

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RELACIONES INTERNACIONALES. UN ESTUDIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL*

M. Antonia Arias Martínez

Área de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Santiago de Compostela

Sumario

- I. Introducción.
- II. Conceptualización de las relaciones internacionales.
 - A) La primera jurisprudencia constitucional relativa al concepto «relaciones internacionales».
 - B) La concepción «globalizante» de las relaciones internacionales que sostiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 137/1989.
 - C) La *vis* expansiva de las relaciones internacionales y la posterior matización de este concepto en la jurisprudencia constitucional.
 - D) Consolidación de la concepción restringida de las relaciones internacionales: Sentencia 165/1994.
- III. La conclusión de tratados, elemento central del contenido de las relaciones internacionales.
- IV. La proyección exterior de las comunidades autónomas.
 - A) ¿Cuándo la actividad exterior de las comunidades autónomas penetra en el título «relaciones internacionales» y cuándo se sitúa fuera de él?
 - B) Las actividades de mero relieve internacional.
- V. Conclusiones.

I. Introducción

Las líneas básicas del Estado de las autonomías diseñado por el texto constitucional en 1978 aparecen dibujadas en su artículo 2, que pretende establecer un equilibrio entre la indisoluble unidad de la nación española y el reconocimiento y garantía de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Este equilibrio —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». El citado autor se refiere al exclusivo protagonismo que en la actividad exterior la Constitución otorga al Gobierno —la dirección de la política exterior (artículo 97)— y a las Cortes Generales —potestad de otorgar autorización previa a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto PB94-0631 de la DGICYT del Ministerio de Educación y Ciencia.

1. Jáuregui Bericiartu, G., «Estatuto de Autonomía del País Vasco y Relaciones Internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-48, 1985, pág. 457-58.

ciertos tratados y convenios (artículo 94)—. En cambio, las comunidades autónomas, a pesar de ser órganos constitucionales, no aparecen mencionadas en la norma fundamental, lo cual, en principio, puede llevarnos a concluir que carecen de protagonismo en la actividad exterior.

El incesante aumento de las relaciones humanas que se desarrollan más allá de las fronteras estatales, derivado de la creciente internacionalización que la sociedad actual está experimentando en todos los ámbitos (económico, social, político y cultural), repercute en todas las instancias internas de poder y, por lo tanto, también en entidades territoriales dotadas de autonomía política tales como las comunidades autónomas. Las competencias de estos entes adquieren inevitablemente en ciertas ocasiones dimensiones internacionales, principalmente en aquellas actividades que por su propia naturaleza (agricultura, pesca, deporte, comercio, sanidad, turismo, etc.) se proyectan con facilidad al exterior.²

En consecuencia, parece necesario proceder a un ulterior análisis que decida si el equilibrio establecido en el artículo segundo de la Constitución queda roto como consecuencia de la atribución de las relaciones internacionales en favor exclusivamente del Estado (artículo 149.1.3) o si, por el contrario, dicho equilibrio puede mantenerse si se otorga a las entidades autonómicas cierto protagonismo en la actividad externa.

El fin primordial del presente trabajo será exponer cuál ha sido la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en los últimos años ante el problema de la acción exterior de las comunidades autónomas. Previamente, con el fin de delimitar de forma concreta el mencionado objeto de estudio, deseamos hacer dos puntualizaciones: a) Nos ceñiremos estrictamente a la acción exterior de las comunidades autónomas sin hacer referencia a su participación en la política comunitaria, puesto que el hecho comunitario está dotado de ciertas peculiaridades que lo hacen cualitativamente diferente de la acción exterior en sentido general,³ lo que justifica, a nuestro modo de ver,

2. Ya en 1981 los profesores M. Pérez González y J. Pueyo Losa («Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *Constitución Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, pág. 32) afirmaban 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. Frente a aquellos autores (Pérez Calvo, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1993, pág. 17 y ss., y Parejo Alfonso, L., «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, dirigido por Pérez González, M., Bilbao: IVAP, 1994, pág. 77) que sostienen que únicamente existen los asuntos internos y los internacionales, y que las cuestiones relacionadas con la Unión Europea deben ser consideradas a todos los efectos como asuntos externos o internacionales, hay un sector de la doctrina encabezado por M. Pérez González («La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas: un ensayo de recapitulación», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, dirigido por él mismo, Bilbao: IVAP, 1994, pág. 327-328) que considera que las relaciones entre los tres niveles de poder, esto es, el estatal, el supracastal y el subestatal, experimentan un cierto grado de «interiorización», lo que justifica, a juicio del 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 postura más radical es la sostenida por G. Jáuregui Bericiartu (*La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*, Oñati: IVAP, 1989, pág. 13-14), para quien el derecho comunitario no es tanto internacional cuanto supranacional, por lo que no puede encuadrarse de modo estricto ni en el derecho internacional ni en el interno. De ahí la consideración del derecho comunitario como derecho

un tratamiento separado de ambas cuestiones; y *b*) Nos centraremos concretamente en el aspecto de la acción exterior que hasta estos momentos ha sido más conflictivo, esto es, la participación de las comunidades autónomas en la conclusión de tratados y sus posibilidades de proyección externa, dejando para otra ocasión el aspecto más pacífico en esta materia, esto es, la participación descendente, es decir, la participación en la ejecución de los tratados internacionales, que se llevará a cabo con arreglo al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los estatutos.

II. Conceptualización de las relaciones internacionales

El derecho internacional no determina los órganos internos competentes en las relaciones en cuestión y no elimina, por tanto, la posibilidad de que éstas se lleven a cabo por entes territoriales distintos del Estado (poder central) siempre que las normas reguladoras de la distribución de competencias (Constitución y estatutos de autonomía) no lo impidan.⁴ Hay que acudir, pues, al derecho interno para comprobar a qué órgano corresponde la competencia en esta materia. El precepto clave es el artículo 149.1.3 de la Constitución, que reserva a la competencia exclusiva del Estado las «relaciones internacionales». Este artículo ha sufrido críticas provenientes de una buena parte de la doctrina, en las que algún autor ha calificado el texto del precepto de «anticuado, poco imaginativo deficiente y escaso».⁵ Esta crítica está fundamentalmente motivada por la sustitución del artículo 138.3 del anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978 por el actual 149.1.3. En el primero, el texto constitucional acotaba el concepto de relaciones internacionales, estableciendo que eran de la exclusiva competencia del Estado «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». Las ventajas de este precepto sobre el actual estarían determinadas por la delimitación de las competencias del Estado dentro del conjunto de actuaciones externas, la cual posibilitaría que a las comunidades autónomas les fuesen reconocidas constitucionalmente, competencias que versen sobre ciertas actividades de carácter exterior.

El tratamiento constitucional actual de las relaciones internacionales en el artículo 149.1.3 adolece de otro defecto: es considerado como una materia idéntica al resto de las que aparecen enunciadas en los distintos apartados de dicho precepto (pesca, trans-

específico y ello por tres razones: desde el punto de vista institucional, la existencia de instituciones comunes y el hecho de que muchas de las decisiones son tomadas por mayoría y no por unanimidad; desde el punto de vista del contenido, el derecho comunitario es más extenso e intenso que el derecho internacional; desde el punto de vista de sus efectos jurídicos, las decisiones de los órganos comunitarios resultan directamente obligatorias para los sujetos jurídicos de los ordenamientos de los Estados miembros.

4. El artículo 6 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados establece que «todo Estado tiene competencia para celebrar tratados», lo cual significa que los estados no tienen limitación alguna en el plano internacional basada en su estructura interna. A. Mangas Martín (*Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid: Tecnos, 1987, pág. 207) sostiene que este precepto no impide que las entidades territoriales integrantes de un Estado compuesto puedan llegar a concluir tratados en materias de su exclusiva competencia cuando se lo permitan las respectivas normas constitucionales.

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

porte, medio ambiente, etc.) La doctrina mayoritaria,⁶ en desacuerdo con la postura adoptada por el constituyente, sostiene que «las relaciones internacionales» son un título competencial «horizontal»⁷ y, por tanto, pueden afectar a un gran número de materias, a prácticamente todas las que aparecen a lo largo de los artículos 148 y 149 (montes, medio ambiente, ganadería, pesca, cultura, deporte, turismo...), cuando en un momento dado se ejerzan o desarrollen más allá de las fronteras estatales. Esto lleva a Pérez Tremps⁸ a afirmar que «en el concepto de relaciones internacionales, y dada su 'dimensión plurimaterial', existe una carga expansionista evidente que, llevada a sus últimas consecuencias, podría tener un importantísimo efecto socavador de las competencias de las comunidades autónomas y, a la postre, falseador del diseño llevado a cabo por el constituyente y por el legislador estatuyente». En otras palabras, no se puede incluir en el título «relaciones internacionales» cualquier contacto con lo externo, pues de lo contrario el Estado podría despojar, vía tratados, a las comunidades autónomas de todas o la mayoría de sus competencias, con un resultado contrario al perseguido por la Constitución.

Este peligro de vaciamiento de los títulos competenciales autonómicos ha sido también señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1984,⁹ en la que afirma expresamente «[...] 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 aquellas materias». (FJ 2).

La doctrina ha tratado de buscar soluciones para evitar el vaciamiento de competencias autonómicas como consecuencia de la extensión del título competencial «relaciones internacionales», buscando fórmulas restrictivas. La solución mayoritariamente adoptada¹⁰ es la aceptación de la existencia de un núcleo duro de las relaciones internacionales compuesto por el *ius ad tractatum*, la dirección de la política exterior, el *ius legationis* y la responsabilidad internacional del Estado, todas ellas actividades de obvia proyección externa que deben ser realizadas por el Estado. Se establecería, de este

6. Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, *op. cit.* pág. 17; Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo...*, *op. cit.*, pág. 223; Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y actividad exterior en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Autonomías*, núm. 13, 1991, pág. 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*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, tomo XI (art. 143 a 158), 1988, pág. 212. Véase en contra A. Pérez Calvo (*El Estado Autónomo y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1993, pág. 30 y ss.), quien reivindica el carácter de materia de las relaciones internacionales con la amplitud que ello supone.

7. El calificativo de «horizontal» aparece en Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y actividad exterior...», *op. cit.* pág. 9.

8. Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y actividad exterior...», *op. cit.*, pág. 9.

9. BOE de 30 de julio de 1984.

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

modo, una distinción entre las acciones mencionadas y aquellas otras que no entrarían dentro del concepto de relaciones internacionales y que por ello podrían ser susceptibles de actuación autonómica (la ejecución de tratados y la formación de la voluntad del Estado). En efecto, ésta es la postura sostenida en la actualidad por el Tribunal Constitucional, el cual, tras una lenta pero progresiva evolución de su jurisprudencia, afirma que en el seno del artículo 149.1.3 se engloban «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 creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (STC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)» (STC 165/1994, FJ 5).¹¹ El propio órgano constitucional, al referirse a las competencias de ejecución de tratados internacionales que los estatutos de autonomía del País Vasco (art. 20.3) y catalán (art. 27.3) atribuyen a sus respectivas autonomías, sostiene que «[...] los señalados preceptos estatutarios no atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas 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 CE, esa ejecución no podría configurarse como competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, de 8 de marzo).

En las líneas que siguen expondremos cómo la jurisprudencia constitucional ha ido poco a poco mudando su parecer en torno al concepto aquí analizado, llegando a tomar posiciones prácticamente idénticas a las ya adoptadas anteriormente por la doctrina.

A) *La primera jurisprudencia constitucional relativa al concepto «relaciones internacionales»*

La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional que hace referencia al concepto de relaciones internacionales, lo hace de una forma esporádica y casual, puesto que este título competencial no era el objeto principal de sus decisiones.

El Tribunal Constitucional afirmó la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales y sobre aquellas competencias, como el comercio y sanidad exteriores, de proyección externa (STC 35/1982, 44/1982, 252/1988.)¹² Es evidente que en estos casos el alto órgano jurisdiccional no añadía nada nuevo a lo establecido en el artículo 149.1.3 del texto constitucional, sino simplemente recordaba y con ello reforzaba la exclusiva competencia estatal sobre la materia.

En estas primeras decisiones, el Tribunal hizo hincapié en el carácter de materia de las relaciones internacionales. Así, en la Sentencia 35/1982, en su FJ 2, estableció las diferencias entre lo que significa «reservar toda una materia» como relaciones internacionales en favor del Estado, y lo que supone reservar en favor del mismo únicamente potestades concretas. Mientras que en este último caso las comunidades autónomas pueden llevar a cabo una política propia sobre esa materia haciendo uso, obviamente,

11. BOE de 25 de junio de 1994.

12. BOE de 28 de junio de 1982; BOE de 4 de agosto de 1982; BOE de 13 de enero de 1989.

sólo de las competencias que específicamente le están atribuidas, en el primer supuesto, en cambio, la Comunidad Autónoma, además de no poder asumir ninguna competencia sobre la materia 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 es que el Senado español, tal como está configurado actualmente en la Constitución, no es una auténtica Cámara de representación territorial, y por tanto no es, hoy por hoy, el camino adecuado para dar participación a las comunidades autónomas en la política exterior.

En estos primeros momentos el Tribunal Constitucional eludió definir el contenido del concepto o materia «relaciones internacionales» refiriéndose tan sólo a la responsabilidad internacional del Estado como parte integrante del mismo. Esto, al mismo tiempo, sirvió de fundamento para atribuir al Estado, en exclusiva, la competencia sobre las relaciones en cuestión y justificar el hecho de que el poder central arbitre los mecanismos que considere necesarios para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, basándose precisamente en la premisa de que la responsabilidad en el plano internacional en caso de incumplimiento recae exclusivamente en el propio Estado —poder central (STC 22/1984, FJ 4).

No obstante, y a pesar de que el Tribunal Constitucional aludió en esta primera jurisprudencia de forma tangencial a las relaciones internacionales, se puede prever una interpretación extensiva de las competencias exclusivas del Estado en la materia en cuestión, como lo pone de manifiesto la Sentencia 154/1985¹³ que resuelve el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno en donde la titularidad controvertida era la relativa a la aplicación de las enseñanzas del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia a personas residentes fuera de Galicia. El Tribunal afirmó en esta ocasión 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). Esto significa que la titularidad de la competencia controvertida, en cuanto supone actuación de poderes públicos en el extranjero, corresponde al Estado, siendo indiferente para el Tribunal la naturaleza y eficacia de la actividad realizada.

En resumen, se puede afirmar que en estas primeras decisiones el Tribunal Constitucional se esforzó por asegurar la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, a las que dio una interpretación extensiva, aunque no clarificador de la noción, lo cual creaba confusión en torno a dicho concepto.¹⁴

13. BOE de 26 de noviembre de 1985.

14. En este sentido se pronuncia también Pérez Tremps, P. en *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid: Ministerio de Justicia, 1987, pág. 80.

B) *La concepción globalizante de las relaciones internacionales que sostiene el Tribunal Constitucional en la Sentencia 137/1989*¹⁵

Esta Sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia 156/1985 planteado por el Gobierno central contra la Xunta de Galicia. El objeto de este conflicto es un documento denominado «Comunicado de Colaboración»¹⁶ firmado por el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente de Dinamarca, que incluye una promesa de colaboración para el estudio de la administración y planificación con sus correspondientes contratos, así como la posibilidad de colaborar a largo plazo.

El Tribunal se refiere en el fundamento jurídico 2 de esta resolución a las relaciones internacionales, catalogándolas como «materia» equiparable al resto de las competencias materiales que aparecen a lo largo de los artículos 148 y 149 de la Constitución, con el peligro de romper el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en perjuicio de estas últimas, cuyas competencias pueden quedar vacías de contenido al entrar en contacto con el título horizontal-material de las relaciones internacionales.

En el fundamento jurídico tercero el Tribunal constata que el constituyente ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales «en un precepto [el 149.1.3] de alcance perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios». No obstante, siguiendo a Jáuregui,¹⁷ entendemos que el artículo 149.1.3 «dista 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 constituyente, apunta el propio Tribunal en el FJ 4, pasó por alto no sólo la heterogeneidad que tienen hoy las relaciones internacionales sino también la conexión que, cada vez con más frecuencia, guardan las actuaciones que se derivan de las relaciones en cuestión con aquellas competencias que las comunidades autónomas pueden ostentar en sus estatutos con arreglo a lo dispuesto en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución.

Para el Tribunal Constitucional el hecho de que el *Treaty Making Power* en el Derecho español pertenezca al Estado se fundamenta: a) en el artículo 149.1.3 de la Constitución, cuyo alcance contribuyen a perfilar los artículos 93, 94 y 97 del texto constitucional y, b) en los antecedentes de la elaboración de la Constitución. Mientras que sobre el último fundamento ya nos hemos manifestado unas líneas más arriba, en cuanto al primero, la doctrina es unánime, como ya lo pone de manifiesto el propio Tribunal, al considerar desde la perspectiva de *Constitutione lata* la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales. A pesar de que el Tribunal insiste en el hecho de que el texto constitucional no contiene excepción alguna que permita concluir tratados internacionales a las comunidades autónomas, hace referencia a la posibilidad de crear estructuras de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas a través de distintas fórmulas, y

15. BOE de 10 de agosto de 1989.

16. El texto del Comunicado aparece transcrito en Pérez González, M., «La acción exterior del Estado...», *op. cit.*, pág. 278.

17. Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, *op. cit.*, pág. 113.

señala dos en concreto: la del artículo 150.2, prevista en la Constitución, y la del convenio-marco, que nos ofrece el derecho comparado.

El problema fundamental con el que se encuentra el Tribunal es determinar si el citado «Comunicado de Colaboración» suscrito por la Xunta debe ser considerado como un tratado internacional que, en cuanto tal, compromete la responsabilidad internacional del Estado, o es, por el contrario, como afirma el representante de la Xunta, «un mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligatoria». El Tribunal se enfrenta por primera vez con un típico caso de actividad de relieve internacional desarrollada por una comunidad autónoma, lo que le brindaría la oportunidad de delimitar la noción de relaciones internacionales con coherencia, teniendo en cuenta dos factores primordiales: *a)* La estructura que presenta el Estado español a partir de la Constitución de 1978, descentralizado en entes dotados de autonomía no sólo administrativa sino también política, configurado como un Estado de estructura compleja o compuesta cuyo carácter plural debe consolidarse no sólo hacia dentro sino también hacia el exterior, y *b)* La creciente internacionalización que en todos los ámbitos está experimentando la sociedad moderna. El Tribunal, en cambio, elude pronunciarse sobre esta cuestión concreta afirmando 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).

Es evidente que el alto órgano constitucional sostiene, como se pone de manifiesto en el voto particular formulado por el magistrado Eugenio Díaz Eimil al que se adhirieron cuatro magistrados más, «una concepción globalizante de las 'relaciones internacionales', como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado», que niega a las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, la posibilidad de adoptar las acciones que sean necesarias para abordar y resolver sus problemas específicos. En opinión de estos magistrados discrepantes, «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».

Se puede concluir, sin perjuicio de profundizar en un momento posterior en toda la problemática derivada de la proyección externa de las comunidades autónomas, tema sobre el que tendremos ocasión de extendernos en otros apartados de este trabajo, que el Tribunal Constitucional en esta decisión continúa en la línea iniciada en la Sentencia 154/1985, puesto que sostiene una interpretación extensiva y rígida del concepto relaciones internacionales, totalmente alejada de la realidad internacional actual.

C) *La vis expansiva de las relaciones internacionales y la posterior matización de este concepto en la jurisprudencia constitucional*

Las relaciones internacionales están configuradas en el texto constitucional como un título competencial «horizontal o transversal, que comparte un sector de su objeto material con otros ámbitos materiales afines».¹⁸ De ello se ha valido el Tribunal para atraer hacia la esfera del poder estatal un sinfín de materias que tenían alguna conexión, por lejana que fuese, con elementos de carácter externo. Esto significa que en no pocas ocasiones ha utilizado el Tribunal este concepto de relaciones internacionales u otros títulos de proyección externa (el comercio o la sanidad exteriores) como mecanismos para reforzar las competencias del Estado en determinados ámbitos de actuación, lo cual supone, a su vez, debilitar e incluso vaciar de contenido las competencias autonómicas.

Así, Pérez González¹⁹ señala que en la Sentencia 44/1882 el Tribunal Constitucional, al resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el abogado del Estado en relación con el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión de ondas métricas con frecuencia modulada, utiliza los citados títulos de proyección externa como argumento para reforzar la esfera de actuación básica del Estado, en este caso concreto en materia de radiodifusión de ondas métricas con frecuencia modulada.

Con posterioridad, el Tribunal, en la Sentencia 1/1986,²⁰ al resolver el conflicto positivo de competencias 494/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos del Real decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre normas de actividades y representaciones deportivas internacionales, fundamenta la intervención del Estado en actividades de carácter público que tienen cierta proyección externa, como el deporte, aun a pesar de pertenecer a la exclusiva competencia de la Comunidad catalana (artículo 9.29 del EAC).

Existen también algunas decisiones dictadas por el órgano constitucional en el ámbito de la sanidad y comercio exterior, en las que el órgano constitucional parece apuntar que, sin perjuicio de establecer los mecanismos de cooperación oportunos entre la administración estatal y autonómica, «todas las acciones que implican un control fronterizo de productos»²¹ pertenecen a la competencia estatal (STC 252/1988, 192/1990, 76/1991, 115/1991).

En alguna ocasión, el Tribunal introduce matices con la intención de evitar que la dimensión exterior de un asunto modifique el reparto de competencias llevado a cabo por el bloque de la constitucionalidad. Así, en la Sentencia 125/1984,²² en la que el título controvertido no eran las relaciones internacionales sino el comercio exterior, el Tribunal afirma que no se puede realizar una interpretación expansiva del título competencial comercio exterior «que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el

18. Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y acción exterior...», *op. cit.*, pág. 9.

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

20. BOE de 12 de febrero de 1986.

21. De este modo lo expresa Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y actividad exterior...», *op. cit.*, pág. 12.

22. BOE de 11 de enero de 1985.

comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias» (FJ 1).

En decisiones posteriores —STC 154/1985 y 137/1989—, el Tribunal adopta, como hemos apuntado antes, una postura totalmente desfasada en torno al concepto de relaciones internacionales, incompatible con el grado de internacionalización que actualmente están experimentando las relaciones humanas. El órgano constitucional introduce en el seno del título competencial «relaciones internacionales» toda actividad autonómica que esté de algún modo conectada con elementos externos. En la Sentencia 154/1985 establece que la creación o habilitación de centros colaboradores por las comunidades autónomas fuera de España requerirá una relación entre esas entidades autonómicas y un poder público extranjero, «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). Con posterioridad, en la Sentencia 137/1989, continuando en esta línea expansiva del concepto que estamos analizando, el Tribunal declara inconstitucional el comunicado de colaboración suscrito entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. El Tribunal, sin examinar si este acto es un auténtico tratado que como tal acuerda comprometa la responsabilidad internacional del Estado, afirma 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). Ello nos lleva a afirmar, en principio, que el Tribunal otorga a la noción relaciones internacionales una dimensión totalmente desmesurada, al negar a las comunidades autónomas la posibilidad de un *ius contrahendi* distinto del *ius ad tractatum*.

Después de esta última resolución —STC 137/1989— en la que el Tribunal Constitucional sostiene una concepción rígida, expansiva y globalizante, tal y como, con acierto a nuestro entender, pusieron de manifiesto los magistrados que suscribieron el voto particular, el Tribunal se situará, en sus decisiones posteriores, en una línea más aperturista y acorde con lo establecido hasta ese momento por la doctrina mayoritaria.

El primer paso será dado en la Sentencia 153/1989,²³ en la que el Tribunal hace referencia por vez primera al contenido del concepto relaciones internacionales, señalando como tal, «los tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» (FJ 8). No obstante, la intención «de no cerrar herméticamente el título»²⁴ lo pone de manifiesto el «etc.» que el Tribunal Constitucional intercala al definir los elementos que lo integran. Hay que reconocer con Pérez González²⁵ que esta decisión 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 concluye en esta Sentencia que «no podría llegar a admitirse que

23. BOE de 7 de noviembre de 1989.

24. Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y acción exterior...», *op. cit.*, pág. 11.

25. Pérez González, M., «Jurisprudencia española de Derecho Internacional Público», *op. cit.*, pág. 541.

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'. De este modo, el Tribunal traza los límites de la materia relaciones internacionales, dejando esta de ser un concepto que abarca en su seno cualquier tipo de relación externa. En decisiones posteriores,²⁶ el alto órgano constitucional, sigue una línea marcadamente continuista de la postura adoptada en la sentencia anteriormente comentada. Es a partir de ella cuando la jurisprudencia constitucional experimenta un cambio necesario y acorde tanto con la estructura del Estado español como con una visión actual, y por ello restrictiva, de las relaciones internacionales.

Un paso más lo da el Tribunal en la Sentencia 17/1991 que, en su FJ 6, caracteriza a las relaciones internacionales como un *título político* que no se puede utilizar para negar a las comunidades autónomas acciones que tengan cierta proyección externa, en este caso la difusión o intercambio cultural de su patrimonio histórico, siempre que no afecten a la soberanía nacional o generen responsabilidad del Estado frente a terceros.

Justamente en estrecha relación con la responsabilidad internacional del Estado, el Tribunal apunta en su Sentencia 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». Esto significa que el Estado es el sujeto responsable del cumplimiento y garantía de la ejecución de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de derecho internacional, puesto que esta garantía de la ejecución sí se integra en el contenido del artículo 149.1.3. Sin embargo, ello no puede afectar a la competencia misma que constitucionalmente deben desarrollar las comunidades autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poderes que en ese caso no serán ya de control y vigilancia.

D) *Consolidación de la concepción restringida de las relaciones internacionales:* *Sentencia 165/1994*

La doctrina constitucional relativa al tema objeto de nuestro estudio hasta aquí analizada nos permite por ahora concluir que:

- a) La materia relaciones internacionales es competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.3.
- b) Los elementos que comúnmente integran este concepto son: tratados internacionales, paz y guerra, reconocimiento de estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.
- c) El Estado es, en consecuencia, el único que puede concertar tratados internacionales.
- d) No cabe una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 a raíz de la dimensión exterior de un asunto, de forma que el mencionado precepto atraiga para el Estado toda medida que esté dotada de una cierta proyección externa.

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

- e) La garantía del cumplimiento de los compromisos internacionales frente a otros estados u organizaciones internacionales se integra en el contenido del 149.1.3, a diferencia de lo que ocurre con la ejecución misma de dicho acuerdo, la cual no es, como ya hemos señalado, un elemento configurador del concepto «relaciones internacionales».

El Tribunal Constitucional, partiendo de una concepción amplia de las relaciones internacionales, llega en sus últimas decisiones a delimitar su objeto de forma concreta, con el fin de evitar vaciar de contenido las competencias autonómicas e impedir, de ese modo, que se altere la distribución de competencias operada por la Constitución y los estatutos. Es evidente, pues, que la doctrina constitucional ha experimentado una importante evolución en sus planteamientos iniciales. No obstante, consideramos que el Tribunal da el paso decisivo en la reciente Sentencia 165/1994 de 26 de mayo. En esta decisión, el Tribunal resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno vasco que versa sobre dos preceptos —artículos 4 y 23— del Decreto del Gobierno vasco 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico.²⁷ La decisión del Tribunal se esperaba con impaciencia, pues se iba a vislumbrar cuál era su postura en un tema tan controvertido como el de la presencia autonómica ante las instituciones comunitarias. No obstante ser este un aspecto relevante de la resolución, lo que en esta decisión resalta es la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del concepto relaciones internacionales.

El órgano constitucional, una vez más, incide en la imposibilidad de identificar las relaciones internacionales con todo tipo de actividad de proyección externa. Esta afirmación encuentra su fundamento, primero, en la propia literalidad de la Constitución, 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—» y, en segundo lugar, en la interpretación realizada por la jurisprudencia constitucional en las Sentencias 153/1989, 54/1990, 76/1991, 100/1991 y 80/1993, en las que el Tribunal establece 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 continuación realiza el Tribunal una interpretación del artículo 149.1.3 poniéndolo en conexión con los artículos 63, 93 a 96 y 97 del texto constitucional. Las conclusiones a las que llega son, en sentido negativo, que las relaciones internacionales no se identifican con cualquier actividad exterior ni tampoco con la política exterior en cuanto acción política del Gobierno; y, en sentido positivo, que el objeto de la reserva del 149.1.3 son las relaciones de España con otros estados independientes y

27. El artículo 4 prevé el encuadramiento de la Oficina vasca en Bruselas en el Gabinete para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Y el artículo 23 asigna a ese Gabinete la tarea de relación y coordinación de las relaciones que se produzcan entre las instituciones públicas vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa.

soberanos, relaciones 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». Resuelve el Tribunal Constitucional que el contenido de las relaciones internacionales viene determinado por las normas de Derecho internacional general o particular aplicables a España y que, por ello, el Tribunal, se refirió a materias tan características del ordenamiento internacional como el *ius contrahendi*, el *ius legationis*, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado (FJ 5).

En consecuencia, las relaciones internacionales son «relaciones entre sujetos internacionales que están regidas por el Derecho internacional». De ello se deriva que las comunidades autónomas, a pesar de que son entes dotados de autonomía política, al «no ser sujetos internacionales no pueden participar en las relaciones internacionales» y, por lo tanto, «no pueden concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales» (FJ 6).

Una vez perfilado el concepto de relaciones internacionales y concretado su contenido, el Tribunal se centra en el *Treaty Making Power* y en la capacidad exclusiva del Estado para ejercitarlo. Las comunidades autónomas pueden llevar a cabo actuaciones en el exterior siempre que sean «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 u organizaciones inter o supranacionales».

Dejando para un momento posterior el examen en profundidad de la actividad externa de las comunidades autónomas, simplemente queremos en estos momentos dejar constancia, en primer lugar, de lo clarificadora que la doctrina constitucional ha sido en esta resolución en lo concerniente a la noción de relaciones internacionales y, en segundo lugar, de la continua evolución que experimenta la jurisprudencia constitucional que, una vez delimitados los márgenes de las relaciones internacionales en la Sentencia 153/1989, mantiene en todo momento una postura favorable a la no identificación de «relaciones internacionales» y «actividad externa». Este principio alcanza su máxima manifestación en esta resolución, en la que el Tribunal sostiene que «no toda actividad de relación exterior de una comunidad autónoma supondrá infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 del texto constitucional». En esta afirmación se encuentra la respuesta al interrogante con el que dábamos comienzo a este trabajo: ¿el equilibrio entre unidad y autonomía, establecido en el artículo 2 de la Constitución, se rompe como consecuencia de lo preceptuado en el artículo 149.1.3 de la misma? La interpretación flexible del título competencial «relaciones internacionales» postulada por la doctrina desde los comienzos y, llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en esta resolución, es la única acorde con la exigencia constitucional de garantizar la armonía entre unidad y autonomía.

III. La conclusión de tratados, elemento central del contenido de las relaciones internacionales

El Tribunal Constitucional define, como hemos visto, las relaciones internacionales como «relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional», esto es, el conjunto de actividades a través de las cuales los Estados se relacionan

con los distintos sujetos de derecho internacional. El constituyente ha reservado a la exclusiva competencia del Estado las relaciones internacionales, tal y como lo pone de manifiesto el texto constitucional en su artículo 149.1.3.

Para el análisis del contenido de este concepto hemos acudido a la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional, a la hora de definir los elementos que lo integran, se ha referido, como hemos visto, a materias características del ordenamiento internacional: la celebración de tratados, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del mismo (STC 137/1989, 153/1989, 80/1993, 165/1994). Sin lugar a dudas, de todas ellas, la conclusión de los tratados internacionales es la manifestación más frecuente de la capacidad jurídica internacional de los Estados, ocupando un lugar preeminente en el seno del concepto relaciones internacionales.²⁸

Dedicaremos las siguientes páginas de este trabajo a analizar algunas de las cuestiones que se plantean en torno al *Treaty Making Power* y al modelo de Estado que ha sido configurado en la Constitución de 1978. Nos plantearemos qué posibilidades tienen las comunidades autónomas de participar en la actividad estatal referida a la conclusión de tratados, en cuanto que entidades territoriales dotadas de autonomía no sólo administrativa sino también política, y cuáles son sus posibilidades de proyección externa. Para ello tomaremos como base lo establecido en el bloque de la constitucionalidad —Constitución y estatutos— y la jurisprudencia constitucional.

A) *La competencia exclusiva del Estado derivada del artículo 149.1.3 de la Constitución*

De lo que no cabe duda, a la vista de lo establecido en el texto constitucional, es de que el Estado tiene competencia exclusiva en la celebración de tratados internacionales. El Tribunal Constitucional ha recordado insistentemente a lo largo de la jurisprudencia aquí examinada la exclusiva titularidad estatal en la conclusión de los citados tratados. Este aspecto tampoco es cuestionado por la doctrina. La opinión de los autores es unánime: todos coinciden en afirmar la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados.²⁹

28. Bitter, J.W., («El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pág. 160) define los tratados internacionales como todo acuerdo escrito, concluido al menos por dos sujetos de derecho internacional y regulado por el derecho internacional.

29. No obstante, una buena parte de la doctrina (Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, *op. cit.*, pág. 61; Pérez González, M., «Jurisprudencia de Derecho Internacional público...», *op. cit.*, pág. 208; Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y actividad exterior...», *op. cit.*, pág. 19; Pueyo Losa, J., «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», *Dereito*, núm. 2, 1994, pág. 42-43; Remiro Brotons, A., «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas» en Ramírez, M., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 213.), siguiendo a la jurisprudencia constitucional (STC 137/1989, FJ 4), sostiene que la Constitución ofrece una fórmula a través de la cual las comunidades autónomas, con el consentimiento de los órganos centrales del Estado, pueden tener capacidad para concluir tratados sobre materias de su competencia. Esta posibilidad está explicitada en el artículo 150.2 del texto fundamental y por la vía del derecho comparado a través de los tratados-marco.

Las «relaciones internacionales» son, desde un punto de vista global, una materia exclusiva del Estado intransferible e indelegable. Sin embargo, sí son delegables y transferibles algunas de las facultades conexas con las relaciones internacionales, tales como la capacidad para concluir tratados que versen sobre materias de la competencia de los entes autonómicos.

Sin embargo, la Constitución, al diseñar el Estado español como un «Estado compuesto»,³⁰ presenta cierta discrepancia entre el sistema político de reparto de poder consagrado en el mismo y su incidencia en el plano de la proyección exterior del Estado y de las relaciones internacionales. En consecuencia, los entes autonómicos se ven privados, según el tenor literal del texto constitucional, de toda participación en las mismas, incluso cuando los objetivos perseguidos con la conclusión del tratado afectan de modo directo a sus intereses.

Una rápida panorámica del derecho comparado nos ofrece algunos casos en los que los estados reconocen a sus entidades territoriales ciertas posibilidades en la conclusión de tratados. Los ordenamientos jurídicos de Alemania, Austria, Suiza y Bélgica crean un marco favorable para la actuación de los *Länder*, cantones, comunidades y regiones en el ámbito de las relaciones extranjeras. Todos ellos pueden concluir tratados que versen sobre materias de su competencia,³¹ aunque, eso sí, siempre bajo el control de la Federación.

En España esta cuestión quedó totalmente zanjada desde el momento en el que el

Esta facultad de las comunidades autónomas debería ir acompañada de la intervención de las Cortes Generales mediante la aprobación de tratados-marco. La necesaria existencia de coordinación de la actividad exterior de las comunidades autónomas con la política exterior del Estado así lo exige. A. Remiro Brotons (*La acción exterior del Estado*. Madrid: Tecnos, 1984, pág. 238-239) entiende que la conclusión de tratados-marco que otorguen cobertura normativa a los acuerdos posteriormente concertados por las entidades que estén autorizadas para ello es un método excelente que permite extender la participación a todos los niveles de la organización estatal, territorial o no, adaptándola a las diferentes posibilidades de la región, del municipio del organismo autónomo. J. Pueyo Losa («Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...», *op. cit.*, pág. 43) entiende que la fórmula del convenio marco se muestra especialmente adecuada en el ámbito de las relaciones transfronterizas entre colectividades territoriales, ya que contribuiría a superar «las limitaciones e incertidumbres que vienen suscitando los contactos fronterizos entre las colectividades territoriales».

Las soluciones que se arbitran todavía no han sido ensayadas. Son posibilidades que están ahí a la espera de ser utilizadas.

30. J. W. Bitter («El Estado compuesto...», *op. cit.*, pág. 159) define al «Estado compuesto» como «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 Internacional».

31. La Ley fundamental de Bonn prevé en el artículo 32.3 que siempre que los *Länder* sean competentes para legislar pueden, con el consentimiento del Gobierno federal, celebrar tratados con estados extranjeros.

En Austria, el artículo 16 párrafo 1 de la B-VG dice: «Los *Länder* pueden concluir tratados de Estado en asuntos que pertenezcan a su ámbito de actuación autónoma con estados limítrofes con Austria o con sus estados miembros.»

En Suiza, la Constitución federal establece en su artículo 9 que: «Excepcionalmente, los cantones conservan el derecho a concluir, con los estados extranjeros, tratados sobre materias relativas a la economía pública, relaciones de vecindad y de policía; sin embargo, estos tratados no deben contener nada que sea contrario a la Confederación o a los derechos de los otros cantones.»

La Constitución belga en el artículo 167 párrafo 1 dispone: «El rey dirigirá las relaciones internacionales, sin perjuicio de la competencia de las comunidades y de las regiones para la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados, para las materias que sean de su respectiva competencia según la presente Constitución o en virtud de ella.»

grupo parlamentario vasco presentó una enmienda al artículo 138 del anteproyecto de constitución en la que solicitaba que la atribución de las relaciones internacionales a los órganos centrales del Estado se entendiese «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». La enmienda fue rechazada por unanimidad.

La norma fundamental no ha tenido en cuenta la organización territorial del Estado en la regulación de las relaciones internacionales, por lo que, a pesar de la aceptación generalizada del monopolio estatal sobre el *Treaty Making Power*, su ejercicio no está exento de dificultades. Éstas tienen su causa en la imposibilidad práctica de establecer una línea divisoria perfecta entre las competencias exclusivas del Estado, y las otorgadas con carácter concurrente a las comunidades autónomas.

El Tribunal Constitucional también mantiene una posición firme a lo largo de toda su jurisprudencia, afirmando de forma constante que únicamente el Estado puede concertar tratados internacionales sobre toda clase de materias. El alto Tribunal se muestra concluyente en su Sentencia 165/1994 al disponer que los entes territoriales, a pesar de estar dotados de autonomía política, no pueden participar en las relaciones internacionales y, consiguientemente, no pueden concertar tratados con estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales.

B) *Previsiones estatutarias en relación a la participación de las comunidades autónomas en el Treaty Making Power*

La ausencia de normas constitucionales que estableciesen un marco para la participación de las comunidades autónomas en la acción exterior, no supuso un obstáculo para que los estatutos de autonomía creasen disposiciones atributivas de participación a los entes autonómicos en la actividad externa del Estado, siempre que afectase a materias de «específico interés»³² o de la «competencia»³³ del ente territorial.

Siguiendo a Remiro Brotons,³⁴ hemos realizado una clasificación de los estatutos de autonomía en cuatro grupos, ordenados según el protagonismo que le han otorgado a las diferentes comunidades autónomas en la formación de los tratados: *a)* Los estatutos de autonomía de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y País Vasco reconocen el derecho de solicitar a los órganos centrales del Estado la negociación de cierta clase de tratados y el derecho de recibir información sobre la de aquellos que afectan a determinadas materias; *b)* Los estatutos de Baleares, Cantabria, ambas Castillas, Extremadura y Galicia prevén únicamente el derecho de instancia; *c)* Las normas estatutarias de Canarias, Madrid, Murcia y Navarra recogen sólo el derecho de información; y *d)* El Estatuto de la Comunidad Valenciana y el de la Rioja no establecen ni el derecho de información ni el de solicitar la negociación de tratados.

De lo anterior se desprende que la presencia de las comunidades autónomas en la conclusión de tratados internacionales queda reducida a la atribución de dos faculta-

32. Expresión utilizada en los estatutos de autonomía de País Vasco (art.20.5), Cataluña (27.5), Andalucía (art. 23.1), Asturias (34.3), Aragón (art. 16.k), Canarias (37.1), Navarra (art. 68 de la Ley orgánica de mejoramiento) y Madrid (art. 33.1).

33. Expresión utilizada en el Estatuto de Autonomía de Murcia en el art. 12.2.

34. Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, op. cit., pág. 238-239.

des: a) Instar del Estado la negociación de tratados en ciertas materias, y b) Recibir información, por parte del Estado, respecto de aquellos tratados que sean de específico interés para las comunidades autónomas o afecten a materias de su competencia.

La solicitud de negociación no se puede entender en el sentido de que las comunidades autónomas por sí mismas inicien la celebración de un Tratado. Esta facultad corresponde exclusivamente al Estado. Los entes regionales pueden solicitar del Gobierno que emprenda negociaciones para la conclusión de tratados sobre ciertas materias. El Tribunal Constitucional lo establece de forma expresa en la reciente Sentencia 165/1994, al afirmar «que no corresponde a esta Comunidad Autónoma [del País Vasco] celebrar tratados y convenios sobre materias de su interés, sino instar del Gobierno español que los celebre» (FJ 5).

Con el fin de dotar de eficacia a estos preceptos de los estatutos entendemos, con Remiro Brotons,³⁵ que el derecho de instar la celebración de tratados obliga al Gobierno a formalizar la petición de iniciar negociaciones y llevarlas adelante y, de no ser así, a motivar adecuadamente su negativa o imposibilidad. No cabe duda de que ésta es la única interpretación válida que se puede dar a las citadas cláusulas estatutarias; cualquier otra interpretación dejaría vacíos de contenido estos preceptos.

En cuanto al derecho a recibir información del Estado, las comunidades autónomas que puedan ver afectadas sus competencias como consecuencia de la celebración de un tratado internacional por el Estado deberán recibir la pertinente información por parte de éste. Los estatutos de autonomía disponen que las comunidades autónomas recibirán información cuando el tratado afecte a materias de su «específico interés». Ésta es la fórmula acuñada por la práctica totalidad de los Estatutos con la única excepción del de Murcia. Éste dispone en su artículo 12.2 que el Consejo de Gobierno de la Región será informado por el Gobierno del Estado de los tratados internacionales que interesen a «materias de su competencia». Es necesario precisar a qué órgano le compete calificar si un tratado afecta o no a materias de «específico interés»³⁶ de la Comunidad autónoma. Parece que el órgano competente es el Gobierno quien debería llevar a cabo esta labor de calificación en la fase de negociación del tratado. Evidentemente, a las comunidades autónomas les puede suscitar recelos la apreciación de la existencia o no de «específico interés» realizada por el ejecutivo estatal. Es posible que éste se muestre reacio y adopte una postura restrictiva ante la entrada de los entes regionales en la negociación.

Los estatutos de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Madrid no especifican cuál será el órgano autonómico receptor de la información. El de Aragón, en su art. 16.k, designa a las Cortes autonómicas como las competentes para recibir la información, proporcionada por el Gobierno de la nación, en lo relativo a los tratados internacionales que se refieran a materias de específico interés para Aragón. Mientras, en Asturias, Murcia y Navarra será informado sobre este particular el órgano de Gobierno de la respectiva Comunidad autónoma. Canarias es la única región que prevé las consecuencias de la información en su artículo 37.3, en el que se explicita que, tras ser informado, el Gobierno canario emitirá su parecer.

El contenido de los distintos estatutos de autonomía que prevén el derecho de las comunidades autónomas a ser informadas de la celebración de tratados que afecten a sus competencias se limita tan sólo a lo arriba expuesto, lo cual pone de manifiesto la pobre regulación que se le ha dado a esta facultad autonómica.

35. Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, op. cit., pág. 245.

Por lo que respecta al papel del Estado, la información será probablemente proporcionada por el ministro de Asuntos Exteriores en nombre del Gobierno. Deberá ser lo más amplia posible, dejando perfectamente claro cuál es el objeto y el fin del tratado. En cuanto al momento, la información puede tener lugar tanto antes de iniciar la negociación, como durante la misma, o bien, tras la adopción definitiva del texto. No obstante, y aunque el Gobierno puede proceder a informar en cualquiera de estas fases, la información producirá efectos diferentes según el momento en el que se realice, alcanzando su mayor efectividad en la fase de la negociación, puesto que en este momento las comunidades autónomas podrían manifestar sus intereses específicos, que el Estado podría tener en cuenta a lo largo de las negociaciones y defender como propios.

El alcance real de este derecho/deber deberá ser determinado. La Administración central, con ansias de eliminar todo protagonismo de las comunidades autónomas, probablemente intentará reducir el contenido de esta facultad autonómica al mínimo. Sin embargo, si somos coherentes con la estructura del Estado establecida por la Constitución de 1978, tenemos que tratar de dotar de la máxima utilidad a los preceptos estatutarios que contemplan esta facultad autonómica. Para que éstos desplieguen toda su eficacia, es absolutamente necesario acudir a las fórmulas de cooperación y colaboración que, en los estados de estructura compleja, se despliegan entre los distintos niveles territoriales.³⁷ La relevancia de estos mecanismos se acentúa notablemente en el ámbito de la acción exterior del Estado.³⁸

C) *Las posibles vías para la participación autonómica en la negociación de tratados*

La formación o celebración de un tratado, esto es, el conjunto de actos mediante los que se concibe, gesta, y nace, pasa por dos fases diferentes: *a)* La fase inicial, que cubre el proceso de negociación, y *b)* La fase final, que cubre el proceso de conclusión, que a su vez se descompone en dos actos fundamentales: la manifestación de voluntad del Estado en obligarse por el tratado y el perfeccionamiento de dicha voluntad al ofrecer constancia de ella a los otros interesados.³⁹

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*, 1989, núm. 18, pág. 224) sostiene, tras haber realizado un exhaustivo análisis del concepto «específico interés» a luz de la jurisprudencia constitucional —pág. 214 a 220—, que tiene gran relevancia el alcance que se otorgue a dicho concepto, «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 de la Sentencia 84/82), bien entendido como un *plus* sobre el arco competencial y cuyo contorno es más político que jurídico y, por ende, de difícil delimitación».

37. Esta necesidad de instrumentar mecanismos de cooperación entre el Estado y los entes públicos autonómicos fue pronto sentida por la doctrina. Así M. Pérez González y J. Pueyo Losa («Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *op. cit.*, pág. 84) sostienen 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 este sentido véase entre otros a 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, pág. 35.

39. Véase el capítulo 7, «Celebración y denuncia de los tratados», de la obra de Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, *op. cit.*, pág. 145-209.

En la fase inicial, es decir, en el proceso de negociación, las comunidades autónomas deben tener un protagonismo relevante. Los estatutos de autonomía no han establecido la participación directa de las comunidades autónomas en este momento inicial, ni tan siquiera cuando los tratados afectan a sus intereses específicos o a sus competencias. Como señala Bitter⁴⁰ «la única salida en la que el principio de reparto de competencias se salva está en la 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 Esta participación podría hacerse realidad a través de dos vías: a) La participación autonómica en la fase de formación de la voluntad estatal o participación indirecta, que podría instrumentarse bien a través del Senado; o bien mediante la creación de estructuras multilaterales y bilaterales de cooperación en sede ejecutiva; y b) La participación autonómica directa, mediante la integración de las comunidades autónomas afectadas por el futuro tratado internacional, en el seno de la delegación negociadora.

a) La participación autonómica en la fase de formación de la voluntad estatal

1. La participación autonómica a través del Senado

En Alemania y Austria, estados ambos de estructura compuesta, las entidades regionales suelen participar en la estipulación de tratados a través de la cámara alta. En Alemania, la posibilidad de una participación indirecta de los *Länder* está prevista en el artículo 59.2 de la Ley fundamental de Bonn. Este precepto distingue tres clases de tratados: los que se refieren a materias de legislación federal, los políticos y los administrativos. Esta última categoría de tratados es —según Bitter—⁴² la que provoca la mayoría de las intervenciones del *Bundesrat* en el proceso de conclusión de tratados. El consentimiento del *Bundesrat* se requiere cuando el tratado contiene disposiciones que afectan a la organización o procedimiento administrativos para aplicar por los *Länder* en el momento de la ejecución del tratado (artículo 84.1 de la Ley fundamental de Bonn). Lo más importante, afirma el citado autor, es que «la mínima disposición en el sentido del artículo 84.1 hace obligatorio el consentimiento del *Bundesrat* a la totalidad del tratado». En Austria, el *Bundesrat*, o Cámara de los *Länder*, deberá aprobar un tratado de derecho internacional cuando afecta al ámbito de actuación autónoma de los *Länder*, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50, párrafo 1, última frase de la B-VG.

Sin embargo, en España, la Constitución (artículo 69) no configura al Senado como una verdadera Cámara de representación de las comunidades autónomas, sino básicamente de las provincias, lo que provoca la ausencia de participación de las comunidades autónomas en la política estatal. Con la intención de potenciar la función territorial del Senado, el pleno de la Cámara ha aprobado el 11 de enero de 1994 la

40. Bitter, J. W., «El Estado compuesto...», *op. cit.*, pág. 199.

41. En este sentido se manifiestan entre otros Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo...*, *op. cit.*, pág. 226 y ss., y Pueyo Losa, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración...», *op. cit.*, pág. 33.

42. Bitter, J. W., «El Estado compuesto...», *op. cit.*, pág. 178.

reforma del Reglamento del Senado.⁴³ El objetivo principal es la introducción y regulación de la llamada Comisión General de las Comunidades Autónomas. Entre sus funciones destacan:

- Realizar los trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las comunidades autónomas (artículo 56.a).
- Informar del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado (artículo 56.b).
- Promover la cooperación y la coordinación entre las diversas administraciones públicas en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro (artículo 56.h).
- Ser informada por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica (artículo 56.p).
- Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial (artículo 56.g).

Hemos relacionado aquellas funciones atribuidas a la citada Comisión que pueden resultar más operativas en el ámbito objeto de estudio. No obstante, somos conscientes de que está lejos de ser una regulación detallada y completa que asegure la participación autonómica en la formación de la voluntad internacional del Estado a través de la cámara alta. En otras palabras, esta normativa está lejos de arbitrar un Senado con funciones semejantes a las del *Bundesrat* alemán. En estos momentos se está estudiando la posibilidad de una reforma constitucional del Senado, con el firme propósito de convertir a la cámara alta en una auténtica cámara de representación de los intereses autonómicos. Es cierto, sin embargo, que, incluso en aquellos países en los que el Senado adquiere este carácter de representante de los entes territoriales regionales, la participación alcanzada por éstos a través de esta Cámara es «ciertamente útil pero insuficiente»,⁴⁴ puesto que sirve para defender los intereses territoriales en su conjunto y no, en cambio, para sostener adecuadamente los de uno de ellos en particular.

2. La participación autonómica a través de estructuras multilaterales y bilaterales de cooperación en sede ejecutiva

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, afirma que la colaboración es «condición inexcusable para articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexisten una diversidad de administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material, actividad que a la vez debe cumplir criterios de eficacia sin menoscabo de las

43. La mesa del Senado ha aprobado el 3 de mayo de 1994 el texto refundido del Reglamento del Senado (BOE de 13 de mayo de 1994).

44. Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, op. cit., pág. 247.

competencias ajenas». ⁴⁵ Este principio, a pesar de no aparecer formulado expresamente en la Constitución, es considerado consustancial al buen funcionamiento del Estado autonómico. Por ello, debe de presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en beneficio recíproco de ambos. ⁴⁶ El silencio constitucional en la materia —apunta Albertí Rovira— ⁴⁷ «no equivale a una prohibición, sino que, en la línea de otros sistemas compuestos, como por ejemplo el alemán, 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 se ha esforzado a través de sus pronunciamientos en otorgar la máxima operatividad a dicho principio, esencial por otro lado, al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución y reconocido implícitamente como tal en la misma. ⁴⁸

Ni la Constitución ni los estatutos prevén, de forma detallada, los mecanismos a través de los cuales debe producirse la colaboración, instrumento, como decimos, indispensable en cualquier Estado compuesto como el español. Tienen gran relevancia en la materia los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 suscritos, como se sabe, por el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. Estos partidos se comprometen a fomentar un comportamiento político en las relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales que: *a*) Pondere en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones, de tal manera que el sistema de relaciones se base en una voluntad política de cooperación asentada sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria; *b*) Posibilite la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actuación común de las diversas administraciones públicas, una actividad más eficaz de las mismas; *c*) Sea un elemento de equilibrio, en particular en aquellas áreas de poder concurrente, en las que el principio de actuación ha de orientarse en el análisis del juego entre intereses para lograr el equilibrio entre los mismos; *d*) Proteja los intereses conjuntos del Estado autonómico, buscando relaciones constructivas y de cooperación.

Es necesario arbitrar fórmulas que llenen de contenido a este principio de cooperación, bien a través de órganos multilaterales, o bien de estructuras bilaterales Estado-Comunidad autónoma que permitan la participación de éstas en el ámbito de las relaciones internacionales en general, y, muy particularmente, en el momento de la formación de la voluntad estatal.

Los cauces de cooperación de naturaleza multilateral en los que estén presentes el Estado y todas las comunidades autónomas, podrían instrumentarse a través de órga-

45. Apartado 6 de la exposición de motivos de la citada Ley.

46. STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 3 y 4 (BOE de 13 de enero de 1989).

47. Albertí Rovira, E., «Los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, año 2, 1990, pág. 73. El citado autor se ha pronunciado en este mismo sentido recientemente en la conferencia «La articulación entre los diversos niveles de gobierno» presentada en las *Jornadas sobre el futuro del Estado autonómico*, Santiago de Compostela, diciembre de 1995, pág. 18.

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

nos compuestos por representantes de la Administración central y de las comunidades autónomas —Comisiones de coordinación,⁴⁹ Conferencias sectoriales—. ⁵⁰ Estos órganos estarían integrados por un representante del Estado y los representantes autonómicos competentes en los ámbitos de actuación sobre los que va a incidir el futuro acuerdo internacional.

En el seno de esta Conferencia se examinarían, entre otros, las cuestiones relativas a la conclusión de tratados internacionales que afecten a materias de la competencia autonómica. Se puede incluso llegar a formular un acuerdo en virtud del cual se instrumente la participación de las comunidades autónomas en la fase de formación de la voluntad estatal, modulando la intervención autonómica en función del régimen competencial de la materia (nivel de competencias autonómicas y estatales en dicho sector de actividad) en la cual incidirá el tratado internacional.

Se acudirá a las estructuras bilaterales de cooperación —comisiones bilaterales de cooperación—,⁵¹ esto es, aquellos órganos en los que esté representado el Estado y una concreta Comunidad autónoma, cuando el tratado que el Estado pretende firmar afecte únicamente o de forma especial a dicha Comunidad autónoma bien por sus específicas circunstancias, bien por su situación geográfica, cultural o lingüística, o bien, por padecer problemas concretos y puntuales.⁵²

Así la vía ordinaria de relación y de cooperación Estado-comunidades autónomas para la formación de la voluntad estatal, en cuanto que fase previa para la conclusión de un tratado internacional es la multilateral, mientras que la bilateral actuará siempre como complementaria o accesorio, siendo las decisiones alcanzadas en el seno de las conferencias o comisiones multilaterales vinculantes para el representante estatal en el momento de negociación del tratado.

b) La participación directa de las comunidades autónomas como parte integrante de las delegaciones negociadoras

En relación al derecho comparado, podemos mostrar los ejemplos de Bélgica, Alemania y Austria. En el primer caso, el legislador especial⁵³ establece que las co-

49. Este cauce de cooperación ya ha sido apuntado por J. González Campos, («La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados Internacionales», *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 1990, pág. 47), quien aboga por la creación de una comisión, compuesta por representantes de la administración central y de las comunidades autónomas.

50. La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, 30/1992, en el apartado 6 de su exposición de motivos alude a las conferencias sectoriales como uno de los instrumentos de colaboración que debe presidir el modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, procediendo a su regulación en sus artículos 5 y 8.

51. Órganos en donde tiene lugar un intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos con el objeto de dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales o lingüísticas de las comunidades autónomas.

52. En los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 se abogó por una solución semejante a la aquí propuesta. En dichos acuerdos se dispone que el desarrollo de la cooperación a través de relaciones multilaterales se complementa con la existencia de relaciones bilaterales de cooperación, dando pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales, no se pueda dar respuesta a los asuntos específicos de cada comunidad autónoma (*acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid: MAP, 1992, pág. 37 y 38).

53. Artículo 92 bis, párrafo 4 bis de la ley especial de reformas institucionales de 5 de mayo de 1993.

lectividades territoriales belgas pueden representar internacionalmente al Estado. El gobierno federal debe incluir representantes de las regiones y comunidades en las misiones permanentes de Estado ante ciertas organizaciones internacionales. Aquellas, designarán los delegados considerados como representantes de Bélgica ante los organismos internacionales, quienes estarán bajo la autoridad diplomática del jefe de la delegación.

En Alemania, la participación de los representantes de los *Länder* está prevista por el Acuerdo de 26 de julio-21 de octubre de 1968, concluido por el *Bund* y los primeros ministros de los *Länder*. En este acuerdo se prevé que el *Bund* podrá autorizar a los representantes de los *Länder* a participar en las negociaciones de un tratado cuando este afecte a sus intereses esenciales, y también cuando la Federación, a causa del reparto de competencias, no tenga a su disposición suficientes funcionarios que estén al corriente de la materia del tratado.

En Austria, a pesar de no estar recogida en su Constitución, es habitual la práctica de incluir a representantes de los *Länder* en negociaciones de tratados internacionales, o de enviar, ante instancias supraestatales, delegados de los entes territoriales como representantes de la República de Austria.⁵⁴

En España, la doctrina abogó por establecer representación regional en la negociación de los tratados. Remiro⁵⁵ por ejemplo, defiende la conveniencia de establecer la representación regional en la negociación de los tratados y en la elaboración de otras normas derivadas que conciernan a intereses específicos de una Comunidad autónoma. Dicho autor sostiene que cuando un tratado o una resolución internacional con alcance normativo afecte a materias que según el Estatuto de una determinada Comunidad son de su exclusiva competencia, se debería reconocer el derecho de su Consejo de Gobierno a participar en las negociaciones. En este caso, la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse debería contar con la autorización de la asamblea de la Comunidad. Esta posición es, para cierto sector de la doctrina,⁵⁶ demasiado radical «en la medida que eso supondría condicionar irreversiblemente la capacidad internacional del Estado para obligarse, algo que desde nuestro punto de vista, no resulta de ningún modo ni conveniente políticamente, ni admisible desde una perspectiva jurídica».

El hecho de que las comunidades autónomas formen parte integrante de las delegaciones negociadoras, estaría en todo momento justificado por la propia estructura del Estado tras la Constitución de 1978. En el momento de nombrar los miembros de la delegación negociadora de un tratado que afecte a competencias o interés de una o de varias comunidades autónomas, sería completamente lógico que parte de los miembros de esa delegación fuesen representantes de las comunidades afectadas por el tratado internacional que se va a concertar,⁵⁷ y ello, por los siguientes motivos:

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

55. Remiro Brotons, A., «La actividad exterior del Estado...», *op. cit.*, pág. 376.

56. Fernández Segado, F., «As competencias estatales e autonómicas...», *op. cit.*, pág. 90.

57. Solís Gragera, T., («El poder exterior y las Comunidades autónomas», *Documentación administrativa*, núm. 205, 1985, pág. 114) siguiendo al derecho comparado y la experiencia de la Dirección General de Relaciones Culturales, sugiere el modo de dar participación a las comunidades autónomas en la elaboración de *programas culturales*, que se diferencian —dice el autor— de los convenios culturales,

- En España, las comunidades autónomas son órganos constitucionales y, como tales, forman parte integrante del Estado. Esto es razón más que suficiente para justificar su pertenencia a la delegación negociadora de España cuando lo que se negocia son tratados que afectan a sus intereses.
- En todo momento se respetaría el mandato constitucional que prescribe la competencia exclusiva del Estado para concluir tratados internacionales. España sería la que negociase el acuerdo, y en ningún caso la comunidad o comunidades autónomas con representantes en el seno de la delegación negociadora.

En base al artículo 97 de la Constitución, podría alegarse en contra que el único competente para negociar un tratado es el Gobierno. Dicho artículo le atribuye la dirección de la política exterior, es cierto, pero también la Constitución atribuye al Gobierno la dirección de la política interna y nadie niega, a pesar de ello, a los ejecutivos autonómicos la potestad de ejercer una actividad política semejante a la llevada a cabo por el ejecutivo estatal.⁵⁸ Hay ocasiones en que esas actividades internas van más allá del ámbito de la Comunidad autónoma y no por ello dejan de interesar a la misma. En este caso, hay que entender que el Gobierno, al tener la dirección exterior, establece las coordenadas y pautas generales de actuación, puesto que, a la hora de concertar un tratado, él será el responsable. No obstante, esto no implica que sustraiga todo el protagonismo a la Comunidad autónoma a la hora de concertar aquellos tratados por los que esta se vea afectada. El principio autonómico exige, como mínimo, el derecho a participar de aquellas decisiones que afectan al ámbito de los intereses propios.⁵⁹ Este derecho se puede hacer efectivo permitiendo la presencia de uno o varios representantes autonómicos en el seno de la delegación negociadora española.⁶⁰

en que éstos sólo contienen declaraciones de propósitos y aquéllos establecen compromisos obligatorios para las partes: a) La participación de las comunidades autónomas en dichas negociaciones estaría canalizada y dirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Éste, a efectos de comunicaciones y, en general, de toda clase de contactos, actuará a través de su Secretaría General Técnica; b) Se comenzaría trasladando a todas las unidades copia de los programas culturales actualmente en vigor; c) Todas las comunidades autónomas podrían participar en las reuniones preparatorias de las delegaciones españolas y presentar sus propuestas a incluir en los correspondientes programas; d) En las reuniones negociadoras con las delegaciones extranjeras, es decir, en las reuniones con las Comisiones Mixtas propiamente dichas, las comunidades autónomas podrían estar representadas directamente por uno o varios delegados elegidos por ellas, conforme con el interés específico mostrados por cada Comunidad, que permitiría conocer si su representación quedaría asegurada por un único representante de todas ellas o, por el contrario, necesitaría una pluralidad de representantes.

58. Jáuregui Beiciartu, G., «Estatuto de Autonomía del País Vasco...», *op cit*, pág. 458.

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

60. En esta línea se sitúan las previsiones de algún real decreto de transferencias referente a la participación autonómica en las delegaciones estatales negociadoras. Así, por ejemplo, el Real decreto 1632/85, de 19 de abril de 1985 (BOE de 14 de septiembre de 1985) establece 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».

IV. La proyección exterior de las comunidades autónomas

El mundo actual está totalmente internacionalizado. Es frecuente que las actividades desarrolladas por las comunidades autónomas sobre materias que son de su competencia tengan, de forma inevitable, una cierta proyección exterior. Este traspaso de las fronteras estatales no implica, necesariamente, la concertación de pactos internacionalmente exigibles, de cuyo incumplimiento se derive responsabilidad regida por el derecho internacional. Esto significa que la simple conexión con lo externo no puede dar lugar a que una actividad se configure automáticamente como parte de las relaciones internacionales. El vaciado de competencias de las comunidades autónomas, apunta Borrás,⁶¹ «sería tal que no tendría mucho sentido el mismo hecho de su existencia». Por ello, el primer paso es averiguar si cualquier actividad de proyección externa llevada a cabo por las comunidades autónomas está incluida o no en el título competencial «relaciones internacionales».

A) ¿Cuándo la actividad exterior de las comunidades autónomas penetra en el título «relaciones internacionales» y cuándo se sitúa fuera de él?

El ejercicio por las comunidades autónomas de cualquier facultad sobre materias de su competencia puede adquirir una dimensión internacional. Esta posibilidad se acrecienta en actividades como agricultura, pesca, deporte, comercio, sanidad, cultura, turismo, etc., que por su propia naturaleza se pueden proyectar fácilmente al exterior. Este es fundamento más que suficiente para que la práctica totalidad de la doctrina⁶² abogue por la necesidad de diferenciar entre las «relaciones internacionales» propiamente dichas, sujetas al derecho internacional, de las actividades de alcance o de mero relieve internacional. En las primeras se engloban aquellas actividades de las que se derivan pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento se deriva responsabilidad internacional para el Estado. Y las segundas son aquellas que, como afirma Jáuregui,⁶³ únicamente tienen de internacional la etiqueta. El hecho de que se desarrollen en ámbitos espaciales más amplios que el interno, a través de los cuales las comunidades autónomas favorecen su desarrollo económico, cultural y social, no implica la producción de actos generadores de efectos jurídicos, como es el que se deriven responsabilidades para el Estado.

El Tribunal Constitucional, en un primer momento, negó rotundamente toda posibilidad de proyección externa a las comunidades autónomas. Así lo pone de manifiesto en su «desacertada»⁶⁴ Sentencia de 20 de julio de 1989. En esta ocasión al Tribunal le resultó indiferente que el acuerdo que la Xunta de Galicia suscribió con Dinamarca comprometiese o no la responsabilidad internacional del Estado; lo único que

61. Borrás Rodríguez, A., «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas» en *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 1990, pág. 38.

62. Borrás Rodríguez, A., «Proyección exterior...», *op. cit.*, págs. 29 y ss.; Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, *op. cit.*, pág. 235; González Campos, J., «La participación de las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, pág. 50 y ss.; Jáuregui Bericiartu, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, *op. cit.*, pág. 105 y ss.; Soriano, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, pág. 175 y ss.; Pérez Tremps, P., «Comunidades Autónomas y Actividad Exterior...», *op. cit.*, págs. 24 y ss.

63. Jáuregui Bericiartu, G., «Estatuto de Autonomía del País Vasco...», *op. cit.*, pág. 472.

64. Véase Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del país Vasco...*, *op. cit.*, pág. 115.

al Tribunal importó es que la Comunidad autónoma había actuado en nombre propio al margen de toda actuación del Estado. Lo grave de esta decisión es, tal como lo ha puesto de manifiesto el profesor 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 postura del Tribunal Constitucional experimenta en decisiones posteriores una transformación. En parte, este cambio ha venido propiciado por el voto particular formulado en la citada Sentencia. Los magistrados firmantes sostienen la necesidad de abrir espacios a la proyección exterior de las comunidades autónomas y regiones mediante fórmulas que permitan, sin menoscabo de la política exterior del Estado, «potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riqueza regionales».

El alto Tribunal en decisiones posteriores mantiene, pues, una posición menos rígida, afirmando, de forma constante, que el Estado no puede subsumir en su competencia todas aquellos asuntos que tengan cierta dimensión externa.⁶⁶ Consideramos que la Sentencia de 26 de mayo de 1994 ha sido decisiva fundamentalmente por lo que tiene de clarificadora. En esta decisión, el Tribunal Constitucional, tras sostener que las comunidades autónomas no pueden celebrar tratados internacionales ni siquiera sobre materias de su interés, afirma 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). Con esto el alto órgano jurisdiccional lo que quiere significar es que las comunidades autónomas pueden realizar actividades de proyección exterior que: *a*) No estén encuadradas en el *ius contrahendi* que corresponde en exclusiva al Estado, *b*) De las que no nazcan obligaciones jurídico-internacionales para el Estado y *c*) No generen la responsabilidad internacional del mismo.⁶⁷

B) *Las actividades de mero relieve internacional*

El origen de este concepto está en la doctrina italiana. Condorelli⁶⁸ acuñaría la expresión *attività di rilievo internazionale*, acogida con posterioridad, entre otros,⁶⁹ por Strozzi,⁷⁰ quien entiende que estas actividades son expresión de un poder interno

65. Pueyo Losa, J., «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...», *op. cit.*, págs. 27 y 28.

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

67. Pueyo Losa, J., («Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...», *op. cit.*, pág. 29) entiende que estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de mayo de 1994 «suponen reconocer a las Comunidades Autónomas capacidad para formalizar *acuerdos no normativos*».

68. Condorelli, L., «Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di 'rapporti internazionali'», *Politica dei Diritto*, núm. 2, 1973, pág. 233 y ss.

69. Morviducci, C., «Rapporti fra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale», *La Regione*, año II, págs 353 y ss.

70. Strozzi, G., *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano-Dott. A. Giuffrè editore, 1983, pág. 32.

que para mejor realizarse puede implicar entidades existentes fuera de los confines nacionales, sin por ello incidir sobre la posición unitaria del Estado en el cuadro de las relaciones internacionales. La *Corte Costituzionale*, por influencia de la doctrina distinguida, a partir de los años 80, las «actividades de mero alcance internacional» de las «relaciones internacionales propiamente dichas». En decisiones más recientes, el alto órgano constitucional afirma que, en virtud del principio de leal cooperación que debe presidir las relaciones Estado-regiones, el Gobierno deberá motivar el rechazo a la solicitud de acuerdo de las regiones. Posteriormente esta práctica jurisprudencial se traduciría en normas concretas.⁷¹

Este concepto ha sido adoptado en España por la doctrina que se ha ocupado del estudio de este tema. Destacan, entre otros, Remiro Brotons⁷² y Jáuregui.⁷³ El primero afirma que una Comunidad autónoma está facultada para llevar a cabo más allá de las fronteras del Estado cualquier actividad sobre materias de su competencia, siempre y cuando no pretenda deducir de ello un estatuto jurídico internacional ni entrar en pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento derive una responsabilidad regida por el derecho internacional. En esta misma línea se sitúa Jáuregui, quien define estas acciones como «toda aquella actividad relacionada con el exterior dirigida a favorecer el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades autónomas». Estas actividades, continúa el 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».

Las acciones que las comunidades autónomas pueden desarrollar en el exterior y que caen dentro de la noción de «actividades de relevancia internacional» son innumerables. Estas actividades pueden ser participar en ferias, muestras o exposiciones, viajes, acuerdos de cooperación, invitación de representantes de países extranjeros, apertura de oficinas de información, hasta incluso la conclusión de acuerdos informales. El Tribunal Constitucional afirma que no cabe una exposición exhaustiva de cuáles son esas actividades, por lo que «lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal [se refiere al *ius contrahendi*, el *ius legationis*, creación de obligaciones internacionales, responsabilidad frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales], y por otra, que no la perturben o condicionen» (STC 165/1994, FJ 4).⁷⁴ Ello supondrá que dentro de la competencia exclusiva

71. El DPR de 31 de marzo de 1994 núm. 167 diferencia: a) Las relaciones internacionales que tienen lugar entre sujetos de derecho internacional y que pertenecen a la exclusiva competencia del Estado; b) Las actividades que pueden llevar a cabo las Regiones previo acuerdo con el Gobierno y «actividades de promoción»; y c) Aquellas acciones mediante las cuales las regiones se limitan a intercambiar informaciones o, a enunciar intenciones, sin adoptar en ningún caso acuerdos que puedan implicar la responsabilidad internacional del Estado. Son éstas últimas las denominadas «actividades de mero alcance internacional», para las que está prevista la simple comunicación al Gobierno por parte de las regiones, en determinados casos sin ninguna formalidad.

72. Remiro Brotons, A., *La acción exterior...*, op. cit., pág. 235.

73. Jáuregui, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco...*, op. cit., pág. 106.

74. J. Pueyo Losa («Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia...», op. cit., pág. 24) critica el hecho de que el Tribunal Constitucional no haya aprovechado la oportunidad que la ocasión le brindaba para «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

estatal preceptuada en el artículo 149.1.3 de la Constitución se incluirán «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». Esto significa que el Estado debe asegurar por todos los medios una política exterior única.⁷⁵

V. Conclusiones

El título competencial «relaciones internacionales» figura en el artículo 149.1.3 del texto constitucional, en el marco de las competencias exclusivas del Estado. Este precepto adolece de grandes imprecisiones, lo cual, unido a la ausencia de toda referencia constitucional a la estructura del Estado en relación con la noción «relaciones internacionales», ha provocado que doctrina y jurisprudencia llevasen a cabo diversas interpretaciones con el fin de delimitar el ámbito de dichas relaciones.

La doctrina primero y posteriormente la jurisprudencia ven claramente la necesidad de realizar una interpretación restringida de dicho concepto, ya que lo contrario llevaría a vaciar de contenido las competencias autonómicas. Una interpretación extensiva supondría una absorción en el seno del título analizado de todas aquellas materias que, de alguna u otra forma, tuviesen una proyección externa. Las relaciones internacionales serían, pues, la causa que haría quebrar el equilibrio entre unidad y autonomía configurado en el artículo segundo del texto constitucional.

Esta quiebra se evita eludiendo una consideración aislada del precepto. El artículo 149.1.3 debe ser interpretado en el seno del bloque de la constitucionalidad en el que está insertado, puesto que no puede ser considerado como un compartimento estanco del mismo. De una interpretación acorde con el sentido general del texto constitucional se concluye que están englobadas en el concepto «relaciones internacionales» materias características del ordenamiento internacional, tales como la celebración de tratados internacionales, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado.

De todas estas facultades de exclusiva competencia estatal, la celebración de tratados internacionales ocupa un lugar central en la actividad exterior del Estado. El Tribunal Constitucional, tras una primera jurisprudencia que eliminaba toda posibilidad de proyección exterior de las comunidades autónomas, llega a la conclusión de que estas podrán realizar aquellas actividades de relevancia internacional que sean convenientes al ejercicio de sus competencias y que no supongan una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3.

desarrollar las CCAA». No obstante, el autor reconoce que el valor de esta sentencia está 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 venido conformando durante los últimos cuatro años».

75. Pérez González, M., («La 'onda regional' en Bruselas y el ámbito del poder exterior». Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo. *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, 1994, pág. 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».

Para asegurar la unidad de la política exterior, cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a las autoridades estatales, éstas tendrán la facultad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas. Dicha facultad es también un elemento integrante del título competencial «relaciones internacionales» y, como tal, pertenece a la exclusiva competencia del Estado.

La interpretación última que la jurisprudencia constitucional ha realizado del concepto relaciones internacionales está en consonancia con la estructura de Estado compuesto diseñada por la Constitución de 1978 y, además, es la más adecuada en un momento en el que los avances tecnológicos conllevan la internacionalización de las relaciones humanas en todos los ámbitos (político, económico, cultural y social).

