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees. I l'article 23 assigna al Gabinet la tasca de relació i coordinació de les relacions que es produeixin entre les institucions públiques basques i els organismes comunitaris i el Consell d'Europa.

54/1990, 76/1991, 100/1991 i 80/1993, en les quals el Tribunal estableix que «[...] *la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del título 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*» (FJ 5).

A continuació el Tribunal fa una interpretació de l'article 149.1.3, posant-lo en connexió amb els articles 63 i del 93 al 97 del text constitucional. Les conclusions a les quals arriba són, en sentit negatiu, que les relacions internacionals no s'identifiquen amb qualsevol activitat exterior ni tampoc amb la política exterior com a acció política del Govern; i, en sentit positiu, que l'objecte de la reserva de l'article 149.1.3 són les relacions d'Espanya amb altres estats independents i sobirans, relacions que «*están regidas por el 'derecho internacional general' a que se refiere el artículo 96.1 de la CE, y por los tratados y convenios en vigor para España*». El Tribunal Constitucional resol que el contingut de les relacions internacionals és determinat per les normes de dret internacional general o particular aplicables a Espanya i que, per això, el Tribunal es va referir a matèries tan característiques de l'ordenament internacional com el *ius contrahendi*, el *ius legationis*, la creació d'obligacions internacionals i la responsabilitat internacional de l'Estat (FJ 5).

En conseqüència, les relacions internacionals són «*relaciones entre sujetos internacionales que están regidas por el Derecho internacionab*». D'això deriva que les comunitats autònomes, malgrat que són ens dotats d'autonomia política, en «*no ser sujetos internacionales no pueden participar en las relaciones internacionales*» i, per tant, «*no pueden concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales*» (FJ 6).

Un cop perfilat el concepte de relacions internacionals i concretat el seu contingut, el Tribunal se centra en el *Treaty Making Power* i en la capacitat exclusiva de l'Estat per exercir-lo. Les comunitats autònomes poden dur a terme actuacions a l'exterior sempre que siguin «*necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros y organizaciones inter o supranacionales*».

Deixem per a més endavant l'examen en profunditat de l'activitat externa de les comunitats autònomes. Simplement volem en aquests moments deixar constància, en primer lloc, de com ha estat d'aclaridora la doctrina constitucional en aquesta resolució pel que fa a la noció de relacions internacionals i, en segon lloc, de la contínua evolució que experimenta la jurisdicció constitucional que, un cop delimitats els marges de les relacions internacionals a la Sentència 153/1989, manté en tot moment una posició favorable a la no-identificació entre «relacions internacionals» i «activitat externa». Aquest principi arriba a la seva màxima manifestació en aquesta resolució, en la qual es Tribunal afirma que «*no toda actividad de relación exterior de una Comunidad Autónoma supondrá infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 del Texto Constitucionab*». En aquesta afirmació es troba la resposta a l'interrogant amb el qual obriem aquest treball: l'equilibri entre unitat i autonomia, establert a l'article 2 de la Constitució, es trenca com a conseqüència del que preceptua en l'article 149.1.3? La interpretació flexible del títol competencial «relacions internacionals» postulada per la doctri-

na des del començament i portada a terme pel Tribunal Constitucional en aquesta resolució és l'única coincident amb l'exigència constitucional de garantir l'harmonia entre unitat i autonomia.

III. La conclusió de tractats, element central del contingut de les relacions internacionals

El Tribunal Constitucional defineix, com hem vist, les relacions internacionals com «*relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional*», és a dir, el conjunt d'activitats per mitjà de les quals els estats es relacionen amb els diversos subjectes de dret internacional. El constituent ha reservat a la competència exclusiva de l'Estat les relacions internacionals, tal com posa de manifest el text constitucional a l'article 149.1.3.

Per a l'anàlisi del contingut d'aquest concepte hem recorregut a la jurisprudència constitucional. El Tribunal Constitucional, a l'hora de definir els elements que l'integren, s'ha referit, com hem vist, a matèries característiques de l'ordenament internacional: la signatura de tractats, la representació exterior de l'Estat, la creació d'obligacions internacionals i la seva responsabilitat internacional (STC 137/1989, 153/1989, 80/1993, 165/1994). Evidentment, de totes aquestes, la conclusió dels tractats internacionals és la manifestació més freqüent de la capacitat jurídica internacional dels estats i ocupa un lloc preeminent dins del concepte de relacions internacionals.²⁸

Dedicarem les pàgines següents d'aquest treball a analitzar algunes de les qüestions que es plantegen entorn del *Treaty Making Power* i al model d'Estat que ha estat configurat a la Constitució de 1978. Ens plantejarem quines possibilitats tenen les comunitats autònomes de participar en l'activitat estatal de la conclusió de tractats, com a entitats territorials dotades d'autonomia no solament administrativa, sinó també política, i quines són les seves possibilitats de projecció externa. Amb aquesta finalitat prendrem com a base el que ha establert el bloc de la constitucionalitat —la Constitució i els estatuts— i la jurisprudència constitucional.

A) *La competència exclusiva de l'Estat derivada de l'article 149.1.3 de la Constitució*

Del que no hi ha dubte, a la vista del que s'ha establert al text constitucional, és que l'Estat té competència exclusiva per preparar tractats internacionals. El Tribunal Constitucional ha recordat insistentment al llarg de la jurisprudència que s'examina aquí l'exclusiva titularitat estatal en la conclusió d'aquests tractats. Aquest aspecte tampoc no és qüestionat per la doctrina. L'opinió dels autors és unànime: tots coincideixen a afirmar l'exclusiva titularitat estatal de la competència per obligar-se mitjançant convenis o tractats.²⁹

28. J. W. Bitter («El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pàg. 160) defineix els tractats internacionals com qualsevol acord escrit, conclòs com a mínim entre dos subjectes de dret internacional i regular pel dret internacional.

29. No obstant això, bona part de la doctrina (Jáuregui, G., *op. cit.*, pàg. 61; Pérez González, M., *op. cit.*, pàg. 208; Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 19; Pueyo Losa, J., «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», *Dereito*, núm. 2, 1994, pàg. 42-43; Remi-

Malgrat tot, la Constitució, en dissenyar l'Estat espanyol com un «Estat compost»,³⁰ presenta una certa discrepància entre el sistema polític de repartiment de poder que s'hi ha consagrat i la seva incidència en el pla de la projecció exterior de l'Estat i de les relacions internacionals. Per consegüent, els ens autonòmics estan privats, segons el tenor literal del text constitucional, de qualsevol participació en aquestes, fins i tot quan els objectius que es persegueixen amb la conclusió de tractats afectin de manera directa els seus interessos.

Una panoràmica ràpida del dret comparat ens ofereix alguns casos en els quals els estats reconeixen, a les seves entitats territorials, certes possibilitats per concloure tractats. Els ordenaments jurídics d'Alemanya, Àustria, Suïssa i Bèlgica creen un marc favorable per a l'actuació dels *Länder*, cantons, comunitats i regions en l'àmbit de les relacions estrangeres. Tots ells poden concloure tractats que tracten matèries de la seva competència,³¹ tot i que, això sí, sempre sota el control de la Federació.

ro Brotons, A., «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas», a Ramírez, M., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Saragossa, 1979, pàg. 213), seguint la jurisprudència constitucional (STC 137/1989, FJ 4), afirma que la Constitució ofereix una fórmula per mitjà de la qual les comunitats autònomes, amb el consentiment dels òrgans centrals de l'Estat, poden tenir capacitat per concloure tractats sobre matèries de la seva competència. Aquesta possibilitat queda explícita a l'article 150.2 del text fonamental i per la via del dret comparat per mitjà dels tractats-marc.

Les «relacions internacionals» són, des d'un punt de vista global, una matèria exclusiva de l'Estat intransferible i indelegable. Tanmateix, sí que es poden delegar i transferir algunes de les facultats connectades amb les relacions internacionals, com la capacitat per concloure tractats que tractin matèries de la competència dels ens autonòmics.

Aquesta facultat de les comunitats autònomes, hauria d'acompanyar-la la intervenció de les Corts Generals mitjançant l'aprovació de tractats-marc. L'existència necessària de coordinació de l'activitat exterior de les comunitats autònomes amb la política exterior de l'Estat ho exigeix així. A. Remiro Brotons (*La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pàg. 238-239) entén que la conclusió de tractats-marc que atorguen cobertura normativa als acords concertats posteriorment per les entitats que hi estiguin autoritzades és un mètode excel·lent que permet estendre la participació a tots els nivells de l'organització estatal, territorial o no, i adaptar-la a les diverses possibilitats de la regió, del municipi de l'organisme autònom. J. Pueyo Losa (*op. cit.*, pàg. 43) entén que la fórmula del conveni-marc es mostra especialment adequada a l'àmbit de les relacions transfrontereres entre col·lectivitats territorials, ja que contribuiria a superar «*las limitaciones e incertidumbres que vienen suscitando los contactos fronterizos entre las colectividades territoriales*». Les solucions que s'arbitren encara no han estat assajades. Són possibilitats que esperen ser utilitzades.

30. J. W. Bitter (*op. cit.*, pàg. 159) defineix l'Estat compost com «*aquel que engloba en los límites de su territorio entidades territoriales regidas por Administraciones propias, que cuentan con competencias exclusivas derivadas directamente de la Constitución del Estado. Aparte de las entidades territoriales, existe un poder central cuyas competencias administrativas y legislativas son el complemento de las atribuidas a las entidades territoriales. De esta forma, la totalidad de las competencias del Estado está repartida entre las entidades, que no pueden ejercer sus competencias más allá de su territorio, y el poder central, que ejerce sus competencias en todo el territorio del Estado. Las relaciones de las entidades entre sí y entre el poder central y las entidades se regulan por el Derecho Constitucional del Estado y no por el Derecho Internacionab.*»

31. La Llei fonamental de Bonn preveu, en l'article 32.3, que sempre que els *Länder* siguin competents per legislar poden, amb el consentiment del Govern federal, signar tractats amb estats estrangers. A Àustria, l'article 16, paràgraf 1, de la B-VG diu que «Els *Länder* poden concloure tractats d'Estat en afers que pertanyin al seu àmbit d'actuació autònoma amb estats que limitin amb Àustria o amb estats membres». A Suïssa, la Constitució federal estableix, en l'article 9, que «Excepcionalment, els cantons conserven el dret de concloure, amb els estats estrangers, tractats sobre matèries relatives a l'economia pública, les relacions de veïnatge i de policia; tanmateix, aquests tractats no han de contenir res que sigui contrari a la Confederació o als drets d'altres cantons». La Constitució belga, en l'article 167, paràgraf 1, disposa que «El rei dirigirà les relacions internacionals, sens perjudici de la competència de les comunitats i de les regions per a la cooperació internacional, incloent-hi la conclusió de tractats, per a les matèries que siguin de la seva respectiva competència segons la Constitució present o per la seva acció».

A Espanya aquesta qüestió va quedar totalment resolta des del moment en què el grup parlamentari basc va presentar una esmena a l'article 138 de l'avantprojecte de Constitució en la qual sol·licitava que l'atribució de les relacions internacionals als òrgans centrals de l'Estat s'entenguessin «*sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, estos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado*». L'esmena va ser refusada per unanimitat.

La norma fonamental no ha tingut en compte l'organització territorial de l'Estat en la regulació de les relacions internacionals, per la qual cosa, malgrat l'acceptació generalitzada del monopoli estatal sobre el *Treaty Making Power*, el seu exercici no està exempt de dificultats. Aquestes són causades per la impossibilitat pràctica d'establir una línia divisòria perfecta entre les competències exclusives de l'estat i les atorgades amb caràcter recurrent a les comunitats autònomes.

El Tribunal Constitucional també manté una posició ferma al llarg de tota la seva jurisprudència, afirmant de manera constant que únicament l'Estat pot concertar tractats internacionals sobre tota classe de matèries. L'alt Tribunal es mostra concloent en la Sentència 165/1994 en disposar que els ens territorials, malgrat estar dotats d'autonomia política, no poden participar en les relacions internacionals i, per tant, no poden concertar tractats amb estats sobirans i organitzacions internacionals governamentals.

B) *Previsions estatutàries en relació amb la participació de les comunitats autònomes en el Treaty Making Power*

L'absència de normes constitucionals que establissin un marc per a la participació de les comunitats autònomes en l'acció exterior no va implicar un obstacle perquè els estatuts d'autonomia creessin disposicions atributives de participació als ens autonòmics en l'activitat de l'Estat, sempre que afectessin matèries d'«interès específic»³² o de la «competència»³³ de l'ens territorial.

Seguint Remiro Brotons,³⁴ hem fet una classificació dels estatuts d'autonomia en quatre grups, ordenats segons el protagonisme que han atorgat a les diferents comunitats autònomes en l'establiment de tractats: a) Els estatuts d'autonomia d'Andalusia, Aragó, Astúries, Catalunya i el País Basc reconeixen el dret de sol·licitar als òrgans centrals de l'Estat la negociació de certa classe de tractats i el dret de rebre informació sobre la dels que afecten determinades matèries; b) Els estatuts de les Illes Balears, Cantàbria, ambdues Castelles, Extremadura i Galícia preveuen únicament el dret d'instància; c) Les normes estatutàries de les Canàries, Madrid, Múrcia i Navarra recullen solament el dret d'informació; i d) L'Estatut de la Comunitat Valenciana i el de La Rioja no estableixen ni el dret d'informació ni el de sol·licitar la negociació de tractats.

Del que s'ha exposat es desprèn que la presència de les comunitats autònomes en la conclusió de tractats internacionals queda reduïda a l'atribució de dues facultats: a)

32. Expressió utilitzada als estatuts d'autonomia del País Basc (art. 20.5), Catalunya (27.5), Andalusia (art. 23.1), Astúries (34.3), Aragó (art. 16.k), Canàries (37.1), Navarra (art. 68 de la Llei orgànica de millora) i Madrid (33.1).

33. Expressió utilitzada a l'Estatut d'autonomia de Múrcia, a l'art. 12.2.

34. Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 238-239.

Instar l'Estat a la negociació de tractats en certes matèries, i b) Rebre informació, per part de l'Estat, respecte d'aquells tractats que siguin d'interès específic per a les comunitats autònomes o afectin matèries de la seva competència.

La sol·licitud de negociació no es pot entendre en el sentit que les comunitats autònomes iniciïn la negociació d'un tractat. Aquesta facultat correspon exclusivament a l'Estat. Els ens regionals poden sol·licitar al Govern que iniciï negociacions per a la conclusió de tractats sobre certes matèries. El Tribunal Constitucional ho estableix de manera expressa a la recent Sentència 165/1994, en afirmar «*que no corresponde a esta Comunidad Autónoma [del País Basc] celebrar tratados y convenios sobre materias de su interés, sino instar del Gobierno español que los celebre*» (FJ 5).

Amb la finalitat de dotar d'eficàcia aquests preceptes dels estatuts entenem, amb Remiro Brotons,³⁵ que el dret d'instar a establir tractats obliga el Govern a formalitzar la petició d'iniciar negociacions i tirar-les endavant i, si no és així, de motivar-ne adequadament la negativa o impossibilitat. És clar que aquesta és l'única interpretació vàlida que es pot fer de les clàusules estatutàries citades. Qualsevol altra interpretació deixaria buits de contingut aquests preceptes.

Sobre el dret a rebre informació de l'Estat, les comunitats autònomes que puguin veure afectades les seves competències com a conseqüència de l'establiment d'un tractat internacional per l'Estat, hauran de rebre la informació pertinent per part d'aquest. Els estatuts d'autonomia disposen que les comunitats autònomes rebran informació quan el tractat afecti matèries del seu «*específico interés*». Aquesta és la fórmula encunyada per la pràctica totalitat dels estatuts amb l'única excepció del de Múrcia. Aquest disposa, al seu article 12.2, que el Consell de Govern de la Regió serà informat pel Govern de l'Estat dels tractats internacionals que tractin «*materias de su competencia*». Cal precisar quin òrgan té la competència de qualificar si un tractat afecta o no matèries d'interès específic³⁶ de les comunitats autònomes. Sembla que és el Govern qui hauria de dur a terme aquesta tasca de qualificació en la fase de negociació del tractat. Evidentment, en les comunitats autònomes pot despertar recels l'apreciació de l'existència o no d'interès específic feta per l'executiu estatal. És possible que aquest es mostri refractari i adopti una posició restrictiva davant de l'entrada dels ens regionals en la negociació.

Els estatuts d'Andalusia, Catalunya, País Basc i Madrid no especifiquen quin serà l'òrgan autonòmic receptor de la informació. El d'Aragó, a l'article 16.k, designa les Corts autonòmiques com les competents per rebre la informació, proporcionada pel Govern de la nació, pel que fa als tractats internacionals que es refereixin a matèries d'interès específic per a Aragó. Mentrestant, a Astúries, Múrcia i Navarra, serà informat l'òrgan de Govern d'aquestes comunitats autònomes. Les Canàries és l'única regió que preveu les conseqüències de la informació en el seu article 37.3, en el qual s'explicita que, després de ser informat, el Govern canari emetrà el seu parer.

35. Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 245.

36. 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, pàg. 224) afirma, després de fer una anàlisi exhaustiva del concepte «*específico interés*» a partir de la jurisprudència constitucional —pàg. 214-220—, que té una gran rellevància l'abast que s'atorgui a aquest concepte, «*bien entendido como "haz de competencias" o "lugar donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta"*» (FJ 1^o de la Sentencia 84182), *bien entendido como un plus sobre le arco competencial y cuyo contorno es más político que jurídico y, por ende, de difícil delimitación*».

El contingut dels diversos estatuts d'autonomia que preveuen el dret de les comunitats autònomes de ser informades de l'establiment de tractats que afectin les seves competències es limita solament al que s'ha exposat més amunt, cosa que posa de manifest la pobra regulació que s'ha donat a aquesta facultat autonòmica.

Pel que fa al paper de l'Estat, la informació serà probablement proporcionada pel ministre d'Afers Exteriors en nom del Govern. Caldrà que sigui tan àmplia com es pugui i deixar perfectament clar quin és l'objecte i la finalitat del tractat. Quant al moment, la informació pot fer-se tant abans d'iniciar la negociació com mentre duri, o bé després de la fixació del text definitiu. No obstant això, i encara que el Govern pugui dedicar-se a informar en qualsevol d'aquestes fases, la informació produirà efectes diferents segons el moment en què es doni, de manera que serà més efectiva durant la negociació, ja que, en aquest moment, les comunitats autònomes podrien manifestar els seus interessos específics, que l'Estat podria tenir en compte al llarg de les negociacions i defensar com a propis.

Caldrà determinar l'abast real d'aquest dret/deure. L'Administració central, amb el desig d'eliminar qualsevol protagonisme de les comunitats autònomes, probablement intentarà reduir el contingut d'aquesta facultat autonòmica al mínim. Tanmateix, si som coherents amb l'estructura de l'Estat establerta per la Constitució de 1978, hem de tractar de dotar de la màxima utilitat els preceptes estatutaris que prevegin aquesta facultat autonòmica. Perquè aquests desenvolupin tota la seva eficàcia, és absolutament necessari recórrer a les fórmules de cooperació i col·laboració que, en els estats d'estructura complexa, es desenvolupen entre els diversos nivells territorials.³⁷ La rellevància d'aquests mecanismes s'accentua notablement en l'àmbit de l'acció exterior de l'Estat.³⁸

C) *Les vies possibles per a la participació autonòmica en la negociació de tractats*

La formació o signatura d'un tractat, és a dir, el conjunt d'actes mitjançant els quals es concep, gesta i neix, passa per dues fases diferents: a) La fase inicial, que comprèn el procés de negociació, i b) La fase final, que comprèn el procés de conclusió, que alhora es descompon en dos actes fonamentals: la manifestació de la voluntat de l'Estat d'obligar-se pel tractat i el perfeccionament d'aquesta voluntat en oferir-ne constància als altres interessats.³⁹

A la fase inicial, és a dir, en el procés de negociació, les comunitats autònomes han de tenir un protagonisme rellevant. Els estatuts d'autonomia no han establert la participació directa de les comunitats autònomes en aquest moment inicial, ni tan sols quan els tractats afecten els seus interessos específics o les seves competències. Com indica Bitter,⁴⁰ *«la única salida en la que el principio de reparto de competencias se salva está en la*

37. Aquesta necessitat d'instrumentar mecanismes de cooperació entre l'Estat i els ens autonòmics va ser aviat sentida per la doctrina. Així, M. Pérez González i J. Pueyo Losa (*op. cit.*, pàg. 84) afirmen que *«sería deseable la institucionalización de mecanismos de coordinación entre el poder central y los poderes periféricos, a través de órganos y técnicas operativas ad hoc donde se gestasen las líneas de acción integrada del conjunto estatal en el plano exterior»*.

38. En aquest sentit, vegeu entre d'altres, Pueyo Losa, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 1, 1989, pàg. 35.

39. Vegeu el capítol setè, «Celebración y denuncia de los Tratados», de l'obra de Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, *op. cit.*, pàg. 145-209.

40. Bitter, J. W., *op. cit.*, pàg. 109.

*posibilidad de que las entidades participen en el proceso de conclusión. Tal participación debe ser posible desde el momento en que el poder central decide negociar un tratado que pueda afectar a las competencias exclusivas de las entidades o a los intereses específicos de una o varias entidades o de todas en conjunto. Si las entidades tienen la posibilidad de participar en el proceso de conclusión antes de que las negociaciones terminen, podrán influir en el resultado de éstas».*⁴¹ Aquesta participació podria fer-se realitat per mitjà de dues vies: a) La participació autonòmica en la fase de formació de la voluntat estatal o la participació indirecta, que podria instrumentar-se bé per mitjà del Senat, bé per mitjà de la creació d'estructures multilaterals i bilaterals de cooperació en seu executiva; i b) La participació autonòmica directa, mitjançant la integració de les comunitats autònomes afectades pel tractat internacional futur, en el si de la delegació negociadora.

a) La participació autonòmica en la fase de formació de la voluntat estatal

1. La participació autonòmica a través del Senat

A Alemanya i Àustria, estats d'estructura composta, les entitats regionals solen participar en l'estipulació de tractats a través de la Cambra alta. A Alemanya la possibilitat d'una participació indirecta dels *Länder* està prevista a l'article 59.2 de la Llei fonamental de Bonn. Aquest precepte distingeix tres classes de tractats: els que es refereixen a matèries de legislació federal, els polítics i els tractats administratius. Aquesta última categoria de tractats és —segons Bitter—⁴² la que provoca la majoria de les intervencions del *Bundesrat* en el procés de conclusió de tractats. Es requereix el consentiment del *Bundesrat* quan el tractat conté disposicions que afecten la organització o el procediment administratiu que han d'aplicar els *Länder* en el moment de l'execució del tractat (article 84.1 de la Llei fonamental de Bonn). El més important, afirma l'autor citat, és que «la mínima disposició en el sentido del artículo 84.1 hace obligatorio el consentimiento del Bundesrat a la totalidad del tratado». A Àustria, el *Bundesrat*, o Cambra dels *Länder*, haurà d'aprovar un tractat de dret internacional quan afecti l'àmbit de l'actuació autònoma dels *Länder*, d'acord amb el que estableix l'article 50, paràgraf 1, última frase de la B-VG.

Tanmateix, a Espanya, la Constitució (article 69) no configura el Senat⁴³ com una veritable cambra de representació de les comunitats autònomes, sinó bàsicament de les províncies, cosa que provoca l'absència de participació de les comunitats autònomes en la política estatal. Amb la intenció de potenciar la funció territorial del Senat, el Ple de la Cambra va aprovar, l'11 de gener de 1994, la reforma del Reglament del Senat. L'objectiu principal és la introducció i regulació de l'anomenada Comissió General de les Comunitats Autònomes, entre les funcions de la qual destaquen les següents:

- Dur a terme els tràmits informatius, d'estudi o de seguiment que consideri oportuns sobre matèries de naturalesa autonòmica, respectant les competències de les comunitats autònomes (article 56.a).

41. En aquest sentit es manifesta, entre d'altres, Mangas Martín, A., *op. cit.*, pàg. 226 i seg., i Pueyo Losa, J., *op. cit.*, pàg. 33.

42. Bitter, J. W., *op. cit.*, pàg. 178.

43. La mesa del Senat ha aprovat, el 3 de maig de 1994, el text refós del Reglament del Senat (BOE de 13 de maig de 1994).

- Informar del contingut autonòmic de qualsevol iniciativa que hagi de ser tramitada al Senat (article 56. b).
- Promoure la cooperació i la coordinació entre les diverses administracions públiques en matèries de les quals tinguin competència i afavorir-ne la col·laboració i la definició d'àmbits específics de trobada (article 56. b).
- Ser informada pel Govern i la Comissió Mixta Congrés-Senat per a les Comunitats Europees sobre els processos d'adaptació normativa o actes dels òrgans de la Unió Europea amb transcendència regional o autonòmica (article 56. p).
- Formular al Govern els seus criteris respecte a la representació espanyola en tots els ens internacionals on hi hagi una participació territorial (article 56. q).

Hem relacionat aquelles funcions atribuïdes a la Comissió citada que poden resultar més operatives en l'àmbit objecte d'estudi. No obstant això, som conscients que és lluny de ser una regulació detallada i completa que asseguri la participació autonòmica en la formació de la voluntat internacional de l'Estat a través de la Cambra alta. En altres paraules, aquesta normativa és lluny d'arbitrar un Senat amb funcions similars a les del *Bundesrat* alemany. En aquests moments s'està estudiant la possibilitat d'una reforma constitucional del Senat, amb el ferm propòsit de convertir la Cambra alta en una autèntica Cambra de representació dels interessos autonòmics. És cert, però, que, fins i tot en aquells països en els quals el Senat adquireix aquest caràcter de representant dels ens territorials regionals, la participació aconseguida per aquests a través d'aquesta Cambra és «*ciertamente útil pero insuficiente*»,⁴⁴ ja que serveix per defensar els interessos territorials en conjunt i no, en canvi, per mantenir adequadament els d'un d'aquests en particular.

2. La participació autonòmica per mitjà d'estructures multilaterals i bilaterals de cooperació en seu executiva

La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, afirma que la col·laboració és «condició inexcusable per articular el desenvolupament ordenat de l'activitat administrativa des del moment en què coexisteixen una diversitat d'administracions que projecten l'activitat sobre el mateix àmbit territorial, personal i, de vegades, material, activitat que alhora ha de complir criteris d'eficàcia sense menystenir les competències alienes».⁴⁵ Aquest principi, malgrat no aparèixer formulat expressament a la Constitució, és considerat consubstancial al bon funcionament de l'Estat autonòmic. Per això, ha de presidir les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes en benefici recíproc.⁴⁶ El silenci constitucional en la matèria —apunta Albertí Rovira—⁴⁷ «no equivale a una prohibición, sinó que, en la línea de otros sistemas compuestos, como por ejemplo el alemán,

44. Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 247.

45. Apartat 6 de l'exposició de motius de la Llei citada.

46. STC 252/1988, de 20 de desembre, FJ 3 i 4 (BOE de 13 de gener de 1989).

47. Albertí Rovira, E., «Los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, any 2, 1990, pàg. 73. Aquest autor s'ha pronunciat en aquest mateix sentit recentment a la conferència «La articulació entre los diversos niveles de gobierno», presentada a les *Jornadas sobre el futuro del Estado autonómico*, Santiago de Compostel·la, desembre de 1995, pàg. 18.

cabe interpretarlo más bien como un reconocimiento implícito, que, por resultar obvio, no es necesario llevar a la Constitución de forma expresa. La capacidad de las partes para concluir acuerdos entre sí deriva directamente de su personalidad y de la naturaleza estatal de su poder, y sobre ello no cabe suscitar mayores dudas». El Tribunal Constitucional s'ha esforçat, per mitjà dels seus pronunciaments, a atorgar la màxima operativitat a aquest principi, essencial d'altra banda, en el model d'organització territorial de l'Estat implantat per la Constitució i que hi és reconegut implícitament com a tal.⁴⁸

Ni la Constitució ni els estatuts no preveuen, de manera detallada, els mecanismes per mitjà dels quals ha de produir-se la col·laboració, instrument, com diem, indispensable a qualsevol Estat compost com l'espanyol. Tenen una gran rellevància en la matèria els acords autonòmics de 28 de febrer de 1992, subscrits, com se sap, pel Govern de l'Estat, el Partit Socialista Obrer Espanyol i el Partit Popular. Aquests partits es comprometen a fomentar un comportament polític en les relacions entre els diversos poders polítics territorials que a) Sospesi, en l'actuació de les competències pròpies, la totalitat dels interessos polítics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a altres administracions, de manera que el sistema de relacions es basi en una voluntat estatutària; b) Possibiliti la presa de decisions conjuntes que permetin, en aquells afers que afectin les competències compartides o exigeixin articular una actuació comú de les diverses administracions públiques, una activitat més eficaç d'aquestes; c) Sigui un element d'equilibri, particularment en aquelles àrees de poder concurrent, en les quals el principi d'actuació ha d'orientar-se cap a l'anàlisi del joc entre interessos per aconseguir l'equilibri entre aquests; d) Protegeixi els interessos conjunts de l'Estat autonòmic per mitjà de la recerca de relacions constructives i de cooperació.

Cal arbitrar fórmules que omplin de contingut aquest principi de cooperació, bé per mitjà d'òrgans multilaterals, bé d'estructures bilaterals Estat-Comunitat Autònoma, que permetin la participació d'aquestes en l'àmbit de les relacions internacionals en general i, molt particularment, en el moment de la formació de la voluntat estatal.

Les vies de cooperació de naturalesa multilateral en les quals siguin presents l'Estat i totes les comunitats autònomes podrien instrumentar-se per mitjà d'òrgans compostos per representants de l'Administració central i de les comunitats autònomes —comissions de coordinació,⁴⁹ conferències sectorials—.⁵⁰ Aquests òrgans estarien integrats per un representant de l'Estat i els representants autonòmics competents en els àmbits d'actuació sobre els quals incidirà el futur acord internacional.

Dins d'aquesta conferència s'examinarien, entre d'altres, les qüestions relatives a la conclusió de tractats internacionals que afectin matèries de competència autonòmica. Es pot fins i tot arribar a formular un acord en virtut del qual s'instrumenti la participació de les comunitats autònomes en la fase de formació de la voluntat estatal i que

48. STC 18/1982, de 4 de maig, FJ 14 (BOE de 18 de maig de 1982).

49. Aquesta via de cooperació ja ha estat apuntada per J. González Campos («La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados Internacionales», *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pàg. 47), que defensa la creació d'una comissió, composta per representants de l'Administració central i de les comunitats autònomes, que es reuneixi periòdicament, on s'examinin qüestions relatives a les comunitats autònomes.

50. La Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, 20/1992, en l'apartat 6 de la seva exposició de motius, al·ludeix a les conferències sectorials com un dels instruments de col·laboració que ha de presidir el model d'organització territorial de l'Estat implantat per la Constitució i procedeix a la seva regulació en els articles 5 i 8.

moduli la intervenció autonòmica d'acord amb el règim competencial de la matèria (nivell de competències autonòmiques i estatals en aquest sector d'activitat) en el qual incidirà el tractat internacional.

Es recorre a les estructures bilaterals de cooperació —comissions bilaterals de cooperació—,⁵¹ és a dir, aquells òrgans en els quals estigui representat l'Estat i una comunitat autònoma concreta, quan el tractat que l'Estat pretengui firmar afecti únicament o de manera especial aquesta comunitat autònoma, bé per les seves circumstàncies específiques, bé per la seva situació geogràfica, cultural o lingüística, o bé per patir problemes concrets i puntuals.⁵²

Així, la via ordinària de relació i de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes per a la formació de la voluntat estatal, com a fase prèvia per a la conclusió d'un tractat internacional, és multilateral, mentre que la bilateral actuarà sempre com a complementària o accessòria, de manera que les decisions adoptades en les conferències o comissions multilaterals seran vinculants per al representant estatal en el moment de negociació del tractat.

b) La participació directa de les comunitats autònomes com a part integrant de les delegacions negociadores

En relació amb el dret comparat, podem mostrar els exemples de Bèlgica, Alemanya i Àustria. En el primer cas, el legislador especial⁵³ estableix que les col·lectivitats territorials belgues poden representar internacionalment l'Estat. El Govern federal ha d'incloure representants de les regions i comunitats en les missions permanents de l'Estat davant certes organitzacions internacionals. Aquestes designaran els delegats considerats com a representants de Bèlgica davant els organismes internacionals, els quals estaran sota l'autoritat diplomàtica del cap de la delegació.

A Alemanya, la participació dels representants dels *Länder* està prevista en l'Acord de 26 de juliol i 21 d'octubre de 1968, conclòs pel *Bund* i els primers ministres dels *Länder*. En aquest acord es preveu que el *Bund* podrà autoritzar els representants dels *Länder* a participar en les negociacions d'un tractat quan afecti els interessos essencials, i també quan la Federació, a causa del repartiment de competències, no tingui a la seva disposició funcionaris suficients que estiguin al corrent de la matèria del tractat.

A Àustria, tot i no estar recollida a la seva Constitució, és habitual la pràctica d'incloure representants dels *Länder* a les negociacions dels tractats internacionals, o d'enviar, a instàncies supraestatals, delegats dels ens territorials com a representants de la República d'Àustria.⁵⁴

51. Òrgans on s'esdevé l'intercanvi continuat d'informacions, negociacions i acords amb l'objecte de donar resposta a les necessitats derivades de les peculiaritats geogràfiques, culturals o lingüístiques de les comunitats autònomes.

52. En els acords autonòmics de 28 de febrer de 1992 es va optar per una solució semblant a la que aquí es proposa. En aquests acords es disposa que el desenvolupament de la cooperació per mitjà de relacions multilaterals es complementi amb l'existència de relacions bilaterals de cooperació i doni sentit al principi de cooperació en la mesura que, mitjançant el desenvolupament dels instruments multilaterals, no es pugui donar resposta als afers específics de cada comunitat autònoma (*Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, MAP, Madrid, 1992, pàg. 37 i 38).

53. Article 93 bis, paràgraf 4 bis de la Llei especial de reformes institucionals de 5 de maig de 1993.

54. Vegeu Burtscher, W., «La acción exterior de los *Länder* austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», a Pérez González, A., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Bilbao, 1994, pàg. 153.

A Espanya, la doctrina va defensar l'establiment de representació regional en la negociació de tractats. Remiro Brotons,⁵⁵ per exemple, defensa la conveniència d'establir la representació regional en la negociació dels tractats i en l'elaboració d'altres normes derivades que afectin interessos específics d'una comunitat autònoma. Aquest autor afirma que, quan un tractat o una resolució internacional amb abast normatiu afecti matèries que segons l'estatut d'una determinada comunitat són competència exclusiva seva, s'hauria de reconèixer el dret del seu consell de govern a participar en les negociacions. En aquest cas, la manifestació del consentiment de l'Estat a obligar-se hauria de comptar amb l'autorització de l'assemblea de la comunitat. Aquesta posició és, per a cert sector de la doctrina,⁵⁶ massa radical «en la mesura que això implicaria condicionar irreversiblement la capacitat internacional de l'Estat per obligar-se, cosa que des del nostre punt de vista no resulta de cap manera ni convenient políticament ni admissible des d'una perspectiva jurídica».

El fet que les comunitats autònomes formin part integrant de les delegacions negociadores estaria sempre justificat per l'estructura mateixa de l'Estat després de la Constitució de 1978. En el moment de nomenar els membres de la delegació negociadora d'un tractat que afecti competències o interessos d'una o diverses comunitats autònomes, seria plenament lògic que part dels membres d'aquesta delegació fossin representants de les comunitats afectades pel tractat internacional que es concretarà,⁵⁷ i això duns motius següents:

- A Espanya, les comunitats autònomes són òrgans constitucionals, i com a tals formen part de l'Estat. Això és una raó més que suficient per justificar la seva pertinença a la delegació negociadora d'Espanya quan el que es negocia són tractats que n'afectin els interessos.
- En tot moment es respectaria el mandat constitucional que prescriu la competència exclusiva de l'Estat en la conclusió de tractats internacionals. Espanya seria la que negociaria l'acord, i en cap cas la comunitat o comunitats autònomes amb representants dins de la delegació negociadora.

Sobre la base de l'article 97 de la Constitució, es podria al·legar en contra que l'únic competent per negociar un tractat és el Govern. Aquest article li atribueix la

55. Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 376.

56. Fernández Segado, F., *op. cit.*, pàg. 90.

57. Solís Gragera, T. («El poder exterior y las Comunidades autónomas», *Documentación administrativa*, núm. 205, 1985, pàg. 114), seguint el dret comparat i l'experiència de la Direcció General de Relacions Culturals, suggereix la manera de fer participar les comunitats autònomes en l'elaboració de programes culturals, que es diferenciarien —diu l'autor— dels convenis culturals en el fet que aquests solament contenen declaracions de propòsits i aquells estableixen compromisos obligatoris per a les parts: a) La participació de les comunitats autònomes en aquestes negociacions seria canalitzada i dirigida pel Ministeri d'Afers Exteriors, que, a l'efecte de comunicacions i, en general, de tota classe de contactes, actuarà per mitjà de la seva Secretaria General Tècnica; b) Es començaria traslladant a totes les unitats una còpia dels programes culturals actualment en vigor; c) Totes les comunitats autònomes podrien participar en les reunions preparatòries de les delegacions espanyoles i presentar propostes per incloure en els programes corresponents; d) En les reunions negociadores amb les delegacions estrangeres, és a dir, en les reunions amb les comissions mixtes, les comunitats autònomes podrien estar representades directament per un o diversos delegats que hagin elegit, d'acord amb l'interès específic mostrar per cada comunitat, segons si la seva representació quedés assegurada per un representant únic de totes elles o, en cas contrari, necessités una pluralitat de representants.

direcció de la política exterior, certament, però la Constitució també atribueix al Govern la direcció de la política interna i ningú no nega, malgrat això, que els executius autonòmics tinguin la potestat d'exercir una activitat política semblant a la que porta a terme l'executiu estatal.⁵⁸ Hi ha casos en què aquestes activitats internes van més enllà de l'àmbit de la comunitat autònoma i no per això deixen d'interessar-li. En aquest cas, cal entendre que el Govern, en tenir la direcció exterior, estableix les coordenades i pautes generals d'actuació, ja que, a l'hora de concertar un tractat, en serà el responsable. Tanmateix, això no implica que sostregui tot el protagonisme a la comunitat autònoma a l'hora de concertar aquells tractats pels quals aquesta es vegi afectada. El principi autonòmic exigeix, com a mínim, el dret a participar d'aquelles decisions que afecten l'àmbit dels interessos propis.⁵⁹ Aquest dret es pot fer efectiu en permetre la presència d'un o diversos representants autonòmics dins de la delegació negociadora espanyola.⁶⁰

IV. La projecció exterior de les comunitats autònomes

El món actual està totalment internacionalitzat. És freqüent que les activitats desenvolupades per les comunitats autònomes sobre matèries que són competència seva tinguin, de manera inevitable, una certa projecció exterior. Aquest traspàs de les fronteres estatals no implica, necessàriament, la concertació de pactes exigibles internacionalment del compliment dels quals es derivi alguna responsabilitat regida pel dret internacional. Això implica que la connexió simple amb l'exterior no pot ocasionar que una activitat es configuri automàticament com a part de les relacions internacionals. El buidatge de competències de les comunitats autònomes, apunta Borràs,⁶¹ «seria tal que no tendria mucho sentido el mismo hecho de su existencia». Per això, el primer pas és esbrinar si qualsevol activitat de projecció externa portada a terme per les comunitats autònomes és inclosa o no en el títol competencial «relacions internacionals».

A) *Quan l'activitat exterior de les comunitats autònomes penetra en el títol «relacions internacionals» i quan se'n situa a fora?*

L'exercici per part de les comunitats autònomes de qualsevol facultat sobre matèries en què tinguin competència pot adquirir una dimensió internacional. Aquesta possibilitat s'incrementa en activitats com l'agricultura, la pesca, l'esport, el comerç, la sanitat, la cultura, el turisme, etc., que per la seva naturalesa es poden projectar fàcilment a l'exterior. Aquest és un fonament més que suficient perquè la pràctica totalitat

58. Jáuregui Beiciartu, G., *op. cit.*, pàg. 458.

59. Aja, E., *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 458.

60. En aquesta línia se situen les previsions d'algun reial decret de transferències referent a la participació autonòmica en les delegacions estatals negociadores. Així, per exemple, el Reial decret 1632/85, de 19 d'abril de 1985 (BOE de 14 de setembre de 1985), estableix que: «Corresponde a la Administración del Estado las relaciones internacionales en materia de contrastación y métodos de análisis y seguimiento de tecnologías. La Administración del Estado podrá requerir a la Comunidad Autónoma para que participe dentro de la Delegación española, en aquellas reuniones de carácter internacional cuando afecten a sus intereses».

61. Borràs Rodríguez, A., «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», a *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pàg. 38.

de la doctrina⁶² advoqui per la necessitat de diferenciar entre les «relacions internacionals» pròpiament dites, subjectes al dret internacional, de les activitats d'abast o pur relleu internacional. A les primeres s'engloben aquelles activitats de les quals deriven pactes internacionalment exigibles, és a dir, compromisos de l'incompliment dels quals es deriva responsabilitat internacional per a l'Estat. I les segones són aquelles que, com afirma Jáuregui,⁶³ únicament tenen d'internacional l'etiqueta. El fet que es desenvolupin en àmbits espacials més amplis que l'intern, per mitjà dels quals les comunitats autònomes afavoreixen el seu desenvolupament econòmic, cultural i social, no implica la producció d'actes generadors d'efectes jurídics, com ho és el fet que se'n derivin responsabilitats per a l'Estat.

El Tribunal Constitucional, en un primer moment, va negar rotundament qualsevol responsabilitat de projecció externa a les comunitats autònomes. Així ho va manifestar en la seva «desacertada»⁶⁴ Sentència de 20 de juliol de 1989. En aquell cas el Tribunal es va mostrar indiferent davant del fet que l'Acord que la Xunta de Galícia va subscriure amb Dinamarca comprometés o no la responsabilitat internacional de l'Estat. L'únic que va importar al Tribunal va ser que la Comunitat Autònoma va actuar en nom propi, al marge de qualsevol actuació de l'Estat. El més greu de la situació és, com ha remarcat Pueyo, que el Tribunal «*asimilase plenamente la figura del Tratado internacional a cualquier instrumento que represente un acto de concertación internacional entre poderes públicos extranjeros, privando de todo valor al análisis de la naturaleza y alcance del instrumento en cuestión, y descuidando, por tanto, el auténtico significado que conforme al Derecho internacional tiene el Tratado Internacional*».⁶⁵

La posició del Tribunal Constitucional experimenta en decisions posteriors una transformació. En part, aquest canvi ha estat propiciat pel vot particular formulat en la Sentència citada. Els magistrats firmants afirmen la necessitat d'obrir espais a la projecció exterior de les comunitats autònomes i regions per mitjà de fórmules que permetin, sense menystenir la política exterior de l'Estat, «*potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riquezas regionales*».

L'alt Tribunal, en decisions posteriors, manté, doncs, una posició menys rígida, i afirma de manera constant que l'Estat no pot subsumir en la seva competència tots aquells afers que tinguin certa dimensió externa.⁶⁶ Considerem que la Sentència de 26 de maig de 1994 ha estat decisiva fonamentalment pel que té d'aclaridora. En aquesta decisió, el Tribunal Constitucional, després d'afirmar que les comunitats autònomes no poden subscriure tractats internacionals ni tan sols sobre matèries que els interessin, diu que «*no toda actividad de relación exterior de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución*» (STC 165/1994, FJ 6). Amb això, l'alt òrgan jurisdiccional vol dir que les comunitats autònomes poden fer activitats de projecció exterior que a) No estiguin enquadrades en el *ius contrahendi* que correspon exclusivament a l'Estat, b) De les

62. Borràs Rodríguez, A., *op. cit.*, pàg. 29 i seg.; Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 235; González Campos, J., *op. cit.*, pàg. 50 i seg.; Jáuregui Berciartu, G., *op. cit.*, pàg. 105 i seg.; Soriano, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, pàg. 175 i seg.; Pérez Tremps, P., *op. cit.*, pàg. 24 i seg.

63. Jáuregui Berciartu, G., *op. cit.*, pàg. 472.

64. Vegeu Jáuregui, G., *op. cit.*, pàg. 115.

65. Pueyo Losa, J., *op. cit.*, pàg. 27 i 28.

66. STC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991, 80/1993, 165/1994.

quals no neixin obligacions juridicointernacionals per a l'Estat i c) Que no generin la responsabilitat internacional d'aquest.⁶⁷

B) *Les activitats de mer relleu internacional*

L'origen d'aquest concepte és a la doctrina italiana. Condorelli⁶⁸ encunyaria l'expressió *attività di rilievo internazionale*, acollida posteriorment, entre d'altres,⁶⁹ per Strozzi,⁷⁰ el qual entén que aquestes activitats són expressió d'un poder intern que per fer-se millor pot implicar entitats existents fora dels límits nacionals, sense que per això s'incideixi sobre la posició unitària de l'Estat en el quadre de les relacions internacionals. La *Corte Costituzionale*, per influència de la doctrina, distingeix, a partir dels anys vuitanta, les «activitats de mer relleu internacional» de les «relacions internacionals pròpiament dites». En decisions més recents, l'alt òrgan constitucional afirma que, d'acord amb el principi de cooperació lleial que ha de presidir les relacions entre l'Estat i les regions, el Govern haurà de motivar el refús de la sol·licitud d'acord de les regions. Posteriorment aquesta pràctica jurisprudencial es traduirà en normes concretes.⁷¹

Aquest concepte ha estat adoptat a Espanya per la doctrina que s'ha ocupat de l'estudi d'aquest tema. Destaquen, entre d'altres, Remiro Brotons⁷² i Jáuregui.⁷³ El primer afirma que una comunitat autònoma està facultada per dur a terme més enllà de les fronteres de l'Estat qualsevol activitat sobre matèries de la seva competència, sempre i quan no pretengui deduir d'això un estatut jurídic internacional ni entrar en pactes internacionalment exigibles, és a dir, compromisos del compliment dels quals derivi una responsabilitat regida pel dret internacional. En aquesta mateixa línia se situa Jáuregui, el qual defineix aquestes accions com «*toda aquella actividad relacionada con el exterior dirigida a favorecer el desarrollo económico, social y cultural de las Comunidades Autónomas*». Aquestes activitats, continua l'autor, «*resultan consustanciales a la propia dinámica de las Comunidades Autónomas en la medida en que el ejercicio de muchas de sus funciones exige la toma de contactos con organismos tanto públicos como privados que pertenecen a países extranjeros*».

Les accions que les comunitats autònomes poden desenvolupar a l'exterior i que

67. Pueyo Losa, J. (*op. cit.*, pàg. 29) entén que aquests pronunciaments del Tribunal Constitucional en la Sentència de 26 de maig de 1994 impliquen reconèixer a les comunitats autònomes capacitat per formalitzar «*acuerdos no normativos*».

68. «Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali», *Politica del Diritto*, núm. 2, 1973, pàg. 233 i seg.

69. Morviducci, C., «Rapporti fra Stato e Regioni con riferimento alla attività di rilievo internazionale», *La Regione*, any II, pàg. 353 i seg.

70. Strozzi, G., *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, A. Giuffrè editore, Milà, 1983, pàg. 32.

71. El DPR núm. 167, de 31 de març de 1994, diferencia a) Les relacions internacionals que s'esdevenen entre subjectes de dret internacional i pertanyen a la competència exclusiva de l'Estat; b) Les activitats que poden dur a terme les regions amb l'acord previ amb el Govern i «activitats de promoció»; i c) Aquelles accions mitjançant les quals les regions es limiten a intercanviar informacions o a enunciar intencions sense adoptar en cap cas acords que puguin implicar la responsabilitat internacional de l'Estat. Aquestes últimes són les denominades «activitats de mer abast internacional», per a les quals és prevista simplement la comunicació al Govern per part de les regions, en casos determinats, sense cap formalitat.

72. Remiro Brotons, A., *op. cit.*, pàg. 235.

73. Jáuregui, G., *op. cit.*, pàg. 106.

cauen dins de la noció d'«activitats de rellevància internacional» són innumerables. Aquestes activitats poden ser participar a fires, mostres o exposicions, viatges, acords de cooperació, invitació de representants de països estrangers, obertura d'oficines d'informació, fins i tot la conclusió d'acords informals. El Tribunal Constitucional afirma que no pertoca una exposició exhaustiva de quines són aquestes activitats, per la qual cosa «*lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competetencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal [es refereix al ius contrahendi, el ius legationis, creació d'obligacions internacionals, responsabilitat enfront d'estats estrangers o d'organitzacions inter i supranacionals], y por otra, que no la perturben o condicionen*» (STC 165/1994, FJ 4).⁷⁴ Això implicarà que dins de la competència exclusiva estatal preceptuada a l'article 149.1.3 de la Constitució s'inclouran «*medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales*». Això vol dir que l'Estat ha d'assegurar per tots els mitjans una política exterior única.⁷⁵

V. Conclusions

El títol competencial «relacions internacionals» figura a l'article 149.1.3 del text constitucional, en el marc de les competències exclusives de l'Estat. Aquest precepte pateix grans imprecisions, cosa que, juntament amb l'absència de qualsevol referència constitucional a l'estructura de l'Estat en relació amb la noció «relacions internacionals», ha provocat que doctrina i jurisprudència portessin a terme diverses interpretacions amb la finalitat de delimitar l'àmbit d'aquestes relacions.

La doctrina primer i posteriorment la jurisprudència veuen clarament la necessitat de fer una interpretació restringida d'aquest concepte, per tal com el contrari portaria a buidar de contingut les competències autonòmiques. Una interpretació extensiva comportaria una absorció dins del títol analitzat de totes aquelles matèries que, d'una manera o altra, tinguessin una projecció externa. Les relacions internacionals serien, doncs, la causa que trencaria l'equilibri entre unitat i autonomia configurat a l'article segon del text constitucional.

Aquest trencament s'evita eludint una consideració aïllada del precepte. L'article 149.1.3 ha de ser interpretat dins del bloc de la constitucionalitat, en el qual és inserit,

74. J. Puyo Losa (*op. cit.*, pàg. 24) critica el fet que el Tribunal Constitucional no hagi aprofitat l'oportunitat que l'ocasió li brindava per «*despejar todas las incógnitas que suscita la delicada cuestión de determinar la zona fronteriza entre el núcleo duro de las relaciones internacionales y las actividades de relieve internacional que podrán desarrollar las CCAA*». No obstant això, l'autor reconeix que el valor d'aquesta Sentència és en «*la mayor firmeza y desarrollo expositivo con que se expresa una opinión —relativa al sentido y alcance de la cláusula contenida en el art. 149.1.3— que [...] ya se había conformado durante los últimos cuatro años*».

75. Pérez González, M. («La “onda regional” en Bruselas y el ámbito del poder exterior», comentari a la Sentència del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de maig, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, 1994, pàg. 912) afirma que «*hay que deplorar en la sentencia que el Tribunal no se plantee cuáles serían las medidas de coordinación apropiadas y cuáles aquellas que, so pretexto de asegurar una mayor coherencia del conjunto de iniciativas exteriores de los distintos órganos del Estado, tendrían por efectos coartar, condicionándolas en exceso, las acciones de relevancia internacional de las Comunidades Autónomas*».

perquè no pot ser considerat com un compartiment estanc d'aquest. D'una interpretació d'acord amb el sentit general del text constitucional es conclou que estan englobades al concepte «relacions internacionals» matèries característiques de l'ordenament internacional, com ara la signatura de tractats internacionals, la representació exterior de l'Estat, la creació d'obligacions internacionals i la responsabilitat internacional de l'Estat.

De totes aquestes facultats de competència estatal exclusiva, la signatura de tractats internacionals ocupa un lloc central en l'activitat exterior de l'Estat. El Tribunal Constitucional, després d'una primera jurisprudència que eliminava qualsevol possibilitat de projecció exterior de les comunitats autònomes, arriba a la conclusió que podran dur a terme aquelles activitats de rellevància internacional que siguin convenients per a l'exercici de les seves competències i que no impliquin una infracció de la reserva estatal de l'article 149.1.3.

Per assegurar la unitat de la política exterior, l'exercici de la qual correspon en exclusiva a les autoritats estatals, aquestes tindran la facultat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats amb projecció externa de les comunitats autònomes. Aquesta facultat és també un element integrant del títol competencial «relacions internacionals» i, com a tal, pertany a la competència exclusiva de l'Estat.

La darrera interpretació que la jurisprudència constitucional ha fet del concepte relacions internacionals està en consonància amb l'estructura d'Estat compost dissenyada per la Constitució de 1978 i, a més, és la més adequada en un moment en el qual els avenços tecnològics comporten la internacionalització de les relacions humanes en tots els àmbits (polític, econòmic, cultural i social).

