

Francisco
Fernández
Segado

Catedrático de dereiro
constitucional
Universidade de Santiago

As competencias estatais e autonómicas en materia de relacións internacionais

1. Introducción: Estado complexo, cooperación e acción exterior

Nos nosos días, a realidade política revélanos a existencia dun feito facilmente constatable, que en certo modo adquiriu a categoría de tópico; referímonos á existencia dunha dobre tendencia á internacionalización ou supranacionalización, dunha banda, e á descentralización do poder, por outra. Nesta orientación dual, que a primeira vista podería considerarse contradictoria, en canto reflexo dun proceso que sendo integrador e asemade desintegrador, cabe considera-la existencia dunha dualidade de técnicas de cooperación *ad extra* e *ad intra*, perfectamente conxugables e susceptibles mesmo de potencia-la colaboración internacional¹. Isto é así xa que nun Estado complexo, isto é, integrado por unha pluralidade de

¹ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional* (Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional e Relaciones Internacionales. VI Jornadas, xuño 1981), Santiago de Compostela, 1982, pp. 13 e ss.; en concreto, pp. 23-24.

organizacións de carácter territorial dotadas de autonomía política, o necesario acomodo de intereses, non sempre converxentes, entre os entes que compoñen o Estado, debe traducirse na súa proxección exterior nunha acción integrada e consolidada, que loxicamente debe ser a resultante dunha certa participación dos entes territoriais autonómicos.

En definitiva, se o principio de colaboración entre os distintos niveis territoriais de poder reviste especial relevancia nos estados de estrutura complexa coma o noso, a súa transcendencia acentúase notablemente no ámbito da acción exterior do Estado² por razóns facilmente comprensibles e que, en último termo, se poden reconducir á conveniencia de integra-los diversos intereses en xogo. Sen embargo, non deixa de resultar algo sorprendente –non tanto se o feito se valora desde a perspectiva da inercia histórica– que, se ben o principio de cooperación se nos manifesta con matices progresivamente máis acentuados no ámbito da política interna, por contra, non termina de decantarse no marco da acción exterior. E como con razón sinala Jáuregui³, se nalgún campo de actuación resulta absolutamente imprescindible a aplicación do principio de cooperación e, consecuentemente, a posta en práctica do principio de participación das comunidades autónomas, é no ámbito das relacións internacionais en xeral e, moi particularmente, no momento de formación da vontade estatal.

A contradicción que acabamos de apuntar pode entenderse se se advirte que o ámbito que nos ocupa, acción exterior, segue a ser contemplado en moitos casos cunha perspectiva vella que xa non se acomoda en absoluto á vixente realidade, do que por poñer un exemplo concreto, ilustra perfectamente o art. 149.1.3^a da nosa Constitución, que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva sobre as relacións internacionais. E é que en dereito internacional, como xa se constatou⁴, produciuse unha notable evolución en virtude da que, dun dereito de coexistencia se pasou a un dereito de cooperación, expresión coa que se trata de poñer de relevo, dunha banda, a multiplicidade das relacións interestatais e, doutra, a diversidade e variedade a que as mesmas se refiren.

Nos séculos precedentes as relacións internacionais reducíanse basicamente ó referente á guerra e á paz, ó *ius*

² Análoga é a posición de Jorge Pueyo Losa, "Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", en *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, 1989, pp. 29 e ss., en concreto, p. 35.

³ Gurutz Jáuregui Bereciartu, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, p. 122.

⁴ Iñaki Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, p. 13.

legationis e ó *ius ad tractatum*, en definitiva, ó poder exterior do Estado; hoxe, sen embargo, é ben patente que o mantemento desta concepción entrañaría unha simplificación absolutamente desconectada da realidade, moito máis complexa, e que nos mostra por calquera sitio unha progresiva intensificación das relacións internacionais en sectores tales coma o económico, o financeiro, o comercial, o científico, o cultural... etc. Quere todo iso dicir que no marco das relacións internacionais, isto é, no conxunto de actuacións que se desenvolven en ámbitos territoriais que rebordan o estrictamente circunscrito ó territorio estatal, poden perfectamente diferenciarse as actuacións configuradoras do poder exterior do Estado, ou o que é o mesmo, o “núcleo duro” das relacións internacionais (dirección da política exterior, *ius legationis*, *ius ad tractatum* e responsabilidade internacional), daquelas outras actuacións que non presentan unha especial vinculación coa representación *ad extra* do Estado en canto suxeito soberano do dereito internacional⁵.

Como á vista de todo o exposto facilmente se comprende, o mantemento dunha concepción tradicional, hoxe xa totalmente obsoleta, das relacións internacionais é o que explica as reticencias con que aínda os máis recentes ordenamentos constitucionais de estados de estrutura complexa, como é o caso de España, seguen acollendo –cando non sinxelamente ignorando– o principio de cooperación no ámbito da acción exterior do Estado.

Chegados aquí, parece conveniente efectuar, no que agora importa, algunha precisión terminolóxica e conceptual que axude a unha correcta identificación das distintas actividades que teñen cabida dentro da xenérica referencia á acción exterior do Estado. A transcendencia desta delimitación na medida en que é obvio que mentres nalgunhas delas só se poderá admitir a competencia exclusiva do Estado, noutras será non só admisible, senón incluso conveniente, unha participación de competencias por parte dos entes territoriais integrantes da estrutura complexa do Estado.

Para este efecto, pode ser de interese atender á evolución conceptual que para o tema que agora nos interesa se produciu en Italia⁶. Arrancando da reflexión de que non se deben incluír dentro da reserva estatal relativa ás relacións internacionais aquelas actividades que como

⁵ En análogo sentido máñiféstanse, entre outros, Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, pp. 210-211 e 217-128. Así mesmo, Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria”, no colectivo *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidade do País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257 e ss.; en concreto, p. 265.

⁶ Para un maior detalle, cfr. para o efecto, Carlos Fernández de Casadevante Romaní, “La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho internacional”, no colectivo *Primeras jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983, pp. 1575 e ss.; en especial, pp. 1583-1590.

expresión dun poder interno poden proxectarse máis alá dos confíns nacionais, sen por iso decidir sobre a posición unitaria do Estado, **Condorelli**⁷ acuñaría a expresión "actividades *di rilievo internazionale*", que non só encontrou plena acollida entre a doutrina⁸, senón que propiciou así mesmo un cambio de posicionamento por parte da xurisprudencia da *Corte Costituzionale*⁹.

Por todo o dito, parece necesario concluír, significando, dunha banda, a conveniencia dunha concepción aberta e plural que posibilite deslindar con nitidez, xa no mesmo ordenamento constitucional, as actividades que integran o que se deu en chamar o "núcleo duro" do poder exterior, da política exterior de Estado, daquelas outras que presentan un mero "relevo internacional" na medida en que non afectan no máis mínimo á soberanía do Estado como suxeito do dereito internacional. Doutra banda, cómpre reivindicar, polo menos en relación con este último tipo de actividades, o fortalecemento do principio de cooperación entre as entidades territoriais que integran o Estado e os órganos centrais do mesmo.

2. As relacións internacionais nos ordenamentos constitucionais. Unha reflexión xeral

A distribución de competencias desas actividades que a doutrina italiana chamara "de relevo internacional" é unha cuestión que debe ser resolta necesariamente polo dereito interno, máis concretamente polo ordenamento constitucional, pois o dereito internacional non entrou a disciplinar este tema, como, por outro lado, era lóxico que así ocorrese como consecuencia do necesario respecto ó principio de autoorganización de cada estado. A este respecto convén recordar tan só que, no que se refire ó *treaty making power*, o artigo 6º de Convenio de Viena sobre o dereito dos tratados límítase a atribuírle a todo estado a competencia para realizar tratados, o que quere dicir que o Estado non posúe no plano internacional ningunha limitación con respecto a isto derivada da súa estrutura interna¹⁰. Ora ben é evidente que o devandito precepto non impide que as entidades territoriais integrantes dun Estado complexo poidan inclu-

⁷ Luigi Condorelli, "Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di 'rapporti internazionali'", en *Politica del Diritto*, núm. 2, 1973, pp. 233 e ss.

⁸ Claudia Morviducci, "Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di 'rilievo internazionale'", en *Le Regioni, anno II*, Milán, 1974, pp. 353 e ss.

⁹ Na súa Sentencia 170/1975, a Corte sentaba a doutrina de que as chamadas actividades "de relevo internacional" tiñan que deixar de ser asimiladas á reserva do Estado en materia de "relacións internacionais", para ser, pola contra, asimiladas ás demais funcións, transferidas ou delegadas ás rexións, quedando polo tanto suxeitas ós criterios normais da repartición de competencias.

¹⁰ O art. 5º.2 do proxecto de artigos sobre o dereito dos tratados, aprobado pola Comisión de Dereito Internacional en 1966, recoñecía, sen embargo, a capacidade dos estados membros dunha unión federal para realizar tratados cando a dita capacidade fose admitida pola Constitución federal, dentro sempre dos límites previstos pola propia norma constitucional. Sen embargo, na segunda sesión da Conferencia de Viena a previsión anterior sería suprimida por instancia dunha proposta nese sentido do Goberno canadense.

so chegar a concluír tratados en materias da súa exclusiva competencia cando lles sexa permitido polas respectivas normas constitucionais¹¹.

A regra xeral que rexe nos ordenamentos constitucionais pode compilarse na escasa relevancia que presenta a organización territorial interna no ámbito xeral da relacións internacionais, característica que pode predicarse con carácter xeral¹². Ademais disto, os textos constitucionais tampouco lles atribuíron con fórmulas inequívocas a competencia que agora nos interesa ós órganos centrais do Estado, e pódense detectar, como afirma Remiro¹³, suxestións de diferente natureza para interesar ás entidades territoriais compoñentes do Estado na xestión polos órganos centrais das relacións internacionais. En todo caso, calquera que fose a técnica constitucional á que se axustase a repartición de competencias entre o poder central e os poderes territoriais periféricos, en principio parece perfectamente factible afectar esa repartición os dous planos de actuación, interior e exterior, do Estado deslindando as respectivas capacidades de acción dos ditos poderes nun e noutro plano e dispoñendo algún tipo de concurso dos entes territoriais na conducción da política exterior estatal.

Agora ímonos deter nun sumario percorrido polo dereito comparado en relación coa repartición de competencias entre o Estado e os entes territoriais que o integran no ámbito das relacións internacionais.

A) Na República Federal de Alemaña, aínda que se pode falar dunha presunción de competencias en favor do *Bund* nesta materia, que se estendería mesmo a materias da exclusiva competencia dos *länder*, é certo que trala conclusión do chamado *Pacto de Lindau*, en 1957, o tema perdeu a conflictividade que ata ese momento levaba consigo, polo menos a nivel doutrinal¹⁴. O art. 32 da *Bonner Grundgesetz*, tras atribuírlle a dirección das relacións cos estados estranxeiros á Federación, prevé un dereito de audiencia dos *länder*, que debe exercerse con carácter previo á conclusión dun tratado, cando o mesmo afecte as condicións particulares de cada *land*. Finalmente, o propio precepto contempla unha certa competencia dos *länder* para concluír tratados, ó facultalos para, na medida en que sexan competentes para legislar, concertar tratados con estados estranxeiros, aínda que sempre previo consentimento do Goberno federal.

¹¹ No mesmo sentido, Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., p. 207.

¹² Non se entende moi ben a apreciación dalgún sector doutrinal (Tomás Solís Grajera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 205, xullo-setembro 1985, pp. 91 e ss.; en concreto, p. 95) no sentido de que son precisamente os sistemas federais os máis restrictivos en materia de contactos exteriores dos membros da unión.

¹³ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 236.

¹⁴ Para unha aproximación ó debate doutrinal, cfr. J. W. Bitter, "El Estado compueste y la conclusión de tratados internacionales", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 (monográfico), 1981, pp. 159 e ss.; en especial, pp. 165-166.

No *Pacto de Lindau*, *Bund* e *länder* acordaron atribuír-lle á Federación a competencia para a conclusión de tratados sobre determinadas materias (consulares, navegación, divisas..., etc.), aínda no caso de que contivesen disposicións que afectasen a competencias exclusivas dos *länder*. Por outro lado, acordouse que os *länder* desen o seu consentimento con anterioridade a que o *Bund* concluíse tratados referentes a competencias exclusivas daqueles. Sen que, segundo *Bitter*¹⁵, se poida deducir que o *Pacto de Lindau* fixase dunha vez por todas a extensión da competencia do *Bund* para concluír tratados, ou que os *länder* renunciasen en parte a esta competencia, polo menos si que se pode afirmar que, na práctica, a competencia do *Bund* pode considerarse como unha competencia plena.

B) En Estados Unidos, malia a non existencia dun principio presuntivo coma o anteriormente referido en relación á República Federal de Alemaña, o certo é que as competencias dos estados da Unión son limitadísimas nesta materia, e non existe ningunha participación directa por parte dos estados, coa única excepción daqueles tratados relativos á cesión de territorio, nos que o Estado que debería cede-los seus territorios debe prestar necesariamente o seu consentimento antes da conclusión. O Tribunal Supremo contribuíu á expansión da competencia da Federación a través dunha interpretación moi ampla da chamada "cláusula de comercio".

C) En Suíza a competencia nesta materia perténcelle igualmente á Confederación. O art. 8º da Constitución atribúelle, en efecto, a competencia para celebrar todo tipo de tratados; sen embargo, o precepto inmediatamente seguinte precisa que, excepcionalmente, o cantóns conservan o dereito a concluír con estados estranxeiros tratados sobre asuntos concernentes á economía pública, relacións de veciñanza e policía, se ben esta competencia a penas si foi utilizada polos cantóns, salvo algún convenio fronteirizo. Polo demais, a Constitución non contempla a participación dos cantóns no proceso de conclusión dun tratado. A pesar diso, en 1970, o Consello federal aprobou unha serie de directrices encamiñadas a precisa-la participación dos cantóns en materia de lexislación, determinándose, no que agora importa, que os cantóns serán oídos sobre proxectos de tratados

¹⁵ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 167.

internacionais que afecten ós seus dereitos e obrigas ou que, por calquera razón, sexan de importancia considerable para eles no plano político, cultural e financeiro.

D) En Austria, o art. 10 da Constitución outórgalle ó *Bund* a competencia sobre a materia, se ben, trala reforma constitucional de 1974, preveuse a posibilidade dunha participación dos *länder* no sentido de que estes, se o desexan, poidan da-la súa opinión sobre un tratado que o *Bund* se propoña concluír. En todo caso, os *länder*, a través das súas autoridades respectivas, deben explicita-la súa opinión sobre aquelas materias que con posterioridade deban ser obxecto de execución polos propios *länder*, ou que afecten a súa esfera de acción autónoma. Por último, como recorda a doutrina¹⁶, aínda que o texto constitucional non o prevea, as autoridades dos *länder* participan na negociación e conclusión dos tratados, se esta participación é considerada oportuna, dada a materia, por parte das autoridades federais, práctica que está consolidada nos tratados de delimitación fronteiriza.

E) Tamén en Portugal existe algunha previsión constitucional deste xénero, pois a Constitución de 1975 contempla unha cláusula de conformidade coa cal se lles permite ás comunidades autónomas de Azores e Madeira tomar parte nas negociacións daqueles tratados e acordos internacionais que lles puidesen concernir directamente.

F) Por último en Italia, aínda que as relacións internacionais se concibiron constitucionalmente como materia reservada ó Estado, o certo é que, a partir dos anos setenta, houbo unha serie de propostas das mesmas rexións non sentido de garantir un dereito de participación das rexións na elaboración dos tratados, circunstancia á que se lle uniu unha análoga toma de postura en igual dirección por parte da doutrina, tal e como xa tivemos oportunidade de reflectir nun momento precedente. Polo demais, xa algún estatuto rexional, como é o caso de Sardeña, prevía a consulta ás autoridades da rexión con anterioridade á conclusión dun tratado relativo ás súas competencias exclusivas. O Decreto da Presidencia da República nº 616/1977 veu, en calquera caso, marcar un punto de inflexión, ó recoñecerlles ás rexións a posibilidade, por unha parte, de desenvolver no exterior actividades de promoción en materias da súa competencia, e,

¹⁶ Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 66.

por outra, de exercer funcións relativas á execución dos regulamentos e directivas comunitarios. Todo iso, á marxe xa do recoñecemento da competencia rexional para o exercicio de actividades “de relevo internacional”, ó que xa nos referimos.

En definitiva, o dereito comparado móstranos que calquera que sexa a técnica constitucional da repartición de competencias entre o Estado e os entes territoriais dotados de autonomía política, en principio, é perfectamente factible acomoda-la repartición de competencias a ese dobre plano, interior e exterior, en que se sempre se move a acción do Estado.

3. As relacións internacionais na Constitución de 1978

A Constitución de 1978 foi especialmente lacónica á hora de bosquexa-los principios que deben rexe-las relacións internacionais, circunstancia que sorprende se se advirte o precedente republicano da Constitución de 1931, que, en unión dos estatutos de autonomía vasco e catalán, contiña algunhas previsións máis precisas, no que agora importa, que as que derivan do xogo conxunto da nosa vixente norma suprema e os distintos estatutos de autonomía¹⁷.

Do *monolitismo* con que se contemplan as relacións internacionais dá boa mostra o art. 149.1.3^a, que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva sobre estas relacións sen ningunha outra especificación, co que, como ben sinala Jáuregui¹⁸, se perdeu a oportunidade histórica de recoller no texto constitucional as diversas variantes e matices que nos nosos días presentan aquelas relacións, entendidas, como xa apuntabamos, como relacións de cooperación para a consecución dun maior fortalecemento dos lazos de amizade coas restantes comunidades políticas. As relacións internacionais foron obxecto dunha ordenación en exceso rixida polo que é obvio que hoxe dentro dese rótulo caben moi dispares actividades, ás que lles corresponden efectos igualmente diferentes, e esta circunstancia foi claramente ignorada polos constituíntes. Aínda máis, mesmo nunha mani-

¹⁷ O art. 14.3^a da Constitución de 1931 declaraba de exclusiva competencia do Estado español a lexislación e a execución directa, entre outras materias, da “representación diplomática e consular e, en xeral, a do Estado no exterior, declaración de guerra, tratados de paz, réxime de colonias e protectorado e toda clase de relacións internacionais”.

Á súa vez, o art. 13 do Estatuto de Cataluña de 1932 dispuña o seguinte: “A Generalitat de Cataluña tomará as medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios que versan sobre materias atribuídas, total ou parcialmente, á competencia rexional polo presente estatuto. De non o facer en tempo oportuno, correspondalle adopta-las ditas medidas ó Goberno da república. Por ter ó seu cargo a totalidade das relacións exteriores, exercerá sempre a alta inspección sobre o cumprimento dos referidos tratados e convenios e sobre a observancia dos principios do dereito de xentes ...”. A mesma redacción se lle daría ó art. 9^o do Estatuto vasco.

¹⁸ Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 21.

festación tradicional da política exterior do Estado, o *ius contrahendi*, o resultado en que culmina o exercicio desta potestade de obrigarse internacionalmente, a conclusión dun tratado internacional, contra o que se puidese pensar, constitúe un fenómeno de especial complexidade no que se poden diferenciar polo menos dúas fases: a fase ascendente, na que, á súa vez, cabe separala etapa de formación da vontade estatal, da manifestación formal da dita vontade, e a fase descendente, na que encontran acollida todas aquelas actividades encamiñadas ó cumprimento e aplicación do tratado.

Outra notoria manifestación da pluralidade das relacións internacionais, que nos revela ademais o dinamismo do dereito convencional e as múltiples posibilidades que ofrece para vincular as diferentes sociedades, rompendo dalgunha maneira co ríxido esquema tradicional dos tratados internacionais, atopámola nas denominadas actividades transnacionais, que se intensificaron notablemente nos últimos tempos, podendo ser consideradas como presuposto básico para un óptimo desenvolvemento das relacións xerais de cooperación entre os estados veciños. Como ben se destacou¹⁹, o fenómeno da cooperación transfronteiriza tende a ocupar un lugar destacado no marco dese obxectivo de desenvolvemento harmónico e equilibrado das diferentes colectividades humanas que se persegue e potencia desde instancias internacionais rexionais como o Consello de Europa.

No ámbito do Consello de Europa hai que recordar, sen prexuízo de que volvamos sobre el máis adiante, a existencia do Convenio marco sobre colaboración transfronteiriza de colectividades territoriais, que entrou en vigor o 22 de decembro de 1981, e que obriga os estados asinantes, España entre eles, á cooperación transfronteiriza entre as entidades e rexións dos estados fronteirizos.

En último termo, convén sinalar que, se ben as relacións de cooperación transfronteiriza se exerceron, sobre todo, a un nivel interestatal, nos nosos días, como se puxo de relevo²⁰, tende a suscitarse unha progresiva reivindicación por parte das colectividades territoriais con vistas a levar a cabo directamente, e no ámbito das súas competencias, as relacións transfronteirizas, o que constitúe unha boa mostra do que antes considerabamos di-

¹⁹ Manuel Pérez, Jorge Pueyo Losa e Antonio Martínez Puñal, "Cooperación transfronteiriza y relaciones lusogalaicas con especial referencia a la política cultural. Bases jurídico-institucionales para su institucionalización", separata do vol. XLI do *Boletim da Faculdade de Dereito da Universidade de Coimbra*, pp. 4-5.

²⁰ *Ibidem*, p. 12.

namismo do dereito convencional, froito, como é obvio, da propia dinámica social.

Retornando á análise do articulado constitucional, temos que dicir que xunto á previsión do art. 149.1.3^a, a nosa *lex superior* dedica algúns outros dos seus preceptos a atribuírlles ós distintos órganos do Estado as facultades de natureza internacional; isto acontece con: o art. 56.1, que establece a asunción polo rei da “máis alta representación do Estado español nas relacións internacionais”; o art. 63.2, que lle atribúe ó monarca a manifestación do “consentimento do Estado para obrigarse internacionalmente por medio de tratados”; o art. 93, a teor do cal lles corresponde ás Cortes Xerais ou ó Goberno, segundo os casos, a garantía do cumprimento dos tratados a que o propio precepto se refire; o art. 94, que esixe a previa autorización das Cortes Xerais para que o Estado poida presta-lo seu consentimento para obrigarse nos tratados ou convenios que o mesmo artigo enumera, e, por último, o art. 97, que lle atribúe ó Goberno a dirección da política exterior.

A lectura destes preceptos revela non só o exclusivo protagonismo do Estado e dos seus órganos centrais no que se refire ás relacións internacionais, senón que alén diso dá a impresión, como di *Mangas*²¹, de que a Constitución trazou en todo o texto un férreo cordón que lle impide á organización territorial tomar para si un protagonismo adecuado na esfera internacional, aínda que a mesma autora, de seguido, manifesta as súas dúbidas sobre o feito de que esa impresión poida ser efectivamente corroborada por unha análise xurídica máis rigorosa²², polo que o conxunto de preceptos anteriormente referido xira en torno ó “núcleo duro” das relacións internacionais, isto é, ó *treaty making power*, ó *ius representationis* e á responsabilidade estatal polo cumprimento das obrigas contraídas convencionalmente no plano internacional. Iso, desde logo, non significa que as restantes facetas que nos nosos días presenta a acción exterior do Estado teñan que ser necesariamente asumidas por este, e de aí que se relativice aquela primeira impresión, se ben, non podemos deixar de convir con *Remiro*²³ en que a Constitución tratou neste ámbito da acción exterior do Estado de afoegar, de escamotea-la solución dos problemas, aínda que non por iso, como resulta obvio, desaparezan

²¹ Araceli Mangas, *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 210.

²² Aínda que o art. 149.1.3^a contemple as relacións internacionais como competencia exclusiva do Estado e os artigos 56.1, 63.2, 94.1 e 97 se refiran ó Estado, estes preceptos non obstan, segundo a propia autora, para permitirlles ás comunidades autónomas desenvolver un protagonismo de carácter consultivo, modesto na fase de negociación e máis acusado na de desenvolvemento lexislativo e execución, no momento do cumprimento dos compromisos internacionais do Estado. Araceli Mangas Martín, “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, inverno 1981, pp. 143 e ss.; en concreto, p. 160.

²³ Antonio Remiro Brotons, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, en Manuel Ramírez (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pp. 353 e ss.; en concreto, p. 362.

os devanditos problemas, pois estes son consubstanciais á estrutura complexa do Estado.

O *monolitismo* da regulación constitucional desta suposta materia resulta máis abraiante se se advirte que a Constitución vertebra España coa estrutura propia dun Estado complexo, o que, entre outras consecuencias, implica a necesidade de compatibilizar, na medida en que sexa posible, o principio de unidade co principio de autonomía. Por iso mesmo, ben se pode soste con **Mangas**²⁴ que cómpre encontrar na interpretación da Constitución no seu conxunto unha vía que permita incorporar, pola propia natureza autonómica do Estado, as comunidades autónomas na actividade exterior do mesmo, na medida en que esa actividade exterior poida afectar e altera-las competencias autonómicas. Trátase, xa que logo, de facer compatible o sentido necesariamente unitario da acción exterior do Estado coa distribución constitucional das competencias que a Constitución recoñece e garante, obviamente en conxunto cos estatutos de autonomía. O contrario, como facilmente se pode ver, suporía o perigo dun baleiro no ámbito de competencias autonómico pola vía das convencións internacionais.

Noutra orde de consideracións, pode resultar conveniente recorda-la construción doutrinal alemana para a que o concepto de Estado é susceptible de ser utilizado polo menos en dous sentidos: un co que se designa a totalidade da organización xurídico-política da nación española, incluíndo as organizacións propias das nacionalidades e rexións que a integran, e outro, que limita o concepto de Estado ó conxunto das institucións xerais ou centrais e ós seus órganos periféricos, contraponendo estas institucións ás propias das comunidades autónomas. Esta doutrina, polo demais, sería acollida polo Tribunal Constitucional na súa Sentencia 32/1981, do 28 de xullo.

Esta diferenciación conceptual pode ser especialmente útil no punto que agora tocamos na medida en que nos pode permitir comprender, en toda a súa amplitude, o sentido da participación a que están chamadas as comunidades autónomas na definición da política exterior do Estado con anterioridade á adopción definitiva e auténtica do texto do tratado, de tal xeito que a súa manifestación de obrigarse internacionalmente poida enten-

²⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 214.

derse referida ó Estado globalmente entendido, incluíndo por tanto dentro del os distintos intereses privativos que as comunidades autónomas teñan a este respecto²⁵.

En definitiva, tódolos argumentos que se expuxeron conducen a postular a conveniencia de implicar as comunidades autónomas na selección dos obxectivos da acción exterior do Estado. As comunidades autónomas deben quedar excluídas do exercicio directo daquelas actividades que provocan cambios na situación xurídica do Estado, como membro da comunidade internacional, mais iso non supón que necesariamente teñan que permanecer pasivas non momento da adopción de decisións polos órganos competentes²⁶. Como para este efecto indica Bernardini²⁷, non se pode confundir a manifestación da vontade estatal cara ó exterior coa formación desa vontade, que se concentra especialmente na participación dos diversos órganos constitucionais na selección dos obxectivos por perseguir (fase ascendente), e na produción interna necesaria para a efectiva integración e aplicación da norma internacional no ámbito interno (fase descendente).

Á vista de todo o exposto, ben pode afirmarse que o monolitismo co que a nosa norma suprema contempla as relacións internacionais, configurándoas como un todo homoxéneo, con absoluta ignorancia da pluralidade de actividades que atopan acubillo dentro daquela expresión, non debe obstar no máis mínimo para propugna-la conveniencia dun "espacio autonómico" no contexto das relacións internacionais²⁸, que implica unha creba do monopolio estatal sobre estas relacións, polo menos en determinados aspectos das mesmas, como pode se-lo da execución dos tratados ou o dunha certa participación nos procesos de negociación dos tratados.

4. A cláusula do art. 149.1.3ª, de reserva estatal das relacións internacionais

I. O art. 149.1.3ª, como xa tivemos oportunidade de dicir, atribúelle ó Estado a competencia exclusiva sobre a materia "relacións internacionais".

²⁵ Manuel José Terol Becerra, "La dimensión supra-estatal de la Comunidad Autónoma andaluza", en Antonio Porras Nadales e Juan José Ruiz Rico (direcc. e coord.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, 1990, pp. 68 e ss.; en concreto, p. 70.

²⁶ No mesmo sentido, Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 65.

²⁷ Aldo Bernardini, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973, p. 285.

²⁸ Manuel Pérez González, "La acción exterior del Estado y las Autonomías ...", art. cit., pp. 267-269.

Non está de máis recordar que o art. 138.1.3ª do anteproxecto de Constitución, antecedente remoto do actual art. 149.1.3ª, na mesma liña cás previsións da Constitución de 1931, entendía como de exclusiva competencia do Estado as materias relativas a: “relacións internacionais; representación diplomática, consular e, en xeral, no exterior; a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas das mesmas”; é dicir o precepto utilizaba unha liña descritiva, que posiblemente tería propiciado unha interpretación menos rixida cá redacción actual; con todo, a anterior redacción desaparecería no texto do informe da ponencia, no que o seu art. 141.1.3º xa estaba redactado nos mesmos termos que o que sería o definitivo art. 149.1.3ª. Unha redacción como a primitiva parecía revelar que as relacións internacionais reservadas ó Estado eran tan só unha parte da acción exterior do Estado e, coherentemente con iso, posibilitaba un certo “espacio autonómico” no ámbito da dita acción exterior. A supresión do texto primixenio e a súa substitución polo actual non supuña senón botar un mar de sombras e dúbidas sobre o que se entendería por “relacións internacionais” e sobre os suxeitos lexitimados para exercer actividades desa índole.

Ó anterior hai que lle engadi-lo erro técnico-xurídico que supón entende-las “relacións internacionais” como unha materia máis, perfectamente diferenciable do resto de materias que procede a enuncia-lo art. 149.1 no curso dos seus trinta e dous apartados. E neste punto ben se pode constatar unha opinión practicamente unánime por parte da doutrina. Como sinala **Remiro**²⁹, os constituíntes caeron nun erro básico de enfoque. Contemplando as relacións internacionais con lentes decimonónicas, parece que as concibiron como unha materia diferenciada das demais que se rexistran nos trinta e dous números do art. 149.1 e nos vintedous do correspondente anterior e non como un segundo ámbito máis amplo (o ámbito exterior) en que todas elas –repartidas entre o Estado e as comunidades autónomas– poden estar presentes. E, sen embargo, nos nosos días a actividade exterior do Estado, por estar encamiñada en grande medida á satisfacción de intereses que son comúns a estados que engadiron á súa dimensión de xendarme a dimensión industrial e comercial, ofrece moitos aspectos

²⁹ Antonio Remiro Brotons, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, art. cit., p. 361.

que se diferencian da actividade interior unicamente pola presenza dun elemento de estranxeiría. Por iso mesmo pode dicirse que as relacións internacionais non constitúen senón unha modalidade máis, a través da cal se manifestan determinadas actividades materiais, polo que é totalmente incorrecta a súa consideración como unha materia máis³⁰.

Posiblemente fosen os apriorismos que en determinadas cuestións relacionadas co modelo de Estado autonómico "paralizaron" os constituíntes, o que explica o escaso debate que suscitou a problemática que nos ocupa. Só o Grupo parlamentario vasco no Congreso propugnou unha emenda de adición dun novo parágrafo ó precepto que comentamos, de acordo coa que, a atribución ó Estado da competencia exclusiva sobre as relacións internacionais debíase entender "sen prexuízo de que naquelas materias comprendidas no ámbito da potestade normativa dos territorios autónomos (denominación coa que nun primeiro momento se chamou ás que posteriormente serían denominadas comunidades autónomas), estes poidan concertar acordos co consentimento do Goberno do Estado". A emenda, sobre a que volveremos nun momento posterior, inspirábase con claridade no ordenamento constitucional alemán. O seu rexeitamento na Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso sería autenticamente rotundo, algo moi significativo do posicionamento dos constituíntes no tema do que vimos falando.

II. A formulación final do constituínte, como facilmente se comprende, leva consigo o perigo de xerar distorsións máis que notables. De entrada, é patente que as relacións internacionais se poden concibir, seguindo para este efecto a achega da doutrina italiana, como materias acéfalas das que a súa *vis* expansiva pode afectar ó resto das materias e producir, por tanto, unha forte atracción de competencias a prol do Estado, empecendo ou, polo menos, dificultando que as comunidades poidan estar presentes no ámbito exterior na xestión de certas materias de especial proxección externa, nas que ademais asumiron a competencia *ratione materiae*, como sería o caso da promoción do turismo, o fomento da cultura e da investigación ou a protección do medio ambiente³¹.

A problemática non se formula, obviamente, sobre o

³⁰ Análoga é a posición da grande maioría da doutrina e, entre outros, de Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 23; Tomás Solís Gragera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, núm. 205, xullo-setembro 1985, pp. 91 e ss.; en concreto, pp. 92-93; Manuel Pérez González, "La acción exterior ...", art. cit., pp. 264-265; Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, p. 475; e, sen ánimo exhaustivo, Carlos Fernández de Casadevante Romani, "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho internacional", art. cit., p. 1592.

³¹ No mesmo sentido, José Fernández-Monge González-Audicana, *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1989, p. 69.

que se coñece como o “núcleo duro” das relacións internacionais, pois a competencia sobre as actividades exteriores que integran ese núcleo, como ben sinalara **García de Enterría**³², correspóndelle “por natureza” ó Estado, senón, por contra, sobre esas outras actividades de relevo internacional relativas a materias que en moitos casos son de competencia autonómica, posto que aquí o Estado adquire enormes posibilidades de incidir na nova orde interna de competencias mediante o recurso ó *treaty making power*.

III. O problema que se expuxo precedentemente xa se presentou en varias ocasións ante o Tribunal Constitucional; hai que sinalar que a postura deste, de modo moi especial nos primeiros anos, se inclinou por unha interpretación inequivocamente expansiva desta materia “acéfala” que son as relacións internacionais.

No conflito positivo de competencias promovido polo Goberno central fronte ó Goberno vasco respecto dun decreto deste último sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada, o tribunal tiña oportunidade de abordar por primeira vez o tema, entendendo que a reiterada referencia na norma regulamentaria vasca ós acordos internacionais se debía a que, pola mesma natureza da radiodifusión, esta non pode funcionar debidamente sen convenios entre os estados de distribución de frecuencias, fóra dos cales se producirían interferencias perturbadoras. Pois ben, a xuízo do tribunal esta dimensión internacional da cuestión debía considerarse factor primordial para a atribución ó Estado da competencia sobre asignación de frecuencias e potencias³³. E fronte á obxección do representante da Comunidade Autónoma, no sentido de que esta dimensión non era decisiva para que a competencia sobre esta materia non lle correspondese á autoridade autonómica, o alto tribunal, nun razoamento conciso que propiciaba unha expansión ilimitada do título de competencias do art. 149.1.3ª, limitábase a sinalar que na Constitución as “relacións internacionais” forman parte das materias reservadas á competencia exclusiva do Estado *sen ningunha limitación*. De aí que a cláusula de execución dos tratados pola Comunidade Autónoma que fixa o inciso primeiro do art. 20.3 do Estatuto vasco, sendo a lóxica consecuencia da organización territorial do Estado, non poida, sen

³² Eduardo García de Enterría, “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, pp. 63 e ss.; en concreto, p. 84.

³³ Sentencia do Tribunal Constitucional (en adiante STC) 44/1982, do 8 de xullo, fund. xurídico 4º.

embargo, pór en perigo a unidade de interpretación que atinxe ó Estado, único responsable internacionalmente da execución dos tratados nos que é parte.

Unha nova manifestación da *vis expansiva* do título de competencias ó que aludimos, que neste caso se manifestaría na tendencia a adscribir ó “núcleo duro” das relacións internacionais determinadas actitudes susceptibles de involucra-la imaxe exterior do Estado, atopámona na sentenza coa que o Tribunal Constitucional pon fin ó conflito positivo de competencias promovido polo Consello Executivo da Generalitat contra o Real decreto 2075/1982, sobre normas de actividades e representacións deportivas internacionais.

O conflito en cuestión presentábase porque a Generalitat entendía que a disposición do devandito real decreto que impedía a autorización de competicións internacionais con seleccións nacionais doutros países se a representación española non se establecese igualmente coa categoría nacional, obstaculizáballe á Generalitat o exercicio de competencias propias sobre a materia “deportes”. A Generalitat rexeitaría que puidese ser privada das súas competencias na dita materia a través da recondución das competicións deportivas internacionais ó ámbito das relacións internacionais. Pola súa parte, o Goberno interpretaría que “as relacións internacionais non se definen por un posible ámbito material do seu contido, senón pola proxección exterior da acción do Estado en calquera materia”. Por iso mesmo, “calquera materia de competencia exclusiva das comunidades autónomas, unha vez que apareza inserida no campo de (...) as relacións exteriores, resultaría de exclusiva competencia do Estado, xa que o contrario equivalería a facer inútil a competencia prevista no art. 149.1.3ª da CEE”³⁴.

Como ben aducira Pérez González³⁵, unha tese tan rotunda como a manexada polo Goberno, esgrimida para cada materia –para cada sector material de actividades– baixo o pretexto da posibilidade de que se poida involucrar a nivel internacional a imaxe do Estado, é susceptible de conducir tanto a unha desvirtuación das regras de distribución de competencias por razón da materia, coma a unha interrupción de calquera tipo de apertura ó exterior das comunidades autónomas a través de actividades de relevo internacional, e moi especialmente das actividades puramente de promoción.

³⁴ STC 1/1986, do 10 de xaneiro, antecedentes, 5, b/.

³⁵ Manuel González Pérez, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 276.

O alto tribunal eludiría o argumento do avogado do Estado representante do Goberno que entendía, con base noutras razóns, que o Real decreto 2075/1982 non invadía nin menoscababa as competencias que en materia deportiva lle atribúe á Comunidade Autónoma de Cataluña o seu Estatuto de Autonomía. Malia iso, en relación co seu razoamento, o tribunal non desbotaba que “a relevancia pública, pola súa dimensión internacional, destes concretos encontros deportivos puidese levar á adopción da intervención administrativa sobre o deporte federado”³⁶; é dicir, que o tribunal, tras facerse eco do argumento governamental, non o desbotaba de cheo de ningún modo; máis ben parecía identificarse con el.

Outro elemento que veu operando como novo límite fronte á proxección exterior das comunidades autónomas foi o territorio, como ben quedaría reflectido na ST 154/1985, dictada no conflito positivo de competencias promovido polo Goberno, fronte ó art. 2º do Decreto 120/1982, da Xunta de Galicia, polo que se creaba o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia. Este elemento, en último termo, viría a reforza-la cláusula de reserva estatal do art. 149.1.3ª.

O tribunal identificaríase plenamente neste caso cos razoamentos governamentais, entendendo que a creación ou habilitación de centros colaboradores fóra de Galicia quebrantaba o principio de territorialidade, na medida en que significaba un exercicio do poder público fóra do territorio galego. Aínda máis, se se tratase de centros colaboradores ou habilitados fóra de España, a súa creación ou habilitación requiriría unha relación entre a Comunidade galega e un poder público estranxeiro, o que a xuízo do tribunal³⁷, vulneraría de maneira aberta a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais.

Esta ríxida liña de interpretación da xurisprudencia parece ultimamente estar flexibilizándose. Non é que se poida falar dun punto de flexión da xurisprudencia, senón dunha modulación da doutrina constitucional, que viría dada por un esforzo interpretativo orientado a limita-la *vis* expansiva do título de competencias do art. 149.1.3ª. Dúas sentencias poden achegarse como exemplo dese intento de matización da xurisprudencia.

³⁶ STC 1/1986, do 10 de xaneiro, fund. xur. 3º.

³⁷ STC 154/1985, do 12 de novembro, fund. xur. 5º.

A primeira destas sentencias, a STC 153/1989, puña fin a un conflito positivo de competencias promovido pola Generalitat de Catalunya fronte ó Goberno da nación, en relación cunha Orde do 26 de setembro de 1984 do Ministerio da Presidencia, que regulaba a realización de películas cinematográficas en coproducción. O conflito centrábase na atribución pola devandita orde á Dirección Xeral de Cinematografía da Administración do Estado da facultade de concesión da nacionalidade española ás películas realizadas en réxime de coproducción, resolución que levaba parella a concesión do permiso da rodaxe. A representación do Estado sustentaría as súas alegacións no criterio de que, ó seu xuízo, atraía a competencia do Estado, isto é, na competencia estatal sobre relacións internacionais *ex art. 149.1.3ª CE*³⁸.

Fronte a esta tese, o xuíz da Constitución, con excelente criterio, entendería que non hai nada na orde cuestionada que permita considerar que o seu contido teña relación, nin sequera remota, co que comunmente se integra naquel concepto ou materia de relacións internacionais (tratados, paz e guerra, recoñecemento de estados, representación exterior, responsabilidade internacional etc.), “nin tampouco, por outra parte, –engadiría o tribunal, no que constitúe un primeiro intento de frea-la *vis expansiva* do referido título de competencias–, podería chegar a admitirse calquera relación, por remota que sexa, con temas nos que estean involucrados outros países ou cidadáns estranxeiros, implicados por si mesmos ou necesariamente que a competencia resulte atribuída á regra “relacións internacionais”³⁹. Como facilmente se pode apreciar, nesta sentencia, o tribunal non só frea unha interpretación expansiva da regra de atribución de competencias “relacións internacionais”, senón que parece acoutar esa “materia”, por así chamarlle un tanto impropriamente, ó “núcleo duro” da acción exterior do Estado.

Non moi distante da precedente é a posición manifestada polo “intérprete supremo da Constitución” na Sentencia 17/1991, que pon fin a catro recursos de inconstitucionalidade acumulados contra determinados preceptos da Lei 16/1985, do 25 de xuño, reguladora do patrimonio histórico. Tanto o Parlamento coma o Consello Executivo da Comunidade Autónoma catalana e a

³⁸ “A atribución da nacionalidade española -razoaría a representación do Estado (STC 153/1989, do 5 de outubro, antecedentes, 5)- a un resultado cultural colócao a este nunha situación xurídica especial, cunhas consecuencias, tanto internas coma de orde extranacional, que “exceden claramente do ámbito autonómico para se encadrar no que configura a rúbrica “relacións internacionais” a que se .../... refire o art. 149.1.3ª CE”.

³⁹ STC 153/1989, do 5 de outubro, fund. xur. 8º.

Xunta de Galicia cuestionarían a inconstitucionalidade do apartado terceiro do art. 2º da lei, na medida en que lle atribuíra á Administración do Estado a competencia para a difusión internacional do coñecemento dos bens integrantes do patrimonio, así como o intercambio con respecto ós mesmos de información cultural, técnica e científica cós demais estados e cos organismos en materia de fomento e divulgación do patrimonio histórico. Por contra, para o representante do Goberno, as devanditas actividades formaban parte das relacións internacionais, ademais xa de considerar que o interese xeral esixía que fose o Estado o que difundise internacionalmente a existencia deses bens.

Fronte ás referidas formulacións, o Tribunal Constitucional rexeitaría a licitude de reclamar para o Estado a competencia exclusiva acudindo ó concepto de “relacións internacionais”, “pois non cabe estender un *título esencialmente político* e propio das relacións entre estados a un aspecto tan singular, utilizándoo para negarlles ás comunidades autónomas toda posibilidade de actuar na difusión ou intercambio cultural do seu patrimonio histórico ou de promove-los seus valores culturais fóra de España, sempre que iso non comprometa a soberanía nacional nin se produzan responsabilidades do Estado fronte a terceiros”⁴⁰. Estas precisións, na mesma liña da sentenza inmediatamente antes comentada, parecen inclinarse por un inequívoco acoutamento do título de competencias “relacións internacionais” á súa vertente natural, propia, isto é, á política exterior. Ó par, a interpretación que fai o xuíz da Constitución posibilita sen ningunha dúbida, desde o noso punto de vista, que as comunidades autónomas poidan levar a cabo actividades “de relevo internacional” sempre que estas se inscriban no que se adoita coñecer polo común como actividades de promoción.

IV. Constatada a existencia dunha certa preocupación da xurisprudencia por frea-la *vis* expansiva do título de competencias do art. 149.1.3ª, temos que cuestionarnos agora se a exclusividade con que o devandito artigo lle atribúe ó Estado a capacidade para concluír tratados, o *ius ad tractatum*, deixa algunha fenda para que as comunidades autónomas poidan, sen afecta-la soberanía do Estado, realizar algún tipo de acordos con outros estados.

⁴⁰ STC 17/1991, do 31 de xaneiro, fund. xur. 6º.

A Constitución, desde logo, parece non deixar ningunha dúbida en canto á capacidade xurídica do Estado de asinar todo tipo de tratados internacionais⁴¹. É ben certo que o art. 20.3 do Estatuto de Autonomía do País Vasco⁴² parece desautoriza-la tese do monopolio estatal do *teatry making power*, o que moveu a un sector da doutrina⁴³ a dubidar da súa constitucionalidade, se ben, para outro sector, a formulación estatutaria do citado precepto é plenamente coherente co texto constitucional posto que, máis que verse como unha limitación debe verse coma a ratificación da necesidade de que se proceda de conformidade coa nova organización do Estado⁴⁴; de xeito máis tallante, Jáuregui⁴⁵ cre que o art. 20.3 do Estatuto vasco establece un límite á competencia dos órganos estatais para consentir obrigarse e expresa-lo dito consentimento; esta garantía, a xuízo do citado autor, non só non resulta inconstitucional ou de dubidosa constitucionalidade, senón que supón o corolario lóxico da consideración de que o Estado ten unha limitación de contido á hora de estipularlos tratados internacionais.

Non podemos de ningún modo estar de acordo con esta interpretación xa que é evidente que o art. 149.1.3^a acolle sen ningún matiz a competencia plena do Estado en materia de relacións internacionais e, aínda que entendesemos reducida esa materia ó “núcleo duro” das relacións internacionais, é evidente que nese “núcleo” tería cabida o *ius ad tractatum*, polo que este non pode quedar condicionado. Diso non queremos derivar de ningún modo que a cláusula estatutaria vasca sexa contraria á Constitución, senón que debe ser interpretada, do mesmo xeito có resto do ordenamento xurídico, de conformidade coa norma suprema. Verbo disto cremos de interese recorda-la previsión do inciso primeiro do art. 96.1 da Constitución, que determina que: “os tratados internacionais validamente realizados, unha vez que se publicaron oficialmente en España, formarán parte do ordenamento interno”. É desde o significado desta cláusula constitucional como se pode entende-la previsión estatutaria vasca. Se do art. 96.1 se deriva que os tratados se integran no ordenamento, unha vez publicados oficialmente, sen que se requira unha recepción específica por parte das comunidades autónomas, quedando desprazada toda norma autonómica que se opoña ó disposto no

⁴¹ No mesmo sentido, Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Xustiza, Madrid, 1987, p. 64.

⁴² O inciso segundo do art. 20.3 do Estatuto de Autonomía do País Vasco prescribe que: “Ningún tratado ou convenio poderá afectar as atribucións e competencias do País Vasco se non é mediante o procedemento do art. 152.2 da Constitución, agás o previsto no art. 93 da mesmo”.

⁴³ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo ...*, op. cit., p. 213. No mesmo sentido, Tomás Solís Gragera, “El poder exterior y las Comunidades Autónomas”, art. cit., pp. 110-111.

⁴⁴ José Fernández-Monge González-Audicana, *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, op. cit., pp. 70-71.

⁴⁵ Gurutz Jáuregui, “Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, xullo-outubro 1985, pp. 455 e ss.; en concreto, p. 466.

tratado, o que, como ben advirte Muñoz Machado⁴⁶, entraña que non hai ningunha limitación material á posibilidade de facer tratados do Estado, parece razoable entender que o que o art. 20.3 do Estatuto vasco pretende non é tanto marcarlle un límite material ó poder de obrigarse internacionalmente que lle asiste ó Estado, mediante a previsión dun novo requisito para a integración dos tratados no ordenamento autonómico do País Vasco, senón máis ben protexe-las competencias autonómicas fronte a outro efecto que se podería derivar do tratado, como é o de que o Estado reivindicase para si a execución do convido internacionalmente. Esta interpretación⁴⁷ paréceunos que ofrece unha vía para ensamblar unhas normas; a súa interpretación conxunta non deixa desde logo de presentar evidentes problemas.

Admitida, pois, a inexistencia de límites materiais para o exercicio polo Estado do *ius ad tractatum*, desde a perspectiva da cláusula estatutaria do art. 20.3, débémonos cuestionar agora se se podería entrever unha limitación desda natureza no feito de que xunto á xenérica referencia ás “relacións internacionais” do art. 149.1.3, no listado das competencias exclusivas do Estado contidas no propio art. 149, figuran diversos puntos enunciativos de competencias vinculadas á acción exterior, como as referentes á inmigración, emigración, estranxeiría e dereito de asilo, defensa, réxime aduaneiro e arancelario, comercio exterior etc., dos que, como apunta a doutrina⁴⁸, se podería deducir que a especificación por separado desas facetas desmentiría o sentido onmicomprensivo da mención das “relacións internacionais”. Non cremos que esta interpretación se poida soste xa que, á vista do art. 149.1.3^a, o que queda claro é que o constituínte configurou as relacións internacionais como unha materia con entidade propia e, por iso mesmo, perfectamente independente das restantes, na que atopan acollida, cando menos, aquelas actividades relativas á política exterior propiamente dita e, polo mesmo, no que atinxe ó dereito do Estado a obrigarse internacionalmente por medio de tratados. A posición reflectida na nosa *lex superior* pode ser criticada desde o punto de vista da técnica xurídica, podendo mesmo considerala como un notable erro, pero iso non deixa de ser unha consideración *de lege ferenda*, mentres que *de lege data* a conclusión parece bas-

⁴⁶ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Madrid, 1982, pp. 479-480.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 480.

⁴⁸ Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 266.

tante clara, como o Tribunal Constitucional se encargou de precisar.

O xuíz da Constitución, na súa Sentencia 137/1989, manifestouse verbo diso con bastante nitidez. Esa sentenza resolvía o conflito positivo de competencia promovido polo Goberno en relación co denominado “Comunicado de Colaboración”, subscrito o 2 de novembro de 1984 entre o conselleiro de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente da Xunta e a Dirección Xeral do Medio Ambiente do Goberno do reino de Dinamarca.

O representante do Goberno, para a revisión do documento cuestionado, aduciría que se debería ter en conta que o art. 149.1.3ª lle atribuíu á exclusiva competencia estatal as relacións internacionais, e esta declaración efectúase sen outras especificacións, co que se entendería que a materia lle quedaba integramente reservada ó Estado. E, a xuízo do avogado do Estado, o concepto “relacións internacionais” non pode circunscribirse a unha pura relación política interestatal, senón que integra “as múltiples relacións sociais, económicas, políticas e de tutela dos intereses dos seus súbditos”, xa sexan estas persoas físicas ou xurídicas, que desempeñan os respectivos estados. Fronte a esta argumentación, o representante da Xunta esgrimiría que o “comunicado” impugnado constituía un mero marco ou previsión para unha “colaboración” que se debía instrumentar mediante a sinatura dos oportunos contratos. Por iso mesmo, con independencia da cualificación xurídica que puidese merecer, entendíase que o dito “comunicado” non posuía forza vinculante directa nin inmediata, nin obrigaba, pola súa propia virtualidade, para a realización de futuros contratos⁴⁹.

O tribunal comezaría constatando que o “comunicado” expresa ou reflecte, aínda que de modo sumario, un acordo ou convenio entre un departamento da Xunta de Galicia e unha dependencia governamental do reino de Dinamarca. O alcance da eficacia do dito “comunicado” é irrelevante, a xuízo do alto tribunal⁵⁰, na medida en que o que verdadeiramente conta para decidir se se está ou non en presenza dun conflito de competencias de relevancia constitucional é a existencia dun acto que, á marxe da forza vinculante que se lle queira outorgar, supón, a xuízo do impugnante, o exercicio pola Comunidade Autónoma demandada dunha competencia de exclusiva titularidade.

⁴⁹ STC 137/1989, do 20 de xullo, antecedentes, 2, B) e 5, A), respectivamente.

⁵⁰ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 2º.

Efectuada a anterior precisión, o xuíz da Constitución recorda que o constituínte –nun precepto de alcance perfectamente meditado e inequívoco, segundo se deduce dos seus antecedentes parlamentarios– reservou en exclusiva para os órganos centrais do Estado a totalidade das competencias en materia de relacións internacionais, o que conduce ó tribunal a formularse a importante cuestión de se o título de competencias contido no art. 149.1.3ª da Constitución elimina de raíz calquera forma de *ius contrahendi* dos entes autonómicos, pois de resultar iso así, todo convenio ou acordo realizado por un destes entes cunha organización internacional, un Estado ou outro ente intraestatal estranxeiros, adoecería de inconstitucionalidade, e iso con independencia da competencia do ente aludido sobre o sector material de actividade concreta obxecto de pacto.

Formulado así o problema, o tribunal, tras facerse eco das críticas doutrinarias á sintética definición das relacións internacionais acollida polo constituínte, recorda algo tan obvio como que as mesmas se moven non plano de *Constitutione ferenda*, pero que na perspectiva de *Constitutione data* “a nosa Constitución non contén ningunha restricción ou excepción verbo diso en beneficio das comunidades autónomas, nin en función de tales ou cales materias, aínda que, como está claro, tampouco impide que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas, para as que tanto a propia Constitución (art. 150.2) coma o dereito comparado (tratados-marco etc.) ofrecen amplas posibilidades”⁵¹. A conclusión destas reflexións é obvia: no noso ordenamento o *treaty making power* perténcelle unicamente ó Estado, conclusión que se pode sustentar non só na cláusula constitucional citada, senón tamén nos artigos 93, 94 e 97 da nosa *lex superior*.

Alcanzada a conclusión de que no noso dereito o único suxeito dotado dun *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais é o Estado, o tribunal, en relación co acto concreto impugnado, considera que na medida en que o “comunicado” en cuestión reflicte a existencia dun acordo ou compromiso recíproco, implica o exercicio pola Xunta de Galicia dunha competencia da que constitucional e estatutariamente carece.

⁵¹ Ibidem, fund. xur. 4º.

Desde logo, a sentenza apóiase nun concepto ríxido e expansivo do título de competencias do art. 149.1.3ª, como ben se poría de manifesto no voto particular á mesma formulado polo maxistrado Sr. Díaz Eimil, ó que se adherirían outros tres maxistrados. Esa rixidez, segundo a nosa opinión, non é froito do recoñecemento de que só o Estado é titular dun *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais, senón da derivación que se deduce diso: interdicción para as comunidades autónomas de levar a cabo todo tipo de actividade internacional, aínda que da mesma non se derive ningunha obriga xurídica, nin por suposto supoña o exercicio de soberanía, nin incida na política exterior do Estado.

Como sinalara con respecto a isto Pérez González⁵², unha sabia política de concertación entre as institucións debe pasar por unha interpretación flexible das relacións internacionais, e desde esta perspectiva –engadiriamos nós– parece unha postura en exceso ríxida e monolítica considerar como un tratado, polo menos a efectos de dilucida-la exclusiva competencia estatal, un acordo que máis ben parece ser expresivo dunha mera acción instrumental.

V. Chegados a este punto imponse unha reflexión sobre a viabilidade, atendendo exclusivamente ó plano constitucional, de que as comunidades autónomas teñan algunha posibilidade de participar directamente –isto é, non a través da vía indirecta que puidese supor o Senado no caso de que se conducise como auténtica Cámara de representación territorial, como proclama o art. 69.1 da nosa norma suprema, acuñando unha fórmula puramente retórica na medida en que a realidade está baleira de toda substancia– no exercicio polo Estado do *ius ad tractatum*.

Desde logo, a realidade require unha participación dos entes autonómicos na adopción daquelas decisións que poidan afecta-los seus respectivos intereses. Como ben sinala Aja⁵³, o contido esencial do principio autonómico esixe, como mínimo, o dereito de participar naquelas decisións que afectan o ámbito dos intereses propios. Admitido este principio, como tamén o de que aquelas actuacións que se poden incardinar no ámbito das relacións internacionais que presentan unha proxección inequivocamente externa (manifestación do consentimento do

⁵² Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías ...”, art. cit., p. 280.

⁵³ Eliseo Aja e outros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, ed. Tecnos, Madrid, 1985, p. 137.

Estado para obrigarse mediante tratados, *ius legationis* etc.) deben quedar reservadas exclusivamente para o Estado, parece claro que naquelas outras actuacións que aínda vindo referidas ó mesmo ámbito, presentan, sen embargo, unha proxección interna, como pode se-lo caso do proceso interno de formación da vontade exterior do Estado, ou do propio proceso de execución dos tratados internacionais, é ineludible a participación dos entes territoriais. Aínda máis, **Mangas Martín**⁵⁴ chegou a soste- nunha tese bastante discutible sobre a que volveremos máis adiante, que as comunidades autónomas poden participar, con base nun dereito propio, na actividade exterior do Estado en relación coa formación da vontade do Estado (a través de mecanismos como a información e mesmo a incorporación a comisións negociadoras) e en relación, así mesmo, coa execución dos tratados internacionais en xeral.

Pola nosa banda, non cremos que a Constitución proporcione elementos indiscutibles de apoio nos que se poida sustentar esta tese. As normas constitucionais non son excesivamente precisas verbo disto e, desde logo, non entendo que conduzan de modo inequívoco á precedente conclusión. Á inversa, e como o propio xuíz da Constitución recoñeceu⁵⁵, a nosa *lex superior* non empece que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas. De ser isto así desde a análise xurídico-constitucional, desde unha visión política parece máis que necesario que o principio de cooperación inspire tamén neste ámbito as relacións entre o Estado e as comunidades autónomas, que se deben flexibilizar con vistas a converter en realidade a vixencia daquel principio. Arrancando de aquí, parece conveniente que as comunidades autónomas, participen dunha ou doutra forma na fase ascendente dos tratados como, ademais por outra banda, algúns estatutos de autonomía xa contemplaron con certa frialdade. E máis rotundamente aínda, é ineludible que na fase descendente, de execución do tratado, se atenda ó principio de competencia para a determinación de a quen lle debe corresponde-la execución.

Sen prexuízo de que máis adiante volvamos a esta cuestión, a fin de desenvolve-la con máis amplitude, non é inoportuno anticipar agora que a doutrina do Tribunal

⁵⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo* ..., op. cit., p. 222.

⁵⁵ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 4º.

Constitucional, sentada ó abordar esta cuestión en relación co dereito comunitario, se inclinou decididamente pola interpretación inmediatamente antes avanzada, ó significar que “a execución do dereito comunitario correspóndelle a quen materialmente posúa a competencia segundo as regras de dereito interno, posto que non existe unha competencia específica para a execución do dereito comunitario” e “nin o Estado nin as comunidades autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito de competencias en virtude desa conexión comunitaria”⁵⁶. Con carácter aínda máis xeral, o xuíz da Constitución fixou unha doutrina clarificadora e plenamente apreciable no tema que agora nos ocupa. Ó seu xuízo, “o Estado non pode ampararse por principio na súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais para estende-lo seu ámbito de competencias a toda actividade que constituía desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo”⁵⁷.

5. As relacións internacionais nos estatutos de autonomía

O silencio constitucional arredor da participación autonómica nas relacións internacionais en xeral e, particularmente, na fase ascendente dos tratados, foi minimamente suplido polas previsións de grande número de estatutos de autonomía que, nunha aproximación global, cabe dicir que nos mostran dous tipos de cláusulas en relación co punto que nos interesa: a cláusula de información, que entraña a necesidade de que o Goberno central informe ós executivos autonómicos respecto da elaboración dun tratado, e a que ben poderíamos chamar cláusula de instancia ou, se se prefire, dereito a instar do executivo da nación a realización dun tratado ou convenio internacional que lle interese á Comunidade que recorre a esta cláusula ou que exercita este dereito.

Remiro⁵⁸, atendendo á participación das comunidades na formación dos tratados, clasificou os estatutos de autonomía en catro grupos:

a) Aqueles estatutos que lles recoñecen o dereito de

⁵⁶ SSTC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º, e 117/1992, do 16 de setembro, fund. xur. 2º.

⁵⁷ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º.

⁵⁸ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 238-239.

instar ós órganos centrais do Estado a negociación de certa clase de tratados, como tamén o de recibir información sobre a daqueles que afectan a determinadas materias (estatutos de Andalucía, Aragón, Asturias, Catalunya e País Vasco).

b) Os estatutos que lles recoñecen tan só un dereito de instancia (estatutos de autonomía de Baleares, Cantabria, Castela-A Mancha, Estremadura e Galicia).

c) Os estatutos que lles recoñecen só o dereito de información (estatutos de Canarias, Madrid e Navarra).

d) Os estatutos que descoñecen calquera desas cláusulas (estatutos da Comunidade valenciana e A Rioxa).

Esta clasificación non nos pode, sen embargo, ocultar a existencia de diferentes variantes ou matices entre os estatutos situados nun mesmo grupo.

Polo tanto, no que se refire ó dereito de instancia, convén recordar que o primeiro estatuto que o contemplou foi o Estatuto vasco, que no seu art. 6º.5 xustificaría a facultade que lle recoñecía a Comunidade Autónoma, de solicitar do Goberno español que elaborase e lles presentase, de se-lo caso, ás Cortes Xerais, para a súa autorización, un tratado ou convenio orientado á salvagarda e fomento do eusquera patrimonio doutros territorios vascos e comunidades. Pola súa banda, os estatutos de Galicia e de Andalucía estableceron certas precisións verbo disto; no caso de Galicia, tratábase de facilitar a través deses tratados que as comunidades galegas asentadas fóra de Galicia puidesen ver recoñecida a súa galeguidade, isto é, o seu dereito a colaborar e compartila vida social e cultural do pobo galego; no caso andaluz, tratábase de instalo Goberno á realización de tratados con países de recepción de emigrantes andaluces con vistas a conseguir unha especial asistencia para os mesmos. Doutra banda, o art. 40.1 do Estatuto de Autonomía de Aragón deulle a máis ampla cobertura a esta cláusula de instancia, ó estende-lo dereito de instancia da Comunidade aragonesa a tódolos tratados "en materias de interese para Aragón", particularizando de inmediato "os derivados da súa situación como rexión fronteiriza".

En canto á cláusula de información, o primeiro dato ó que convén aludir é a como en moitos casos esta é consecuencia dunha "desvalorización" producida no pro-

ceso de tramitación estatutaria, no que se alterou un inicial trámite de audiencia por un definitivo trámite de mera información. Así, nos proxectos de estatutos do País Vasco, Andalucía, Canarias, Asturias ou Murcia, prevíase que na medida en que un convenio ou tratado afectase a materias da exclusiva competencia da Comunidade ou de específico interese para a mesma, os órganos autonómicos debían ser oídos na elaboración do tratado e chegouse, no caso de Canarias, a establecer que o Goberno de Canarias debía estar presente e ser necesariamente oído na negociación de convenios e tratados internacionais na medida en que afectasen a materias ou áreas de interese específico para Canarias.

O trámite de audiencia ó que nos acabamos de referir sería, sen embargo, substituído en tódolos casos polo máis xenérico e impreciso de información. Aínda que tamén é verdade que nalgúns casos se tratou, cando menos, de deixar sentado que esa información debe ser previa á conclusión do tratado, isto é, que se debe facilitar durante o proceso de negociación e non *a posteriori*. Hai que entender que a ese fin responde, como sostén Peláez⁵⁹, o feito de que nos estatutos de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Canarias e Navarra se precise que os respectivos entes autonómicos serán informados **na** realización dos tratados e non **da** realización dos mesmos, como sinalan os estatutos de Asturias, Murcia e Madrid, mentres que o Estatuto de Aragón, xenericamente, fala unicamente de que é competencia das Cortes de Aragón “recibi-la información que lle proporcionará o Goberno da nación con respecto a tratados internacionais” (art.16, k).

Do mesmo xeito que sucedera á vista dos respectivos proxectos estatutarios, o Estatuto de Canarias foi un pouco máis aló que o resto xa que prevé dun modo específico que, recibida a información, o órgano de goberno da Comunidade Autónoma emitirá, de se-lo caso, o seu parecer. Está claro, sen embargo, que ese “parecer” é xuridicamente irrelevante, polo menos no que se refire á regularidade da realización do tratado⁶⁰. Aínda máis, como ben se constata⁶¹, desde o momento en que non hai nada prescrito en relación co alcance e contido da información á que nos estamos a referir, nada impide pensar que poida quedar reducida a unha simple comunicación da que o seu único requisito visible sexa que se leve a

⁵⁹ José Manuel Peláez Morón, “La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 98, xaneiro-marzo 1985, pp. 69 e ss.; en concreto, pp. 74.

⁶⁰ No mesmo sentido, P. Escribano Collado, “Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales”, no colectivo *Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, Universidade de Sevilla, 1980, p. 261.

⁶¹ José Manuel Peláez Morón, “La participación ...”, art. cit., p. 75.

cabo durante o período de negociación do tratado en cuestión.

E outro tanto pódese dicir en relación coa cláusula de iniciativa, que se pode ver relativizada de modo absoluto cando as comunidades autónomas, facendo uso dela, soliciten a realización duns determinados tratados sen que os órganos centrais do Estado acollan estas iniciativas.

Ante o perigo de relativizar totalmente os mecanismos anteriores e para a procura do efecto útil da previsións estatutarias, Remiro⁶² entendeu que o dereito de instar a realización de tratados obriga ó Goberno a formalizala petición de iniciar negociacións e levalas adiante ou, de non ser así, a motivar adecuadamente a súa negativa ou imposibilidade. Desde logo, parece claro que cando os distintos estatutos de autonomía lles atribúen ás respectivas comunidades unha facultade de iniciativa en materia de tratados internacionais non fan senón establecer unha canle para a xestión duns intereses específicos daquelas comunidades, polo que, como ben sinala Peláez⁶³, non tería sentido entón que esta vía non fose o suficientemente operativa como para posibilitalo fin para o que foi previsto.

A mesma busca do efecto útil debe proxectarse sobre a cláusula de información, de tal modo que, ó recoñecer un interese específico, parece lóxico pensar que a información subministrada ás comunidades autónomas sexa non só o máis ampla posible, senón que se ofrezca con anterioridade á adopción definitiva do texto do tratado, pois resulta unha evidencia que se se lles subministra esa información é coa finalidade de que os entes territoriais teñan a posibilidade de aduci-lo que consideren necesario para a mellor satisfacción do seu interese.

Digamos finalmente que aínda que os estatutos non contemplan a participación directa de representantes das comunidades na negociación dos tratados, esa presenza foi defendida, cremos que con boa parte de razón, por un sector da doutrina que entende⁶⁴ que esta participación podería se-lo froito, nun momento dado, da prudencia e do cálculo político dos responsables do Goberno ou de concretas previsións legais ou convencionais. En último termo, parece oportuno reivindicala conveniencia de buscar aqueles instrumentos que favorezan unha máis

⁶² Análoga é a interpretación de Iñaki Lasagabaster, *El ordenamiento jurídico comunitario ...*, op. cit., p. 20.

⁶³ José Manuel Pérez Morón, "En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales", en Victoria Abellán (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Asociación Española para el Estudio del Derecho europeo, Barcelona, 1985, pp. 381 e ss.; en concreto, pp. 386-387.

⁶⁴ Antonio Remiro, *La acción exterior ...*, op. cit., p. 246.

fluída comunicación entre o Estado e as comunidades autónomas con vistas á adopción de decisións máis realistas e que aseguren un ulterior cumprimento correcto das obrigas asumidas⁶⁵.

6. A participación das comunidades autónomas na elaboración de tratados

O dereito internacional límitase a contemplar, no que se refire á realización de tratados, a fase que poderíamos chamar de declaración de vontade do Estado a obrigarse por medio dun tratado. Iso quere dicir, como xa tivemos oportunidade de indicar, que a formación da vontade estatal é un proceso dispoñible para o Estado, que pode por tanto regular como o entenda pertinente o papel que deben desempeñar para este efecto as entidades territoriais.

Con carácter xeral, pode dicirse que dúas son as vías polas que se pode canaliza-la participación dos entes territoriais no proceso que conduce á elaboración dun tratado: directas e indirectas. Mentres que as primeiras entrañan unha participación como tales dos ditos entes, as segundas supoñen que a dita participación se realice a través dun órgano de representación dos distintos entes, normalmente a Cámara alta do Parlamento.

Se nos cinguimos á primeira desas modalidades participativas, isto é, á participación directa temos que recordar algúns exemplos de dereito comparado.

No ordenamento constitucional da República Federal alemana refléctese, como nun momento precedente tivemos oportunidade de referir, unha cláusula de consulta ou audiencia, conforme á que (art. 32.2 da Lei fundamental de Bonn), cando o *Bund* vaia concluír un tratado que afecte á situación particular dun ou de varios *länder*, estes deben ser consultados en tempo útil. Esta cláusula, como recorda **Bitter**⁶⁶, interprétase no sentido de que os *länder* afectados deben ter a posibilidade de facer proposicións sobre o contido do tratado, de tal xeito que unha consulta cando o tratado estivese xa asinado non re-

⁶⁵ Análoga posición mantén Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado ...*, op. cit, páx. 65.

⁶⁶ J. W. Bitter, " El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales ...", art. cit., p. 176.

sultaría acorde co contido do citado art. 32.2. É o propio *Bund* o que debe decidir se hai ou non lugar para a consulta. Polo demais, na práctica, a Federación non desbota facilmente a opinión dos *länder*.

En Italia, como xa vimos, a Constitución non preveu o concurso das rexións na actividade exterior; non se aborda tampouco esta cuestión nos estatutos de autonomía rexionais, coa única excepción do de Sardeña; tamén é certo que as propias rexións formularon distintas propostas no sentido de garantir un dereito de participación rexional no tema que nos ocupa. En calquera caso, o réxime xurídico que rexe a participación rexional é diferente segundo se trate das rexións de estatuto especial ou daquelas de estatuto común. Namentres que nestas últimas as rexións dispoñen tan só de competencias de execución, nas rexións de estatuto especial trátase de utilizar diferentes mecanismos para posibilitar unha certa participación rexional. E así, mentres o Estatuto sardo dispón que a rexión estará representada na elaboración dos proxectos de tratados de comercio que o Goberno pretenda estipular con estados estranxeiros na medida en que teñan relación con cambios de específico interese para Sardeña, o Estatuto da rexión de Friuli-Venezia Giulia establece a necesidade do trámite de consulta á Xunta Rexional na elaboración de tratados de comercio con estados estranxeiros que interesen ó tráfico da rexión ou ó tránsito polo porto de Trieste. Finalmente, os estatutos de Sicilia, Sardeña, Friuli-Venezia Giulia e o Val de Aosta, dispoñen da participación do presidente da Xunta Rexional nas sesións do Consello de Ministros en caso de que nel se vaian tratar cuestións de particular interese para a rexión, vía que foi utilizada en relación coa realización de tratados.

En Suíza, como xa expuxemos, trala aprobación polo Consello Federal en 1970 dun conxunto de directrices sobre participación dos cantóns en materia de lexislación, preveuse que aqueles sexan oídos sobre proxectos de tratados internacionais que afecten ós seus dereitos e obrigas ou que, por calquera razón, sexan de importancia considerable para eles no plano político, cultural e financeiro. Como recorda Bitter⁶⁷, esta regra pode considerarse como unha confirmación da práctica establecida xa con anterioridade a 1970. A consulta ós cantóns pode formali-

⁶⁷ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 182.

zarse a través de dúas vías: a participación directa das autoridades cantonais nas negociacións, ou o requirimento do poder central ós cantóns para que estes dean o seu consentimento con anterioridade á conclusión do tratado.

Finalmente, na Constitución de Portugal prevese que as rexións autónomas de Azores e Madeira poderán participar nas negociacións dos tratados e acordos internacionais que directamente os afecten, así como nos beneficios deles derivados⁶⁸. Pola súa banda, nos estatutos de autonomía respectivos estipulouse a competencia dos gobernos rexionais para participar naquelas negociacións⁶⁹.

En resumo, o dereito comparado ofrécenos numerosos exemplos de diferentes graos de participación dos entes territoriais nos procesos de elaboración dos tratados e convenios internacionais. Polo demais, parécenos inquestionable a necesidade de que os órganos centrais do Estado realicen consultas coas autoridades territoriais naqueles tratados nos que os intereses específicos dos entes territoriais se poidan ver afectados.

Entre nós, a doutrina inclínouse sen ambages a prol da institucionalización de vías de participación das comunidades autónomas no proceso de elaboración de tratados internacionais, e sempre sobre materias que son obxecto da súa competencia. Así Remiro⁷⁰ postulou a conveniencia de establece-la representación rexional na negociación dos tratados e na elaboración doutras normas derivadas que concernan a intereses específicos dunha Comunidade Autónoma, condicionando a súa conclusión á aprobación desta. Aínda máis, segundo o propio autor, cando un tratado ou unha resolución internacional con alcance normativo interese a materia que segundo o estatuto dunha determinada Comunidade lle correspondese á súa competencia exclusiva, debería recoñecerse o dereito do seu Consello de Goberno a participar nas negociacións. Neste mesmo caso, a manifestación do consentimento do Estado en obrigarse debería contar coa autorización da Asemblea da Comunidade. Non podemos estar de acordo cunha postura tan radical na medida en que iso suporía condicionar irreversiblemente a capacidade internacional do Estado para obrigarse, algo que, desde o noso punto de vista, non resulta de ningún modo nin conveniente politicamente, nin admisible desde unha perspectiva xurídica.

⁶⁸ En España, unha proposición de lei presentada polo Grupo Parlamentario Andalucista sobre "Autorización previa das Cortes Xerais para prestación do consentimento en determinados tratados internacionais" (Boletín Oficial das Cortes Xerais, Congreso dos Deputados, I lexislatura, serie B, núm. 99-I, 11 de xullo de 1980, pp. 389-391) acollería no seu art. 6º unha cláusula similar á portuguesa, ó se dispor nel que os tratados internacionais que impliquen a integración de España en alianzas políticas ou militares institucionalizadas ou de carácter permanente, deberían ter anexo un acordo complementario mediante o que se determinasen, expresamente, as compensacións que procedan en beneficio da Comunidade Autónoma no territorio da cal se localizasen ou instalasen as bases militares afectas ou derivadas dos referidos convenios.

⁶⁹ Cfr. verbo disto, Antonio Martínez Puñal, "Las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira y la actividad exterior de Portugal", no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, op. cit., pp. 185 e ss.

⁷⁰ Antonio Remiro Brotons, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 376.

Moi distinta da anterior é a conveniencia de canalizar a participación autonómica no seo das delegacións negociadoras, participación que, como sinalou **Mangas Martín**⁷¹, debería producirse por unha vía natural: o Ministerio de Asuntos Exteriores, que é a instancia competente para designar as persoas que terán plenos poderes de España para a negociación dun tratado. Iso respondería satisfactoriamente a unha dobre esixencia: participación das comunidades autónomas interesadas na negociación e que quen negocie sexa especificamente España e non a Comunidade en cuestión.

O Estatuto de Autonomía de Canarias é o único que parece dar pé para unha certa presenza das instancias autonómicas na negociación. En efecto, o seu art. 45.2 dispón que “en el caso de una futura vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones correspondientes se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias”. Parece lóxico entender que o mellor modo de acadalo obxectivo que pretende o precepto é a través da presenza na negociación dunha delegación da Comunidade, se ben, desde logo, iso non aparece esixido de modo específico pola citada disposición.

Na liña dun exercicio do dereito autonómico de participación poderían entenderse as variadas previsións dos distintos reais decretos de transferencias referentes ó dereito de información e mesmo ó de asistencia e participación nas delegacións estatais negociadoras, pois, aínda non podendo un real decreto desta natureza estende-lo ámbito de competencias máis alá do estatutariamente previsto, iso sería, como advirte a doutrina⁷², sen prexuízo de poder considerar que unha determinada facultade autonómica, neste caso o dereito de participación, responde á natureza das cousas no contexto máis amplo dun principio constructivo de cooperación entre os dous niveis de poder.

Nesta dirección cabe situar as previsións de diferentes reais decretos de transferencias que, recoñecendo a posibilidade dos correspondentes entes territoriais de “asistir e participar, dentro da delegación española” en reunións de carácter internacional sobre as materias con respecto ás que se realiza a transferencia, atribúenlles ós ditos

⁷¹ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo* ..., op. cit., pp. 231-232.

⁷² Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías”, art. cit., pp. 307-308.

entes esa posibilidade, quer “cando sexan requiridos para iso” (Real decreto 3533/1981, do 29 de decembro), quer cando as reunións en cuestión “afecten ós seus intereses” (Real decreto 1632/1985, do 19 de abril). En calquera caso, esta cláusula de representación configúrase, a diferenza, por exemplo, da cláusula de información, cun carácter puramente potestativo e non imperativo.

Nesta dirección de potencia-la participación autonómica na fase ascendente dos tratados, tamén debería atopar eco unha revitalización da cláusula de instancia ou iniciativa. Verbo disto convén recordar que ás previsións estatutarias ás que xa nos referimos uníronselles, seguindo a pauta marcada pola Lei de Galicia 4/1983, do 15 de xuño, de recoñecemento da galegitude, que reproduce no seu art. 3º.2 a cláusula estatutaria de iniciativa ou instancia, outras normas autonómicas de recoñecemento das respectivas colectividades asentadas no estranxeiro. Mesmo, nun caso, o de Canarias, a norma en cuestión (a Lei de Canarias 4/1986, do 25 de xuño, de entidades canarias no exterior e do Consello Canario de Entidades no Exterior) non se apoia nunha específica previsión estatutaria.

Unha manifestación práctica de instancia ó Estado para a adopción dun tratado internacional atopámola nunha proposición non de lei substanciada no Parlamento de Galicia, a iniciativa do Grupo Parlamentario Mixto, e aprobada por unanimidade na sesión do 22 de febreiro de 1983, pola que se acordaba solicitar do Goberno da nación a realización dun tratado establecendo relacións culturais entre Galicia e Portugal. Nesa proposición prevíase de xeito específico que Galicia estaría presente, como tal, no seo da Comisión do Estado que levase adiante as pertinentes negociacións⁷³.

En resumo, conviría continuar na procura de canles de institucionalización daquelas accións encamiñadas a suscita-la colaboración autonómica na condución da política exterior e, en concreto, na elaboración do dereito convencional, a fin de procurar xa non só o respecto do marco de distribución de competencias entre os diferentes niveis de poder, senón, tamén, como a doutrina acertadamente advirte⁷⁴, unha coordinación ou relación harmónica entre o dereito internacional e o dereito interno que evite distorsións no terreo da aplicación e execución “*in foro domestico*” das regras convencionais.

⁷³ Cfr. para o efecto, Manuel Pérez González e Antonio Martínez Puñal, “El Estatuto de Autonomía de Galicia como elemento de institucionalización de las relaciones culturales galai-co-portuguesas”, no colectivo *Las relaciones de vecindad*, Universidade do País Vasco, 1987, pp. 273 e ss.

⁷⁴ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., p. 50.

7. A participación das comunidades autónomas na execución do dereito convencional

I. Na execución das normas propias do dereito convencional é preciso ante todo atender á natureza destas normas, pois sábese de sobra que un tratado pode conter disposicións que poden ser aplicadas directamente na orde interna (normas de natureza "*self-executing*"), e neste caso a execución pódese producir mediante a simple transformación do tratado en dereito interno, se ben os tratados tamén conteñen normas "*non self-executing*", que requiren dunha ulterior reelaboración para a súa aplicación na orde interna.

A cuestión da execución dos tratados pon en tensión, como di **Muñoz Machado**⁷⁵, dous principios ou regras organizativas que cómpre compatibilizar. Dunha banda, e desde a perspectiva do dereito internacional, é o Estado o único responsable do cumprimento dos tratados e convenios subscritos, regra da que se podería perfectamente deducir que é o propio Estado, sempre e en todo caso, o que debe adoptar as medidas conducentes á aplicación ou execución do convido internacionalmente. Esta argumentación cobra máis intensidade aínda se se advirte que o art. 27 da Convención de Viena sobre dereito dos tratados establece que ningún estado signatario poderá invocar disposicións do seu dereito interno para xustifica-lo incumprimento dos tratados. É dicir, que, se ben en virtude do principio de **autoorganización** do Estado, o dereito internacional deixa en mans do dereito interno a concreción dos órganos estatais (ou, de se-lo caso, territoriais) encargados de aplicar no propio estado as normas correspondentes, aquel principio nunca pode posibilita-la invocación de disposicións de dereito interno como xustificación do incumprimento das referidas normas. En definitiva, calquera que sexan as técnicas empregadas polo dereito interno a efectos da repartición de competencias en relación coa execución "*in foro domestico*" dos tratados internacionais e actos normativos das organizacións internacionais que en virtude da súa natureza "*non self-executing*" requiran medidas internas de calquera tipo para a súa aplicación, é o Estado o que en todo caso se responsabiliza da obriga de observancia.

⁷⁵ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público ...*, op. cit., tomo I, pp. 480-481.

Xunto ó anterior, atopámonos cun segundo principio ó que tamén é preciso atender. Trátase da perspectiva do dereito interno conforme a que ten que prima-lo respecto á orde constitucional de distribución de competencias entre o Estado e os entes territoriais dotados de autonomía política que o integran. Se se atende este principio, habería que concluír que a función de execución lle corresponde ó ente que sexa titular en cada caso da competencia "*ratione materiae*".

Como resulta lóxico, a solución á que hai que chegar pasa pola busca dunha harmonización de ámbolos principios de xeito que, respectando a orde constitucional interna, quede, sen embargo, asegurada a execución das normas convencionais polo Estado, en defecto de execución polo ente territorial competente desde a óptica do dereito interno. Presentado así o problema, ímonos referir sumariamente ás fórmulas que para este efecto nos amosa o dereito comparado.

II. O dereito comparado presenta unha diversidade de solucións, se ben cunha clara tendencia a que sexan os entes territoriais os encargados da execución do dereito convencional.

Na República Federal alemana, aínda que a posición da doutrina non é unánime, coincidimos con Bitter⁷⁶ en que a "*Bonner Grundgesetz*" non prevé ningunha disposición que lle permita ó *Bund* ir alén das súas competencias a fin de executar un tratado, aínda que un sector doutrinal encabezado por Grewe sosteña que de o *Bund* ser competente para concluír tratados, debe necesariamente dispor da competencia para executalos. O *Bund* pode, en todo caso, executar-los tratados ós que se refire o art. 2º do chamado "Pacto de Lindau", ós que xa aludimos nun momento anterior (tratados consulares, de navegación, de establecemento; tratados relativos a intercambios de mercadorías e divisas, etc.). Ademais, o consentimento para a conclusión de tratados referentes ás materias de competencia exclusiva dos *länder* polo *Bund*, previsto polo art. 3º do citado pacto, interprétase xeralmente coma un consentimento á conclusión polo *Bund*, e ó tempo como un consentimento para a transformación do tratado por este.

En definitiva, a facultade dos *länder* para a execución

⁷⁶ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., pp. 168-169.

interna dos tratados responde ó criterio xeral da repartición de competencias entre o *Bund* e os *länder* e, desde logo, pode atopar un punto de sustento no chamado principio da "lealdade federal" ou da "fidelidade á Federación" ("*Das Prinzip Bundestreue*"), principio non escrito que posibilita a renuncia ou a limitación dos poderes federais a prol dos *länder* e, en particular, o poder-deber destes de cumprir, no plano interno, as obrigas internacionais da Federación, dá lugar a que, nun contexto propio dun federalismo cooperativo, que non só é o constitucionalmente regulamentado, senón que se asume dun xeito un tanto espontáneo, os *länder* poidan desempeñar un maior protagonismo nas relacións exteriores e, en particular, no sistema comunitario europeo. De aí que a opinión xeneralizada sexa a de recoñecerlles ós *länder* competencias de execución dos actos comunitarios, en sentido contrario a unha exclusividade do poder federal nesta materia⁷⁷.

En Austria, son os *länder* os que teñen a competencia para a execución dos tratados que incidan no seu propio ámbito de competencias, aínda que o *Bund* poida tomar as medidas necesarias en lugar dos *länder*, cando estes incumpran as obrigas convencionalmente asumidas.

En Suíza, a doutrina mantén notables discrepancias á volta de quen é competente para a execución dos tratados que non son directamente aplicables. E así, mentres **Wildhaber** mantén a tese de que o poder central pode executar calquera tratado, **Blumenwitz** oponse diametralmente a isto. En calquera caso, convén advertir que, para facilita-la execución de certos tratados, en ocasións se inclúen representantes dalgúns cantóns interesados nas comisións que teñen como tarefa elabora-las regras de aplicación dun tratado concluído pola Confederación⁷⁸.

En Italia, o principio do que hai que partir é o do deber das rexións de respecta-las obrigas internacionais, especificamente contemplado por catro dos cinco estatutos especiais. Co comezo da década dos setenta, e moi especialmente trala transferencia en 1972 das competencias lexislativas e executivas previstas polo art. 117 da Constitución ás rexións de Estatuto ordinario, íase suscitar no país transalpino un intenso debate doutrinal acerca do alcance das respectivas competencias do Estado e das rexións neste ámbito. A propia *Corte Costituzionale*

⁷⁷ Cfr. para o efecto, Ipsen, "Als Bundesstaat in der Gemeinschaft", en *Probleme des Euroäischen Rechts (Festschrift für Walter Hallstein)*, Frankfurt, 1966, pp. 264 e ss. citado por Eloy Ruiloba Santana, "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales", en Victoria Abellán (coord.) *A integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 21 e ss.; en concreto, p. 28.

⁷⁸ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., pp. 171-172.

pronunciárase á volta desta problemática na súa Sentencia 142/1972, do 24 de xullo, na que entendía que a atribución de facultades de execución das normas comunitarias ás rexións só sería posible se o Estado, que era quen asumía fronte á Comunidade Europea a responsabilidade do cumprimento desas normas, puidese dispor de instrumentos fronte ás rexións cos que asegura-la súa adecuada aplicación por estas, o que naquel momento non acontecía no caso italiano. Admitida, xa que logo, a competencia rexional de execución da normativa comunitaria, ó que se cubrise esa lagoa, o lexislador italiano procedería a desenvolver-los mecanismos oportunos cos que posibilita-la asunción polas rexións desa competencia de execución. Deste xeito, as leis nº 153, do 9 de maio de 1975, e nº 382, do 22 de xullo de 1975, establecían o traspaso de competencias administrativas de execución ás rexións, coa posibilidade adicional dunha substitución polo poder central no caso de inactividade rexional. Á súa vez, o Decreto da Presidencia da República nº 616, do 24 de xullo de 1977, que desenvolve a Lei nº 382, de 1975, transferiulles ás rexións, xunto ás funcións administrativas antes referidas, as funcións lexislativas necesarias para posibilita-la execución por aquelas das directivas comunitarias. Pola súa parte, o Estado ten a facultade de dictar leis que contemplan as normas de principio ás que deben adecua-las rexións as súas disposicións lexislativas de execución, e contemplase igualmente a posibilidade de incluír nesas leis normas de detalle que se terán que aplicar en defecto de leis rexionais. Isto quere dicir que o Estado contempla un mecanismo de substitución preventiva, na medida en que se incorpora con anterioridade á hipotética omisión rexional das medidas de aplicación, co risco, como ben se advertiu⁷⁹, de condicionar –aínda que só sexa indirectamente– ou influencia-la capacidade de acción do lexislador rexional e de acrecenta-la tendencia dos órganos centrais para usar os seus poderes substitutorios.

III. No dereito constitucional español podemos atopar uns antecedentes da cuestión que imos abordar na Segunda república. O art. 76, e/ da Constitución de 1931 atribuíalle ó presidente da República a facultade non só de negociar, asinar e ratifica-los tratados e convenios internacionais sobre calquera materia, senón tamén a de

⁷⁹ C. Colinet, "Régionalisation et droit communautaire: la problème de l'application du droit communautaire par les régions. Leçons à tirer de l'expérience italienne", en *Cahiers de Droit Européen*, 1980, núm. 1, p. 310. Citado por Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, "Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional", art. cit., pp. 55-56.

vixia-lo seu cumprimento en todo o territorio nacional, determinación que, no que agora importa, se tiña que entender complementada polo disposto nos artigos 13 e 9º de, respectivamente, o Estatuto de Cataluña aprobado por Lei do 15 de setembro de 1932 e o Estatuto do País Vasco, aprobado por Lei do 4 de outubro de 1936. A teor do primeiro daqueles preceptos, a Generalitat de Cataluña tiña que toma-las medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios que versasen sobre materias abribuídas, total ou parcialmente, á competencia rexional polo propio estatuto, correspondéndolle ó Goberno da República a adopción das anteditas medidas cando a Generalitat non o fixer en tempo oportuno. O art. 9º do Estatuto vasco reproducía literalmente idéntica previsión. Ámbolos preceptos, á súa vez, atribuíanlle ó Goberno da República –por ter ó seu cargo a totalidade das relacións exteriores– o exercicio da alta inspección sobre o cumprimento dos ditos tratados e convenios.

IV. A Constitución de 1978 seguiu na súa elaboración un proceso un tanto dubitativo na cuestión que agora nos ocupa. En efecto, o art. 138.3 do texto do Anteproxecto de Constitución, publicado o 5 de xaneiro de 1978, atribuíalle á exclusiva competencia do Estado “a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas dos mesmos”. No texto do informe da Ponencia desapareceu, sen embargo, esa previsión, coma o resto das determinacións que o precepto acollía, tal e como nun momento anterior tivemos xa oportunidade de advertir, quedando reducida a redacción do art. 141.1.3º (que se correspondía co anterior 138.3 e que é o antecedente do actual art. 149.1.3º) á mera referencia ás “relacións internacionais”.

Durante case todo o *iter* constituínte permaneceu ausente das distintas redaccións que se lle deron sucesivamente ó texto constitucional unha cláusula de garantía do cumprimento do dereito convencional. Finalmente, a Comisión Mixta Congreso-Senado, *de motu proprio*, xa que non existía ningunha emenda nese sentido do Senado que conducise necesariamente a que a citada comisión se pronunciasse verbo diso, introduciu, no que habería de ser finalmente o art. 93 da Constitución, un segundo inciso de conformidade co que: “Correspóndelles ás Cortes Xerais ou ó Goberno, segundo os casos, a garantía do cum-

primero destes tratados (aqueles polos que se lle atribúa a unha organización ou institución internacional o exercicio de competencias derivadas da Constitución) e das resolucións emanadas dos órganos internacionais ou supranacionais titulares da cesión”, norma pola que se establece o órgano a través do cal se ha garanti-lo cumprimento tanto do tratado (dereito obrigatorio), coma das normas ou resolucións dimanantes do órgano internacional ou supranacional (dereito derivado).

En calquera caso, é obvio que a singular xestión do precepto, “en el seno vaticano de la Comisión Mixta Congreso-Senado”, como con certa gracia advirte **Remiro**⁸⁰, dificulta a súa eséxese. Emporiso, a introducción deste novo precepto parecía ter como referente as directivas da Comunidade Económica Europea, normas que, como se sabe, obrigan ós estados membros destinatarios en canto ó resultado que acadar, e deixanlles sen embargo ás instancias nacionais a competencia tocante á forma e ós medios. Pero, ademais, a finalidade á que responde a adición deste precepto nada ten que ver coa problemática que agora nos ocupa, senón que máis ben parece que a norma en cuestión respondía á preocupación socialista por evitar que, ante o silencio constitucional, se puidese entender que o desenvolvemento das obrigas derivadas dos tratados contemplados polo art. 93 lle correspondía ó Goberno. Agora ben, promulgada a Constitución, o inciso segundo do art. 93 adquiriu a súa propia operatividade xurídica, á marxe xa de cales foran as razóns ocultas que deron lugar ó seu nacemento.

Esa operatividade viuse, por outra parte, enormemente potenciada ó concorda-lo precepto que nos ocupa coa previsión do art. 149.1.3^a, podendo posibilitar nunha primeira, e un tanto superficial, análise a conclusión de que a execución –polo menos dos tratados a que alude o art. 93– non lles corresponde ás comunidades autónomas. En todo caso, as interpretacións da doutrina non son de ningún xeito coincidentes. E, así, entendeuse⁸¹ que o art. 93 establece un subsistema rexido pola súa propia lóxica a partir das súas específicas premisas, de xeito que debe conducir a unha reconsideración das competencias executivas de tratados internacionais contidas nos estatutos de autonomía, constatándose que as comunidades autónomas non son mencionadas no art. 93, do que habe-

⁸⁰ Antonio Remiro Brotons, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, art. cit., pp. 368-369.

⁸¹ Juan de Miguel Zaragoza, “Las competencias ‘internacionales’ de las Comunidades Autónomas”, en Victoria Abellán (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, Barcelona, 1985, pp. 365 e ss.; en particular, pp. 370-372.

⁸² Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 259; Gurutz Jáuregui, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, op. cit., p. 81; Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., pp. 84-85; José Manuel Peláez Morón, "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales", art. cit., pp. 92-94; e, entre outros moitos, Eloy Ruiloba Santana, "Repercusiones del ingreso de España en la Comunidad Europea sobre la constitución del Estado de las Autonomías. Aspectos generales", art. cit., p. 29.

⁸³ Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., tomo I, p. 483.

⁸⁴ Moi similar é a conclusión a que chega Remiro, para quen o último inciso do art. 93 e o art. 149.1.3^a son o fundamento que sustenta a suprema responsabilidade dos órganos centrais do Estado no cumprimento interno das súas obrigas internacionais e o seu dereito e deber de intervir no caso de negligencia, rebeldía ou atraso das comunidades autónomas no desempeño da función que teñen asignada (Antonio Remiro, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 371).

ría que desprender como obrigado corolario que o antedito precepto conduce a unha diversificación do sistema de execución dos tratados internacionais, de forma que as competencias de execución estatutariamente previstas terían que referirse unicamente ós tratados non comunitarios, mentres que a dos tratados comunitarios tería que discorrer por outros camiños.

Esta interpretación non pode ser admitida, entre outras consideracións, porque parte dunha premisa claramente errónea: a atribución ó termo "garantía" dun significado que reborda amplamente a literalidade do mesmo, ó entender que o que se está regulando con esa expresión é o "desenvolvemento" normativo do dereito comunitario. Tampouco sería correcto chegar á conclusión de que a operatividade conxunta da cláusula de garantía do cumprimento interno dos tratados e do título de competencias do art. 149.1.3^a desembocan na atribución ó Estado das competencias de execución con absoluta independencia da materia a que se refira o tratado.

Pola nosa parte, entendemos, consonte a mellor doutrina⁸², que no precepto en cuestión cómpre diferenciar "a garantía do cumprimento" do cumprimento propiamente dito; aquela expresión non se pode identificar como equivalente á atribución do cumprimento dos tratados ou, o que é o mesmo, á súa execución. O art. 93 non lles atribúe, xa que logo, a determinados órganos do Estado a execución, senón que se limita a conferir-lles, ós mesmos, poderes suficientes para impedir incumplimentos. Entendida así a "garantía" á que se refire o art. 93, como advirte Muñoz Machado⁸³, non é máis que a invitación á utilización da coacción estatal para impedir que as comunidades autónomas renuncien ás súas obrigas, non exerzan as súas competencias e non apliquen, en definitiva, os tratados e resolucións internacionais. Deste xeito, esa "garantía" opera como unha habilitación para que o Estado substitúa ás comunidades autónomas nos supostos arriba referidos, adoptando *per se* as medidas necesarias para o cumprimento das obrigas internacionais contraídas⁸⁴.

Concibida así, a "garantía do cumprimento" conduce a un control ou supervisión polas instancias estatais das accións de aplicación levadas a cabo polas comunidades autónomas dentro das súas propias competencias.

De todo o exposto, queda claro que o inciso final do art. 93 non se pode entender como unha regra atributiva de competencia, senón, como ben se apuntou⁸⁵, como unha declaración coa que o Estado asume unha especie de compromiso político fronte ás organizacións beneficiarias da cesión de competencias realizada polo propio Estado.

Polo demais, a oportunidade de abrir unha vía de participación dos entes territoriais dotados de autonomía política nas tarefas de execución interna das normas convencionais, sobre a base de que a función de execución lle corresponde en cada caso ó ente titular da competencia *ratione materiae*, converteuse desde o ingreso de España na CEE en máis necesaria do que o era con anterioridade ó mesmo, xa que por efecto da adhesión é evidente que se produciu unha redución das competencias autonómicas e tamén é patente que, no caso de non se abrir a vía participativa antes indicada, á precedente perda de competencias habería que lle engadirla substitución das comunidades polo Estado no que atinxe ás funcións de execución, o que, indiscutiblemente, propiciaría unha grave alteración do sistema de repartición de competencias en prexuízo dos entes territoriais, dificilmente compatible co bloque da constitucionalidade.

V. O Tribunal Constitucional manifestouse verbo dito nunha dirección que non difire da anteriormente exposta. Este tribunal parte da consideración de que a cesión do exercicio de competencias a prol de organismos supranacionais non implica que as autoridades nacionais deixen de estar sometidas ó ordenamento interno cando actúan cumprindo obrigas adquiridas fronte a eses organismos, pois tamén nestes casos seguen sendo poder público que está suxeito á Constitución e ó resto do ordenamento xurídico español (art. 9º.1 CE)⁸⁶. E, por iso mesmo, o xuíz da Constitución entendeu, no que constitúe unha consolidada doutrina, que o traslado da normativa comunitaria derivada ó dereito interno ten que seguir necesariamente os criterios constitucionais e estatutarios de repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, criterios que, de non se proceder á súa revisión polas canles correspondentes (art. 95.1 CE), non resultan alterados nin polo ingreso de España na CEE, nin pola promulgación de normas comunitarias^{87 88}.

⁸⁵ G. Garzón Clariana, "La ejecución del Derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas", en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1986, pp. 212-213 e 231.

⁸⁶ STC 64/1991, do 22 de marzo, fund. xur. 4º, *in fine*.

⁸⁷ Entre outras moitas, SSTC 115/1991, do 23 de maio, fund. xur. 1º, e 236/1991, do 12 de decembro, fund. xur. 9º, *ab initio*.

⁸⁸ "Son -afirma noutro lugar en alto tribunal (STC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2º)- as regras internas de delimitación de competencias as que en todo caso teñen que fundamentala resposta ós conflitos de competencia establecidos entre os Estado e as comunidades autónomas, as cales, por esta mesma razón, tampouco poderán considerar ampliado o seu propio ámbito de competencias en virtude dunha conexión internacional".

Na súa Sentencia 79/1992, o alto tribunal reflexionou máis amplamente sobre idéntica problemática⁸⁹. Arrancando de que nin o Estado, nin as comunidades autónomas poden considerar alterado o seu propio ámbito de competencias en virtude da “conexión comunitaria”, o tribunal precisa que a execución dos convenios e tratados internacionais no que afecte ás materias atribuídas á competencia das comunidades autónomas non supón, como resulta evidente, atribución dunha competencia nova, distinta da que en virtude doutros preceptos xa posúe a respectiva Comunidade Autónoma. Pola súa parte, o Estado tampouco se pode amparar por principio na súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais (art. 149.1.3^a) para estende-lo seu ámbito de competencias a toda actividade que constitúa desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo. De ser así, dada a progresiva ampliación da esfera material de intervención da Comunidade Europea, teríase que producir un baleiro notable da área de competencias que a Constitución e os estatutos lles atribúen ás comunidades autónomas.

Agora ben, dito o que antecede, non cabe ignorar-la necesidade de proporcionarlle ó Goberno os instrumentos indispensables para desempeñar-la función que lle atribúe o art. 93 da Constitución⁹⁰: adopción das medidas necesarias para garanti-lo cumprimento das resolucións dos organismos internacionais a prol dos cales se cederon competencias, é dicir, do chamado dereito derivado. A necesidade apuntada obriga a articular-lo exercicio das competencias propias do Estado e da Comunidade Autónoma de que se trate, de xeito que un e outra, sen invadi-lo ámbito de competencias alleo, non obstaculicen o desempeño das funcións que a Constitución e os estatutos lles atribúen, nin boten cargas innecesarias sobre os administrados.

A partir do razoamento anterior e da necesidade dunha interpretación sistemática –ou sexa, tendo sempre en conta o contido íntegro da norma fundamental– dos preceptos constitucionais, e tamén dunha interpretación das normas estatutarias, como das do resto do ordenamento xurídico de conformidade coa Constitución⁹¹, deriva o alto tribunal a necesidade de colaboración entre a Ad-

⁸⁹ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1^o.

⁹⁰ SSTC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2^o, e 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1^o.

⁹¹ STC 18/1992, do 4 de maio, fund. xur. 1^o.

ministración central e as administracións autonómicas, colaboración que pode esixir en moitos casos, en relación, sobre todo, coa nosa incorporación á CEE, formas de articularción moi diversas que só unha interpretación inadecuada dos preceptos constitucionais e estatutarios pode obstaculizar⁹².

VI. Xeralmente, os estatutos de autonomía acolleron no seu articulado cláusulas de execución en sede autonómica de tratados internacionais. Ben é certo que non só non existe verbo disto homoxeneidade, senón que, pola contra, se poden apreciar entre eles notables diverxencias, podendo englobar desde esta perspectiva os estatutos nos seguintes grupos:

a) Un primeiro grupo de estatutos que asumiron plenamente, ou sexa, sen restrinxila á mera execución administrativa, esta función de execución. O Estatuto vasco reflecte o modelo deste bloque estatutario. O seu art. 20.3, no seu inciso primeiro, prescribe que: "O País Vasco executará os tratados e convenios en todo o que afecte ás materias atribuídas á súa competencia neste estatuto". Análoga é a determinación do art. 27.3 do Estatuto de Cataluña, consonte o que: "A Generalitat de Cataluña adoptará as medidas necesarias para a execución dos tratados e convenios internacionais no que afecten ás materias atribuídas á súa competencia, segundo o presente estatuto". Nesta dirección sitúanse igualmente os estatutos de autonomía de Andalucía (art. 23.2), Aragón (art. 40.2), Castela-A Mancha (art. 34), Canarias (art. 37.2) e Madrid (art. 33.2).

b) Un segundo grupo de estatutos que asumen unicamente a función de execución administrativa, con exclusión, xa que logo, da posible execución lexislativa. Este é o caso do Estatuto de Autonomía para Asturias, cun art. 12, b) que lle atribúe ó Principado de Asturias, "en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dice el Estado", a función executiva en materia de "ejecución dentro de su ámbito territorial de los tratados internacionales, en lo que afectan a las materias propias de las competencias del Principado de Asturias". E isto é, así mesmo, o que contemplan os estatutos de Murcia (art. 12.2), Navarra (art. 58.2 da Lei orgánica de reintegración e melloramento do réxime foral de Navarra), Extremadura (art. 9^o.1), Baleares (art. 12.1) e Castela e León (art. 28.7).

⁹² STC 252/1988, fund. xur. 2^o, *in fine*.

c) Finalmente, un terceiro bloque estatutario caracterizado pola omisión de calquera referencia ó tema: estatutos de autonomía para Galicia; da Comunidade valenciana, para Cantabria e A Rioxa.

Dentro da sistemática que acabamos de realizar cabe facer aínda unha ulterior diferenciación entre aqueles textos estatutarios que, seguindo os trazos dos estatutos vasco e catalán, se limitan a preve-la execución dos tratados e convenios internacionais (que son tódolos que previron a execución do dereito convencional agás dous) e os estatutos de Murcia e Aragón, que estenden a previsión de execución autonómica ós actos normativos das organizacións internacionais, circunstancia de especial interese respecto do dereito comunitario derivado⁹³.

A problemática interpretativa de maior transcendencia que se presentou en relación coas previsións estatutarias ás que acabamos de aludir é a de se se trata ou non de cláusulas de competencias, dado o principio dispositivo que se atopa na mesma base da repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas; isto significaría que só poderían levar a cabo a execución aquelas comunidades que previamente a asumiran estatutariamente e, desde logo, co alcance previsto pola norma de asignación de competencias, ou sexa, polo Estatuto de Autonomía. Como é obvio, se se rexeita a tese precedente, isto é, se se entende que a execución se debe desconectar desa materia acéfala que son as "relacións internacionais", chégase de inmediato á conclusión de que as cláusulas estatutarias de execución non son cláusulas atributivas de competencia; deste xeito, a execución non sería unha competencia *per se*, senón unha simple función vinculada coa asunción de competencias *ratione materiae*. A consecuencia que disto se desprende é patente e de grande transcendencia: para que unha Comunidade execute as normas en cuestión é indiferente que o seu estatuto acoila unha cláusula de execución, pois a execución non é unha competencia, senón máis ben unha obriga.

Dúas son as posicións doutriniais que verbo disto se perfilaron:

a) A primeira sería a que considera que a execución dos tratados debe ser unha competencia expresamente asumida; é dicir, non chega coa competencia material,

⁹³ A teor do art. 12.2, párrafo primeiro, do estatuto para a rexión de Murcia: "Corresponde también a la Región la ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecte a materias de su competencia". Análoga é a dicción do art. 40.2 do Estatuto de Autonomía de Aragón, conforme ó que: "La Diputación General de Aragón adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de todos los tratados internacionales y de los actos normativos de las Organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma".

senón que é preciso, igualmente, que no Estatuto de Autonomía se prevexa de xeito expreso a execución, co que loxicamente as cláusulas estatutarias de execución se converten en cláusulas de atribución de competencias. **Mangas Martín** é a principal defensora desta tese⁹⁴, aducindo a prol dela o contexto constitucional-autonómico: os estatutos de autonomía son marcos de competencias, o que, como se sabe, quere dicir que acollen as competencias que asumen de xeito expreso as comunidades autónomas. Desta forma, o silencio estatutario suporía a entrada en xogo da cláusula residual do inciso segundo do art. 149.3 da Constitución, pasando a competencia a ser de titularidade do Estado.

É certo que **Mangas Martín** admite⁹⁵ que a tese contraria (ou sexa, a competencia implícita das comunidades autónomas para a execución dos tratados) ten un bo sustento pragmático-político e, desde logo, simplificaría en principio a aplicación do dereito comunitario polos entes territoriais autonómicos, mais esta reflexión non a leva a claudicar da súa postura, senón a propugnar, para o logro dunha máis racional aplicación polas comunidades autónomas do dereito comunitario, a transferencia, ó abeiro das previsións do art. 150.2 da nosa norma suprema, da plena competencia de execución para aquelas comunidades que non a asumisen en absoluto ou para aquelas outras que a recibisen estatutariamente só de xeito restrinxido (a mera execución administrativa), de forma que tódalas comunidades dispoñan da competencia plena de execución dos tratados internacionais e, de se-lo caso, do dereito derivado.

b) A segunda posición é a daqueles que, como **González Pérez**⁹⁶, cren, con evidente acerto segundo o noso entender, que é posible defender unha facultade-deber inherente de execución de disposicións internacionais a cargo das comunidades autónomas independentemente de calquera previsión (ou falta de previsión) estatutaria, na medida en que unha negación ou unha restricción *ad hoc* da capacidade de execución como tal atacaría a coherencia do sistema de base da repartición de competencias no núcleo mesmo de competencias materiais estatutariamente asignadas ás comunidades autónomas, tendo en conta a esencial interrelación competencia substantiva - competencia para executar, resultante *inter alia*

⁹⁴ Araceli Mangas Martín, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., pp. 242-246.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 245.

⁹⁶ Manuel Pérez González, "La acción exterior del Estado y las Autonomías", art. cit., pp. 316-317.

do feito de que o dereito internacional (e *a fortiori* o dereito comunitario europeo, tanto orixinario coma derivado), unha vez que se incorporou ó dereito interno, vén incrustarse no sistema estatal de fontes.

En coherencia co precedente razoamento, que, como xa dixemos, asumimos plenamente, as cláusulas estatutarias de execución non se deberían considerar cláusulas de competencias e, en perfecta sintonía con isto, aínda que á inversa, as cláusulas de execución restrictiva, por así chamalas, dalgúns estatutos non se deberían ver desde a óptica dunha presunción de desapoderamento⁹⁷, senón desde a dunha presunción de correspondencia entre a competencia material e a competencia para executar en sentido lato.

A conclusión final de todo o exposto é que as comunidades autónomas se atopan nun plano de igualdade no que se refire á función de execución dos tratados e, en xeral, do dereito derivado, entendendo por tal igualdade que é indiferente que esa execución fose ou non especificamente contemplada polo respectivo estatuto. Como ben di Pérez Tremps⁹⁸ no mesmo sentido, tódalas comunidades autónomas, incluídas as que carecen de cláusula verbo disto, poden executar tratados e dereito comunitario orixinario e derivado, xa que o título de competencias non provén da existencia da antedita cláusula, senón da asunción da materia concreta.

O Tribunal Constitucional ratificou esta interpretación nunha doutrina que, progresivamente, foi sentando as bases que haberían de conducir ó seu posicionamento final. E así, na súa Sentencia 44/1982, o alto tribunal significaba que a execución en sede autonómica “é lóxica consecuencia da organización territorial do Estado, sen que poida pór en perigo a unidade de interpretación que lle incumbe ó Estado, “único responsable internacionalmente da execución dos tratados nos que é parte”⁹⁹. Pouco despois, o tribunal manifestábase con inequívoca nitidez sobre o significado das cláusulas estatutarias de execución; e, en referencia á cláusula desta natureza que acolle o art. 27.3 do Estatuto de Cataluña, precisaba que o antedito precepto lle impuña á Generalitat o exercicio dunha obriga, que non competencia¹⁰⁰.

Con máis nitidez aínda, e en referencia novamente

⁹⁷ Antonio La Pergola, “Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias. Notas sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano”, no colectivo *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor Antonio Truyol Serra*, vol. II, Madrid, 1986, pp. 669-670. Así mesmo, Manuel Pérez González, “La acción exterior del Estado y las Autonomías”, art. cit., p. 318.

⁹⁸ Pablo Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., p. 83.

⁹⁹ STC 44/1982, do 8 de xullo, fund. xur. 4º.

¹⁰⁰ STC 58/1982, do 27 de xullo, fund. xur. 4º.

ó citado art. 27.3, o xuíz da Constitución, na súa Sentencia 252/1988, puntualizaba que: "As normas estatutarias que, como a recollida no art. 27.3 do Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que a Comunidade Autónoma adoptará as medidas necesarias para a execución dos tratados internacionais no que afecten a materias atribuídas á súa competencia, non son, como resulta evidente, normas atributivas dunha competencia nova, distinta das que en virtude doutros preceptos xa exerce a Generalitat"¹⁰¹ ¹⁰².

En definitiva, a execución do dereito convencional en xeral, e do dereito comunitario en particular, correspóndelle a quen materialmente exerza a competencia, segundo as regras de dereito interno¹⁰³, xa que "non existe unha competencia específica para a execución do dereito comunitario"¹⁰⁴.

8. A capacidade das comunidades autónomas para concluír per se acordos internacionais

I. Unha das cuestións máis problemáticas que desde sempre se suscitou nos estados de estrutura complexa foi a relativa á capacidade dos entes territoriais para concluír tratados ou acordos, ou sexa, para obrigarse internacionalmente. Contra o que se pode pensar aprioristicamente, a capacidade internacional para obrigarse non se pode deducir unidireccionalmente da soberanía, de xeito que se poida establece-lo falso axioma de que quen carece de soberanía está privado de toda capacidade internacional convencional. Como para este efecto sostén Bitter¹⁰⁵, hoxe en día non se pode xa afirmar que son só os estados soberanos os que posúen capacidade internacional. En todo caso, o tema debe ser resolvido non tanto na esfera do dereito internacional, coma na do dereito interno, de xeito que os estados soberanos son competentes para crear novos suxeitos de dereito internacional; **para que isto sexa así, bastará con que a respectiva Constitución contemple a posibilidade dunha competencia no plano exterior dos entes territoriais que integran o Estado complexo e que, como é lóxico, con**

¹⁰¹ STC 252/1988, do 20 de decembro, fund. xur. 2º.

¹⁰² Precisando aínda máis esta doutrina, o alto tribunal sinalaría noutro momento (STC 153/1989, do 5 de outubro, fund. xur. 8º) que "o feito de que poida haber tratados é irrelevante en principio –e sen prexuízo da responsabilidade internacional do Estado– como criterio de competencias nun sentido ou noutro: nin atrae a competencia cara ó Estado en virtude da regra do art. 149.1.3ª CE, nin o art. 27.3 do Estatuto de Cataluña a atrae para a Comunidade Autónoma, xa que, como se deduce do teor do mencionado artigo, aplícase ó que xa sexa competencia autonómica en virtude das regras de competencias materiais incluídas no propio estatuto".

¹⁰³ STC 79/1992, do 28 de maio, fund. xur. 1º. Así mesmo, STC 117/1992, do 16 de setembro, fund. xur. 2º.

¹⁰⁴ STC 236/1991, do 12 de decembro, fund. xur. 9º.

¹⁰⁵ J. W. Bitter, "El Estado compuesto ...", art. cit., p. 188.

posterioridade, outros suxeitos do dereito internacional recoñezan esa capacidade.

A realidade amósanos, sen embargo, que son moi infrecuentes os casos en que se lles recoñece ós entes territoriais un *ius ad tractatum*. Desenvolvendo algunha idea xa exposta con anterioridade, deterémonos agora, aínda que brevemente, no dereito comparado.

II. Na República Federal de Alemaña, o art. 32.3 da Lei fundamental de Bonn habilita ós *länder* para concluír tratados, nos límites das súas competencias, e co requisito de que o *Bund* lle outorgue o seu consentimento á conclusión do tratado, consentimento que lle dá o Goberno federal ó *Länd*. O requisito do asentimento do Goberno federal foi interpretado polo Tribunal Constitucional Federal como unha forma de supervisión federal preventiva tendente a asegurar que os acordos dos *länder* non atenten contra o propio interese federal. En todo caso, segundo a doutrina¹⁰⁶, na práctica, a importancia desta competencia dos *länder* para concluír tratados parece ben escasa.

En Suíza, a teor do art. 9º da Constitución, os cantóns teñen competencia para concluír tratados internacionais en materia de economía pública, relacións de veciñanza e policía; sen embargo, os tratados non deberán conter nada contrario á Confederación ou ós dereitos dos restantes cantóns, tendo que ser aprobados polo Consello Federal, que debe organiza-las negociacións e declarar, tralo consentimento dos cantóns, a vontade destes a obrigarse. Ademais, o art. 10.1 da Constitución determina que as relacións oficiais entre os cantóns e os gobernos estranxeiros ou os seus representantes se teñen que desenvolver a través do Consello Federal, aínda que, a teor do art. 10.2, os cantóns poden contactar directamente coas autoridades inferiores e os funcionarios dun estado estranxeiro, nas materias mencionadas polo art. 9º. Como lembra Solís¹⁰⁷, a doutrina legal vén interpretando a expresión "autoridades inferiores" como referida a autoridades administrativas, así como ás municipais, rexionais ou provinciais, e ós axentes subalternos dun Goberno central estranxeiro.

En Estados Unidos, aínda cando os estados membros da Unión carecen da competencia para concluír tratados ("*treaties*"), sen embargo, recoñéceselles constitucional-

¹⁰⁶ Ibidem, p. 190.

¹⁰⁷ Tomás Solís Gragera, "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", art. cit., p. 99.

mente unha certa capacidade par chegar a acordos (“*agreements*”) con poderes estranxeiros tralo outorgamento do seu consentimento polo Congreso. De feito, malia a existencia dunha tradición contraria e dunha xurisprudencia restrictiva neste terreo, da evolución da práctica parece deducirse a aptitude dos estados membros para subscribir acordos de natureza non política, mesmo sen o consentimento do Congreso en casos en que a outra parte non sexa un estado soberano; é salientable, verbo disto, a existencia de múltiples relacións convencionais transfronteirizas entre estados da Unión e provincias canadenses ou estados mexicanos¹⁰⁸.

Finalmente, referímonos ó caso de Italia, polo interese particular que para nós presenta. Desde logo, a Constitución italiana ignora todo vestixio que posibilite falar dunha capacidade internacional das rexións, nin tan sequera das de estatuto especial. Isto non supuxo, sen embargo, que as rexións se contentasen con reconducirla súa actuación en materia de relacións internacionais para o plano interno das mesmas (participación na fase ascendente ou descendente dos tratados..., etc.). Todo o contrario; en 1973, a rexión de Umbría subscribía un acordo coa rexión alemana de Potsdam e, dous anos máis tarde, a rexión de Lombardía facía o propio coa rexión somalí de Benadir. En relación co primeiro destes acordos, o Goberno italiano non só negou o seu consentimento, senón que recorreu á *Corte Costituzionale* para que esta declarase inconstitucional a iniciativa rexional, pretensión que a *Corte* considerou inadmisibile sobre a base estritamente formal de que o acordo non entrara en vigor. Estes precedentes conduciron a que a doutrina enténdese¹⁰⁹ que as rexións italianas poderían xogar no futuro un determinado papel no ámbito internacional e quizais, mesmo, concluír tratados internacionais.

III. A Constitución española, á vista especialmente da cláusula de atribución de competencias do art. 149.1.3^a e da previsión do art. 97, que lle encomenda ó Goberno a dirección da política exterior, parece non deixar ningunha posibilidade ó exercicio polas comunidades autónomas dun certo *ius contrahendi* en materias propias da súa competencia.

O itinerario constituínte corrobora aínda máis se cabe esta primeira impresión; isto acontece cando se lem-

¹⁰⁸ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., pp. 65-66.

¹⁰⁹ J. W. Bitter, “El Estado compuesto ...”, op. cit., p. 192.

bra a curta traxectoria da emenda nº 659 do Grupo Parlamentario Vasco, presentada ó art. 138.3 do Anteproxecto de Constitución (precepto ó que xa nos referimos e que lle atribuíu ó Estado a exclusiva competencia sobre, entre outras materias, “a realización de tratados e fiscalización do cumprimento das obrigas internacionais derivadas dos mesmos”), que postulaba a adición ó citado precepto dun inciso final, a teor do cal a competencia estatal en materia de realización de tratados había que entendela “sen prexuízo de que naquelas materias comprendidas no ámbito da potestade normativa dos territorios autónomos estes poidan concertar acordos co consentimento do Goberno do Estado”. A emenda xustificábase nunha realidade que non podía ser ignorada, especialmente nos pobos asentados en dous estados: a existencia de situacións particulares que merecen un tratamento xenuinamente local e cunha solución que adoita quedar marxinada polo seu expresado particularismo.

O deputado vasco Sr. Vizcaya Retana defendería a citada emenda ante a Comisión de Asuntos Constitucionais do Congreso¹¹⁰, precisando que as materias ás que se refería a emenda eran unicamente as de exclusiva competencia da Comunidade Autónoma, tanto no tocante á súa lexislación, coma ó seu desenvolvemento normativo, ou á súa execución. A xuízo do deputado vasco, a imposibilidade de a Comunidade concertar eses acordos suporía, de xeito indirecto, tanto como que a Comunidade lle delegase ó Estado facultades ou materias relacionadas con facultades que son da súa titularidade. A emenda, finalmente, sería rexeitada por 33 votos en contra, dúas abstencións e unicamente un voto a favor, resultado enormemente significativo do rexeitamento sen paliativos que a mesma mereceu e que terminou propiciando a súa retirada no Pleno da Cámara baixa.

O Tribunal Constitucional acentuou, aínda máis se cabe, a rixidez dos preceptos constitucionais no que agora nos interesa. Nun primeiro momento, advertindo que a relación entre unha Comunidade e un poder público estranxeiro vulneraría de xeito aberto a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais¹¹¹. Con posterioridade, precisando que a cláusula do art. 149.1.3ª elimina de raíz calquera forma de *ius contrahendi* dos entes autonómicos. E así, na súa Sentencia

¹¹⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 90, 15 de xuño de 1978, p. 3314.

¹¹¹ STC 154/1985, do 12 de novembro, fund. xur. 5º.

137/1989, á que nos referimos nun momento anterior detidamente, o tribunal chegaría á conclusión de que “só ó Estado lle é posible concertar pactos internacionais sobre toda clase de materiàs”¹¹², o que era tanto como soste-ter que no noso dereito só existe un único suxeito dotado de *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais: o Estado. E este é, polo demais, o único dato que o alto tribunal considerou relevante para xulga-la lexitimidade constitucional dun acordo (o “Comunicado de colaboración” subscrito polo conselleiro de Ordenación do Territorio da Xunta de Galicia, ó que xa nos referimos), carente en realidade de forza vinculante, xa que para o tribunal pouco importa que o acordo comprometa ou non a responsabilidade internacional do Estado, pois a súa mera existencia xa supón, en virtude do razoamento antes exposto, a realización dun acto ilexítimo desde unha perspectiva interna, constitucional.

Convén, non obstante, entrecoller da doutrina constitucional unha referencia que ben puidese servir de patrón ou guía que marcasse o norte para seguir na procura dunha solución de futuro. O intérprete supremo da Constitución, tras advertir que a nosa “Lex superior” non contén ningunha limitación ou excepción en beneficio das comunidades autónomas, no que se refire á titularidade estatal da competencia para obrigarse por medio de tratados, precisa que “tampouco impide [a Constitución] que a cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas adecuadas, para as que tanto a propia Constitución [art. 150.2] coma o dereito comparado [tratados-marco..., etc.] ofrecen amplas posibilidades”¹¹³. Isto que- re dicir que o alto tribunal, dunha banda, se manifestou inequivocamente favorable á constitucionalidade de fórmulas de cooperación entre o Estado e as comunidades autónomas no ámbito das relacións internacionais e, máis especificamente, no da competencia para obrigarse por medio de tratados; e, doutra banda, subministrou mesmo algúns dos instrumentos normativos ós que se podería acudir para posibilitar esa colaboración: as leis orgánicas de transferencia ou delegación ás que se refire o art. 150.2 e os tratados-marco. Deste xeito, o tribunal marcou a que ben debería se-la dirección pola que seguir no futuro.

¹¹² STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 5º.

¹¹³ STC 137/1989, do 20 de xullo, fund. xur. 4º.

¹¹⁴ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 254-255.

¹¹⁵ Gloria de Albiol Biosca, “Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980”, no colectivo *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, op. cit., pp. 225 e ss.; en concreto, p. 228.

¹¹⁶ Manuel Pérez González e Jorge Pueyo Losa, “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, art. cit., p. 63.

¹¹⁷ Pérez González (en “La acción exterior del Estado ...”, art. cit., pp. 292-293) procedeu a enumerar algunhas das actividades de proxección externa das comunidades autónomas: intervención nos proxectos deliberativos internacionais, ben dentro de delegacións estatais negociadoras de tra-

Remiro Brotons¹¹⁴, verbo disto, considerou que a conclusión de tratados-marco que lles outorguen cobertura normativa ós acordos posteriormente concertados polas entidades para ese efecto autorizadas, baixo a garantía dos estados parte, é un método excelente, pois permite estende-la participación a tódolos niveis da organización estatal, territorial ou non, adaptándoa ás diferentes posibilidades da rexión, do municipio, do organismo autónomo, ... O tratado-marco ofrécelles, así mesmo, un paraugas ás iniciativas locais e rexionais na cooperación transfronteiriza.

Verbo disto precisamente, convén lembra-lo convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza das colectividades ou autoridades territoriais, auspiciado polo Consello de Europa e aberto para asinar o 21 de maio de 1980, convenio cuns antecedentes que se remontan a 1964 coa aprobación da Directiva nº 227 da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa. A finalidade deste convenio-marco oriéntase, como se afirma no seu preámbulo, a promove-la cooperación entre os estados membros do Consello de Europa no campo administrativo, mediante a conclusión dos acordos oportunos, asegurando a participación das entidades territoriais de Europa na realización deste fin. En todo caso, como ben se puxo de relevo¹¹⁵, o obxectivo prioritario do convenio reduce esa participación a un campo de aplicación ben determinado: a cooperación das entidades territoriais limítrofes ou fronteirizas.

Todo o que expuxemos con anterioridade salienta que non se pode pasar por alto a realidade do inxente desenvolvemento das relacións internacionais, que tende a xerar tipos de vínculos (interestatais *sensu stricto*, transnacionais ou híbridos) cada vez máis diversos nun marco de cooperación internacional pública que se establece a tódolos niveis da organización dos estados¹¹⁶, traducíndose en acordos de natureza ben dispar¹¹⁷.

Polo demais, recoñecerlles ás comunidades autónomas unhas actividades de proxección externa, "de relevo internacional", non significa necesariamente –máis ben diríamos que de ningún xeito– admitir que dispoñen dunha capacidade contractual directa no plano internacional. As relacións de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas esixen a busca de vías con-

tados internacionais, ben destacadas en conferencias ou reunións internacionais; concertación transfronteiriza, coa posibilidade de establecer acordos ou arranxos de proxección internacional baixo tutela estatal, á sombra de convenios coma o convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza das colectividades ou autoridades territoriais; integración e participación en organismos interrexionais do tipo dos existentes no Arco Alpino, podéndose citar, verbo disto, a Comunidade de Traballo dos Pirineos, creada en 1983, e, finalmente, a realización de actividades promocionais cara ó exterior (en materia turística, cultural, etc.), conforme, emporiso, ás regras e pautas que se estipulen en relación coa coordinación e o control a cargo das instancias centrais do Estado responsables das relacións internacionais. Como é obvio, trátase de actividades ou actuacións que, de se-lo caso, poderían asumirlos entes territoriais.

cretas polas que canalizar unha certa actuación “de relevo internacional” das comunidades. Mecanismos xurídicos para isto, é obvio que existen, como o propio Tribunal Constitucional xa puxera de relevo; unicamente falta a vontade política necesaria. Manter unha actitude de incompreensión e de ignorancia respecto desta cuestión só propicia un asaño das diversas e enfrontadas posturas existentes por parte do Estado e das comunidades, ou, cando menos, dalgunhas delas, e, daquela, a acentuación do problema da cuestión. 