

EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS EN EL SISTEMA DE COOPERACION INTERTERRITORIAL (*)

JUAN CANO BUESO (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO ESTATAL.-III. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LAS CC.AA. EN LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACION CON OTRAS CC.AA.-IV. EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACION DE LAS CC.AA. EN LA CONCLUSIÓN Y APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.-V. UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA: EL DERECHO DE LAS CC.AA. A SER INFORMADAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIAS DE SU ESPECÍFICO INTERÉS.

(*) El presente texto corresponde a la conferencia pronunciada por el autor en las II Jornadas de Estudios sobre «Comunidades Autónomas e Instrumentos de Cooperación Interterritorial» que, organizadas por el Parlamento de Andalucía, se celebraron en Granada los días 9, 10 y 11 de junio de 1988.

(**) Doctor en Derecho, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

No parece exagerado afirmar que el principio de cooperación, en su consideración estructural, constituye una de las categorías fundamentales de los Estados políticamente descentralizados. Existe, en la estrategia de algunas fuerzas políticas y en la conciencia colectiva de algunas franjas poblacionales, la creencia (o la táctica) de que un Estado compuesto, en nuestro caso el Estado de las Autonomías, se sustenta sobre la base política de la confrontación con el «centralismo» y sobre la base jurídica de la «apropiación» y de la «conquista» competencial. Esta concepción de la política, que margina la gran obviedad de que el Estado es global y que las Comunidades Autónomas, por ende, forman parte importante del mismo, no puede ser quebrada sino por la articulación de mecanismos participativos e integradores de los diversos impulsos políticos periféricos que, correctamente articulados, plasmen en orientaciones y directrices políticas generales; es decir, en un «indirizzo estatal». Y es que la división territorial del poder, en su forma federal o cuasi-federal, «no se entiende ya como separación y mera yuxtaposición de esferas independientes y soberanas de gobierno, actuando cada una sobre un ámbito material propio y exclusivo, sino como colaboración entre los diversos centros de gobierno en la consecución de objetivos de común interés, como participación de todas las instancias en un esfuerzo conjunto para el cumplimiento de todas

aquellas funciones y tareas que redundan en beneficio del todo y, con él, de las propias partes» (1).

Nos referimos, a continuación, dentro de los modos de configuración de ese «indirizzo estatal», a una de las relaciones que, al menos en teoría, más nervio debe aportar a la actividad cooperativa, cual es el grado de participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de los órganos estatales, a través de dos técnicas concretas: en primer lugar, la participación de los Parlamentos de las CC.AA. en el proceso legislativo estatal; y, en segundo lugar, abordaremos el problema de la participación de las CC.AA. en la conclusión y aplicación de los Tratados internacionales. Entre ambas estudiaremos la interesante cuestión de la participación de los Parlamentos de las CC.AA. en la suscripción de Convenios y Acuerdos de cooperación con otras CC.AA.

Veamos, en consecuencia, el grado de participación de los Parlamentos de las CC.AA. en la formación de la voluntad de los órganos estatales.

II. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCESO LEGISLATIVO ESTATAL

Dicha participación supone la configuración de la «iniciativa legislativa» como un instrumento de cooperación interorgánica en la producción normativa estatal. A estos efectos entenderemos por iniciativa legislativa tanto la ordinaria del artículo 87.2 de la Constitución como la iniciativa de reforma constitucional, que no es, a la postre, sino una modalidad de iniciativa legislativa, pues el artículo 166 de la Constitución, que abre el Título X dedicado a la reforma constitucional, establece que dicha iniciativa «se ejercerá» en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

(1) ALBERTI ROVIRA, E: «Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 358.

Valdría la pena resaltar en este punto la *relevancia política* que supone dotar a los Parlamentos de las CC.AA. de «iniciativa legislativa», incluso para la reforma constitucional, poder que, por regla general, no se encuentra recogido en las Constituciones de los estados federales, aunque sí en algunas Constituciones de estados unitarios que admiten la autonomía de todo o parte de sus territorios (por ejemplo, Italia o Portugal). Sin embargo, conviene no hacerse demasiadas ilusiones sobre la *relevancia práctica* de dicha cuestión, pues que la C.A. sea titular de iniciativa legislativa estatal (de la que no están dotados los estados federales) antes que a un plus de autonomía obedece a un reconocimiento limitativo de carácter puramente estructural: su insuficiente representación en los órganos de articulación de la voluntad estatal.

Como es sabido, el artículo 87.2 de la Constitución establece que «Las Asambleas de las CC.AA. podrán solicitar del Gobierno la *adopción de un proyecto de ley* o remitir a la Mesa del Congreso una *proposición de ley*, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa».

Como bien puede observarse, y ha reiterado la doctrina, el artículo 87.2 comprende dos facultades distintas:

- Un «poder» de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, que no puede ser interpretado sino como una concreción del derecho genérico de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución a favor de la Asamblea Legislativa.
- Una iniciativa legislativa propiamente dicha que se materializa en la posibilidad de presentar ante la Mesa del Congreso una proposición de ley que será defendida por un máximo de tres diputados de la Asamblea proponente.

Es obvio que el primer mecanismo señalado (la solicitud de adopción de un proyecto de ley) no tiene ninguna consecuencia jurídica directa ni condiciona ni constriñe la libertad del Gobierno para hacer suyo el proyecto de ley que se solicita. Es, en

suma, un mecanismo de articulación, por así llamarlo, vago y genérico, cuya operatividad hasta la fecha ha sido prácticamente nula (2).

Cuestión distinta acaece con la posibilidad de presentar proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso que sí constituye, por el contrario, una actividad jurídicamente relevante que absolutamente merece la consideración de «iniciativa legislativa», en sentido estricto. Dicho esto, el problema de máxima importancia en este punto estriba en evaluar si nos encontramos ante un instrumento de participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad estatal configurado como una *potestad general* —y no limitada— de la C.A. en su condición de ente político, o por el contrario, se trata de una *potestad parcial* ligada al ámbito de su «interés» en cuanto gestores de competencias en sentido más administrativo que político.

Un sector de la doctrina ha considerado, en principio, que esta iniciativa legislativa debía circunscribirse a la defensa de los *intereses propios* de la C.A. ligada a aspectos relevantes y útiles desde el punto de vista competencial, garantistas en suma, y despojándola de su capacidad de incidencia acerca de la dirección política general y del funcionamiento del Estado, en su globalidad (MUÑOZ MACHADO, SANTAMARÍA PASTOR, HERRERO LERA, etc.).

Esta visión del problema, además de restrictiva, debe calificarse de incorrecta por cuanto:

a) Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía establecen una iniciativa de carácter general no sometida a limitación, salvo la derivada de las reservas constitucionales para todo tipo de proposiciones de ley, en concreto: las que resultan de los artículos 134.1 y 5 (proyecto de ley de Presupuestos y proyectos de ley que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos); artículo 131 (proyecto de ley de Planificación

(2) En el momento de redactar estas notas (mayo de 1988) solamente se había solicitado por parte de las CC.AA. la adopción de tres proyectos de ley: 2 por la Generalitat de Cataluña y 1 por la C.A. de Madrid.

General de la Economía) y artículos 146, 147.3 y 151.2 (relacionados todos ellos con la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía).

b) Carece de sentido invocar, para limitar, el ámbito de los «intereses propios» de la C.A., ya que lo que la proposición de ley intenta es orientar en un concreto sentido la legislación del Estado.

c) Carece de sentido, en este punto, la forzada identificación de los conceptos «competencias» e «intereses» por cuanto la propia Constitución concede la iniciativa legislativa a las CC.AA. también para la reforma constitucional, materia que escapa, obviamente, a las competencias de las mismas.

d) El Tribunal Constitucional ha reiterado, hasta la saciedad, que la secuencia legislación básica-legislación de desarrollo no presupone, necesariamente este iter cronológico (Sentencias del Tribunal Constitucional de 28-VII-81, 28-I-82, 8-II-82, 28-III-82, et-
cétera.

Por todo ello sólo cabe concluir que nos encontramos ante una iniciativa legislativa de carácter general que no es sino un instrumento de cooperación entre dos órganos legislativos que producen normas que pertenecen a un único ordenamiento general del Estado. Y si bien es posible que muchas de estas iniciativas pudieran orientarse a la puesta en marcha del procedimiento que concluye en la aprobación de leyes orgánicas de transferencia o delegación (materia competencial, en suma), ello no quiere decir que dicha iniciativa no pueda dirigirse a regular aspectos normativos generales del Estado, incluyendo aquéllos en que la C.A. carece absolutamente de competencias.

Apuntemos, finalmente, de un lado, la extraordinaria complejidad en la tramitación de las iniciativas que nos ocupan, y, de otro, la incongruencia que resulta del hecho de que dichas proposiciones de ley deban presentarse ante la Mesa del *Congreso de los Diputados* en un sistema bicameral en el que al Senado la propia Constitución le asigna el papel de «Cámara de represen-

tación territorial». Bien mirado, el asunto no resulta ser tan grave precisamente por la falacia de la mencionada afirmación respecto del Senado y la preponderancia que el Congreso de los Diputados ostenta en el procedimiento legislativo (3).

En cuanto a la recepción estatutaria de Andalucía de la materia que nos ocupa, cabe decir que la misma está contemplada en el artículo 30.11 (para la presentación de proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados) y en el artículo 21, ambos del Estatuto. En este último caso la solicitud no es sino una especificación del artículo 87.2 de la Constitución aplicado a la ampliación de competencias a través de los artículos 150.1 y 2 de la Constitución. En ambos casos la tramitación se regula por el artículo 164 del vigente Reglamento de la Cámara, es decir, tanto el proyecto como la proposición de ley se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario con la particularidad de que ambos deberán ser aprobados por el Pleno en votación final de conjunto por mayoría absoluta, procediéndose acto seguido a la designación de un máximo de tres diputados responsables de defender la iniciativa en el trámite de toma en consideración ante el Congreso.

Como conclusión de cuanto antecede diremos, con SANTOLAYA MACHETTI, que «nos encontramos por tanto, ante un instrumento que si bien es diseñado con carácter general como procedimiento de colaboración en la formación de la voluntad estatal por parte de las Comunidades Autónomas, sin embargo, tanto las experiencias del Derecho Constitucional Comparado como la regulación concreta del mecanismo en la Constitución española nos impide augurar su operatividad.

(3) Tampoco puede decirse que este instrumento de cooperación haya despertado especial entusiasmo. Al cierre de estas notas han sido 24 el número de proposiciones de ley presentadas ante la Mesa del Congreso (3 País Vasco; 8 Cataluña; 2 Galicia; 1 Andalucía; 1 Cantabria; 1 Valencia; 1 Aragón; 3 Canarias; 4 Baleares) de las cuales sólo 7 fueron aprobadas y convertidas en realidad en 5 leyes, dado que 3 de ellas, en trámite acumulado, se referían a las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las CC.AA. Obsérvese, por lo demás, cómo —con excepción de Canarias— el mayor número de proposiciones presentadas corresponden a CC.AA. regidas por gobiernos sustentados por partidos distintos al del Gobierno central.

Planteado como un sustitutivo parcial e imperfecto de una auténtica representación territorial de las regiones en el Parlamento estatal, en realidad la práctica se ha encargado de demostrar la ineficacia del mismo si en el Parlamento no existe una estructura regional que favorezca la acogida de las demandas regionales.

Ahora bien, si tal estructura existe, la institución deja de tener sentido, como lo demuestra la inexistencia de la misma en aquellos ordenamientos que cuentan entre sus órganos legislativos centrales con un auténtico órgano de cooperación intraorgánica, es decir, en los «sistemas federales» (4).

III. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LAS CC.AA. EN LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON OTRAS CC.AA.

Los Convenios y Acuerdos son una forma de ejercicio de competencias que, bien como propias, bien como delegadas, poseen las CC.AA.

El artículo 145 de la Constitución reconoce expresamente la facultad de las CC.AA. para celebrar Convenios y Acuerdos para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias. Y ello porque en nuestro sistema el territorio se configura como un límite de actuación de las CC.AA. que, según el Tribunal Constitucional, son «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política» (5). Como consecuencia de lo anterior, las CC.AA., con carácter general, sólo pueden ejercer sus competencias dentro de su propio territorio, afirmación fundamental del Estado de las Autonomías que, con una u otra redacción, viene recogida en todos los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, artículos 9 y 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

(4) SANTOLAYA MACHETTI, P.: «Descentralización y cooperación», Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 354.

(5) Fundamento jurídico 1.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981.

El Tribunal Constitucional ha mantenido «ab initio» una concepción estricta de la territorialidad como límite de la actuación de las CC.AA. y, por su virtud, la consideración de que siempre que el «interés» supere el ámbito de la C.A. estaríamos en presencia de una competencia estatal, afirmación que no puede mantenerse a ultranza so pena de cercenar de raíz el mecanismo cooperativo entre las propias CC.AA. previsto en el artículo 145.2 de la Constitución que supone, por hipótesis, la posibilidad de actuación de «intereses» que superan el ámbito territorial de una C.A. Por tanto, forzoso es concluir que la territorialidad no puede ser sino un *límite relativo* de actuación de la C.A. superable, vía artículo 145, mediante actuaciones cooperativas de intereses comunes a varias nacionalidades o regiones.

Para mejor comprensión de la cuestión que abordamos es necesario detenerse, siquiera brevemente, en el estudio del artículo 145 de la Constitución. Dicho precepto, en su punto 1, contiene una rotunda afirmación: «En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas». Un importante sector de la doctrina ha resaltado hasta la exageración las limitaciones que dicho precepto impone, incluso sobre la forma de Estado, y el absoluto obstáculo que supone para un funcionamiento en sentido federal del mismo. En realidad nos encontramos ante el límite máximo de actuación cooperativa de las CC.AA., y como excepción al principio general que es la procedencia de *convenir* o *acordar* sin que la prohibición de federación de CC.AA. pueda ser instrumentada como criterio de distinción entre el Estado federal y el Estado regional, siquiera sea porque tal prohibición existe, de una u otra forma, en todos los Estados federales.

Lo anteriormente dicho nos lleva a la afirmación de que el aspecto relevante del artículo 145 es la autorización para suscribir Convenios y Acuerdos de cooperación como forma combinada de ejercicio de competencias propias y que, por tanto, el párrafo primero es el límite general para el ejercicio de competencias en régimen de cooperación. En efecto, el párrafo segundo del artículo 145 contiene dos sistemas distintos de cooperación interregional, los *Convenios* y los *Acuerdos* de cooperación, que se distinguen porque en los *Convenios* los Estatutos pueden de-

terminar los «supuestos, requisitos y términos» en que las CC.AA. pueden celebrarlos, necesitando tan sólo de una *comunicación* a las Cortes Generales (cuya naturaleza y efectos corresponde determinar a los propios Estatutos), mientras los Acuerdos requieren una *autorización* por parte de éstas.

La aparente claridad del texto se desvanece apenas se intenta precisar en la práctica qué tipo de actuaciones cooperativas deben calificarse como *Convenios* y cuáles como *Acuerdos*; es decir, aquello que debe entenderse por «gestión y prestación de servicios propios» (que es privativo de los Convenios) puesto que de tal diferenciación dependerá el carácter de la intervención (bien a través de una «comunicación», bien a través de una «autorización») de las Cortes Generales. El problema se complica además porque los Estatutos de Autonomía, lejos de clarificar la cuestión, han optado por una regulación diversa, a veces contradictoria e, incluso, circular.

Si atendemos a la elaboración constitucional del artículo 145, cabe destacar lo siguiente:

1. El grueso del debate se centra en el párrafo primero que recoge la prohibición de federación de CC.AA., convertido en discusión sobre la forma de Estado.

2. Ausencia de discusión sobre la relevancia de los Convenios y Acuerdos como instrumentos de cooperación interregional, y, por ende, ausencia cierta de datos que nos permitan diferenciar el régimen jurídico de unos y otros. Y ello por prejuizar, a mi juicio erróneamente, que dichos instrumentos propenden a impulsar tendencias centrífugas (se piensa, por ejemplo, en los Países Catalanes) despreciando sus perfiles de integración y unitarización (que no centralización) con que pueden ser utilizados en su vertiente cooperativa.

Nos corresponde hacer, en consecuencia, un esfuerzo de distinción entre *Convenios* y *Acuerdos* en razón de la materia y de la diferente intervención de las Cortes Generales. Si nos fijamos bien, dicha distinción no viene impuesta por la Constitución,

sino que ésta remite a los Estatutos con la única limitación de que, si se establece tal distinción, los *Convenios* han de referirse a «la gestión y prestación de servicios propios».

En general los Estatutos han recepcionado con mala técnica la remisión constitucional. En el caso de Andalucía, el artículo 72.1 del E.A.A. prescribe que:

«En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas».

Como se ve, estamos ante un caso en que la Constitución remite al Estatuto y éste reenvía a una ley (aunque con tal nombre no se cite) del Parlamento autónomo que fijará «los supuestos, condiciones y requisitos» para convenir.

A primera vista parece dudosa la licitud de dicho reenvío, toda vez que el artículo 145 de la Constitución se refiere específicamente a los Estatutos y no a leyes regionales, por lo que si los Estatutos no regulan «los supuestos, requisitos y términos en que las CC.AA. podrán celebrar convenios» estaríamos, 'a fortiori', en el supuesto de los *Acuerdos*, en una estructura semejante a la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. Si el E.A.A. no ha cumplimentado los requisitos constitucionalmente exigidos, todas sus relaciones interregionales deberían tramitarse por la vía reforzada de los *Acuerdos*.

No obstante, antes al contrario que considerar que dicha remisión pueda ser ilícita e inconstitucional, hay que presumir lo contrario, pues:

- Las propias Cortes Generales, al aprobar el Estatuto de Autonomía para Andalucía, lo han considerado válido.
- Es imposible, por lo demás, «que los Estatutos –como afirma LEGUINA– definan todos los supuestos de servicios pro-

pios, se especifiquen todos los requisitos y se prevean todos los términos en que tales convenios pueden celebrarse» (6).

En conclusión diremos que el artículo 145.2, tal y como lo concibió el constituyente, ha sido incumplido por todos los Estatutos que se han limitado a establecer la previsión de lo que son 'servicios propios', identificándolos generalmente con 'competencias exclusivas', y a establecer la conexión (comunicación/autorización) con las Cortes Generales. En última instancia la solución del E.A.A. de remitir la regulación de los *Convenios* a una ley regional es la más sensata de todas las soluciones esgrimidas, siquiera sea por la propia imposibilidad del Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica, de dar contenido en su seno a todos los «supuestos, condiciones y requisitos» necesarios para convenir, y también porque dicha ley regional permitirá clarificar qué debe entenderse por «*servicios propios*», concepto identificable con '*competencias exclusivas*' o, en un sentido más amplio, con '*competencias pertenecientes a la esfera de la Comunidad Autónoma*' (competencias propias).

Puestos a aventurar una solución satisfactoria (a efectos de distinguir entre *Convenios* y *Acuerdos desde el punto de vista competencial*) cabría entender que:

- Procede la calificación de *Convenio* para la prestación conjunta de servicios propios en los supuestos en que las CC.AA. pacten entre sí en el ámbito de sus propias competencias.
- Procede, por el contrario, la calificación de *Acuerdo de cooperación* cuando, teniendo las CC.AA. algún tipo de facultades sobre dichas competencias (que es la premisa para poder cooperar), éstas son materias de titularidad es-

(6) LEGUINA VILLA, J.: «Las Comunidades Autónomas», en «La Constitución española de 1978». Estudio sistemático dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría, Cívitas, Madrid, 1980, p. 787.

tatal delegadas a través del mecanismo del artículo 150.2 (ley de delegación).

Desde el punto de vista de la intervención de las Cortes Generales, el artículo 145 de la Constitución establece:

- Para los *Convenios* basta una '*comunicación*' a las Cortes Generales respecto de la cual los Estatutos han de señalar su naturaleza y efectos. Esta obligación constitucional impuesta a las CC.AA. puede sustanciarse a través de una simple notificación que tiene los siguientes efectos:
 - 1) La comunicación es un presupuesto de la eficacia del Convenio pero no de su validez, que la ostenta desde que el Convenio es aprobado por los órganos regionales competentes.
 - 2) Como consecuencia de lo anterior, los Estatutos otorgan una '*vacatio legis*' a la eficacia del Convenio para que las Cortes Generales conozcan la celebración del mismo.
 - 3) Los Estatutos de Autonomía, en general, tratan los efectos del requisito de la comunicación dentro de una gama de menor a mayor intervencionismo por las Cortes Generales, que va desde los casos en que ésta produce una simple '*vacatio legis*' de la eficacia del Convenio (Valencia y, excepcionalmente, País Vasco y Navarra) hasta los supuestos en que basta con que cualquiera de las dos Cámaras (Congreso o Senado) «manifiesten reparos» para que un *Convenio* deba tramitarse por la vía agravada de un *Acuerdo*. Es el supuesto de la generalidad de los Estatutos de Autonomía y, entre ellos, del de Andalucía, que viene a ser uno de los de peor condición. En efecto, en el caso del E.A.A. nos encontramos ante un supuesto de comunicación a las Cortes Generales que otorga a cada una de las Cámaras, aisladamente consideradas, la facultad de '*recalificar*' el pacto por cualquier motivo que consideren pertinente. «Si las Cortes

Generales o alguna de las Cámaras formularen objeciones...» el Convenio deberá tramitarse como Acuerdo. La dicción del artículo 72.3 del E.A.A., como se comprenderá, es lo suficientemente amplia que bordea la facultad discrecional de las Cortes Generales, con lo cual se ha producido una cierta inversión del instrumento de la comunicación bien alejada del espíritu de la Constitución y que paradójicamente ha venido articulado a través del Estatuto de Autonomía.

El procedimiento, entonces, que se sigue en este tipo de Estatutos (entre ellos, el de Andalucía) que concede la facultad de recalificación a cualquiera de las dos Cámaras es el siguiente:

- a) Elaboración de un Acuerdo de cooperación y aprobación por los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma.
- b) Comunicación a las Cortes Generales (no se especifica a qué Cámara) aunque a tenor de los artículos 137 y 138 del Reglamento del Senado el procedimiento se iniciará en esta segunda Cámara.
- c) Si en un plazo determinado (30 días desde la comunicación para Andalucía) no se formulan objeciones por las Cortes Generales (o alguna de sus Cámaras), el Convenio de colaboración, que es plenamente válido 'ex tunc', adquiere plena eficacia sin necesidad de declaración expresa por parte de las Cortes Generales.
- d) Si las Cortes Generales (o alguna de sus Cámaras) «formularan objeciones» se deberá proceder a la consecución de la autorización de ésta para que el Convenio, recalificado como Acuerdo de cooperación, adquiera, ya no eficacia, sino validez.

Por lo que se refiere a la naturaleza del *control* de legalidad de tipo político que establecen las Cortes Generales, la doctrina

suele coincidir en que éstas pueden considerar que un *Convenio* debe tramitarse como un *Acuerdo* e, incluso, en que se debe denegar la autorización para celebrar este último cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos:

- 1) Por extralimitación competencial. Es el caso de un Convenio suscrito para el ejercicio de competencias delegadas o ajenas.
- 2) Más discutible, al tratarse de una creación jurisprudencial, por invocación del principio de solidaridad, si el pacto arrojase perjuicio para el Estado u otras CC.AA. (El principio de la lealtad federal, en terminología comparada).
- 3) Por infracción del principio de prohibición de la federación.

En cuanto a los *órganos competentes para la aprobación de los Convenios* es una materia básicamente de autoorganización interna de los poderes de cada CC.AA. que queda a lo que dispongan los respectivos Estatutos de Autonomía.

Ordenados en intensidad decreciente respecto del papel de los Parlamentos Autonómicos en la celebración de Convenios y Acuerdos, tendríamos el siguiente cuadro siguiendo la clasificación de SANTOLAYA MACHETTI (7):

- a) Estatutos que conceden al Parlamento de la Comunidad Autónoma la facultad de *autorizar y aprobar* cualquier Convenio o Acuerdo que suscriba la Comunidad Autónoma (La Rioja).
- b) Estatutos que conceden a los Parlamentos de las CC.AA. la facultad de *aprobar* cualquier Convenio o Acuerdo del que forma parte la C.A. (Cataluña, Cantabria, Valencia, Castilla-La Mancha y Canarias).

(7) SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.*, p. 432 y ss.

- c) Estatutos que otorgan al Parlamento de la C.A. la competencia de *ratificar* los Acuerdos y Convenios en la que la C.A. sea parte (Aragón y Madrid).
- d) Estatutos que otorgan al Parlamento de la Comunidad Autónoma una facultad de *ratificación* sobre los Acuerdos y una facultad de '*recalificación*' *únicamente a efectos de la aprobación interna de los Convenios* (País Vasco).
- e) Estatutos que prevén la necesaria *autorización* del Parlamento de la Comunidad Autónoma *con carácter general* (Asturias, Murcia).
- f) Estatutos que establecen la necesaria *autorización* del Parlamento de la Comunidad Autónoma, pero exclusivamente para las *materias propias de Convenios* (Navarra).
- g) *Ausencia de regulación* estatutaria, con dos supuestos diferentes:
 - Estatutos que no contienen regla ni remisión a norma alguna sobre la cuestión (Galicia, Extremadura).
 - El caso específico del Estatuto de Autonomía para Andalucía, donde nos encontramos con una ausencia de norma pero existiendo una remisión estatutaria. En efecto, el artículo 72 remite a una Ley del Parlamento dicha materia, lo que no significa que en todo caso los Convenios y Acuerdos deban aprobarse por el Parlamento. Habrá que estar, en suma, a lo que disponga dicha Ley inexistente hasta la fecha.

Frente a la generalidad de los Estatutos de Autonomía, que han regulado la cuestión de los Convenios y Acuerdos más como si se tratase de una competencia sustantiva propia que como una forma de ejercicio de sus propias competencias, el E.A.A. es el único que dedica a la materia un Título específico, el Título V, bajo el epígrafe «Relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas», nominación equívoca por

cuanto en dicho Título no se regula ninguna variedad de relaciones con la Administración del Estado, sino un derecho de petición confuso al Gobierno (artículo 72.5), además de la materia de los Convenios y Acuerdos (artículo 72.1, 2, 3 y 4).

Como conclusión diremos que el diseño constitucional y estatutario general en España ha supuesto una fuerte presencia de los Parlamentos de las CC.AA. en la actividad cooperativa interregional en detrimento de los Consejos de Gobierno, situación que contrasta claramente con los esquemas federales donde los Convenios suelen suscribirse por los Ejecutivos siendo infrecuente su ratificación por los Parlamentos, salvo que impliquen el empleo de fondos públicos. Desde esta perspectiva la regulación española al efecto tiene aspectos positivos dado que facilita la transparencia y la democratización del instrumento cooperativo.

IV. EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN LA CONCLUSIÓN Y APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Es sabido que el Estado, en el ámbito de las relaciones exteriores, proyecta su voluntad unitaria a través de Acuerdos, Convenios o Tratados internacionales.

El artículo 149.1, 3.^a de la Constitución declara que «El Estado tiene competencias exclusivas sobre... las relaciones internacionales»; es decir, como tiene declarado el Tribunal Constitucional, *sobre toda la materia* (STC 35/1982, de 14 de junio), procediendo el propio texto constitucional a un reparto de funciones entre los órganos centrales del Estado a la hora de contraer obligaciones internacionales a través de la suscripción de los correspondientes Tratados. En efecto:

- a) *Al Gobierno de la Nación*, en cuanto órgano que dirige la política exterior, compete la *decisión* de elegir los Estados con quienes pretende suscribir el tratado, el *momento* idóneo para hacerlo y los *términos* y *alcance* del mismo. También le corresponde el proceso de *negociación* y *ejecución*,

así como la *garantía* del cumplimiento del tratado y de las disposiciones acordadas por los organismos supranacionales titulares de la cesión por el Estado de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93, in fine).

- b) *A las Cortes Generales* compete la prestación del consentimiento para que el Estado se obligue en los supuestos previstos en el artículo 94.1 de la Constitución; ser informadas con inmediatez de la conclusión de los restantes Tratados (en los términos del artículo 94.2 de la Constitución), así como autorizar, mediante ley orgánica, la celebración de Tratados en los que se atribuye a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y, cuando proceda, la garantía del cumplimiento de esos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (artículo 93 de la Constitución).
- c) *Al Rey* corresponde «manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente» (artículo 63.2 de la Constitución), con el refrendo del Presidente del Gobierno o Ministro competente (artículos 56.3 y 64 de la Constitución).

Así pues, en coherencia con la reserva de competencias exclusivas del Estado que la Constitución sanciona, no se vislumbra en el texto constitucional forma o procedimiento alguno que propicie la participación de la Comunidad Autónoma en la conclusión ni en la ejecución de los Tratados internacionales, salvo el endeble mecanismo de las posiciones que a tal efecto pudieren mantener los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas.

La omisión constitucional es problemática puesto que si la Comunidad Autónoma ha de tener en cuenta al producir leyes en materia de su competencia las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado a través de un Tratado o Acuerdo, el Estado tiene en sus manos un poderoso instrumento para modificar las competencias de una C.A., atribuyéndolas incluso a una

organización supranacional. Sea como fuere, el hecho es que los constituyentes, al rechazar las propuestas de nacionalistas vascos y catalanes que intentaban otorgar a las CC.AA. facultades diversas al respecto, quisieron deliberadamente que los órganos centrales del Estado monopolizaran la actividad exterior del mismo.

Esta absoluta cerrazón constitucional ha sido parcialmente paliada por los Estatutos de Autonomía que han atribuido a las CC.AA. determinadas facultades tanto en la conclusión como en la ejecución de los Acuerdos internacionales.

A) *En el momento inicial* la C.A. puede:

- 1.º Solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de un Tratado con cualquier Estado con el que la C.A. mantenga especiales vínculos (p.ej. artículos 23.3 y 72.5 E.A.A.). Respecto de este punto cabe decir que la solicitud se enmarca dentro del derecho general de petición y ésta, en puridad jurídica, no tiene para el Gobierno carácter vinculante. No obstante, algún sector de la doctrina, por ejemplo REMIRO BROTONS, es de la opinión de que «buscando el efecto útil de las previsiones estatutarias ha de entenderse... que el *derecho* de instar la celebración de ciertos Tratados constriñe al Gobierno a formalizar la petición de iniciar negociaciones y llevarlas adelante o, en su caso, a motivar su negativa o imposibilidad» (8).
- 2.º Ser informada de la celebración de un Tratado internacional en cuanto afecte a materias de su específico interés. Al análisis de esta sutil y compleja cuestión dedicamos el siguiente y último epígrafe del presente trabajo.

(8) REMIRO BROTONS, A.: Comentario a los artículos 93 y 94. Tratados internacionales, en *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil, t. VII, Edersa, 1985, p. 444.

B) *En el momento posterior* a la conclusión del Tratado la C.A. participa ejecutando, dentro de su territorio, las obligaciones derivadas del Convenio que afecten a sus competencias (artículo 23.2 del E.A.A.). Dicha participación es también compleja y en absoluto pacífica, pues mientras un sector de la doctrina opina que dicha facultad sólo puede ejercerla la C.A. cuando se la solicite el Estado, otro sector, en coincidencia con el Tribunal Constitucional, la considera como una competencia obligatoria para las CC.AA., o más precisamente, se trata de una *obligación* y no de una *competencia* que el Estado podría asumir imperativamente, vía artículo 155 de la Constitución, en caso de inactividad de la Comunidad Autónoma.

Alineándonos con la interpretación del Tribunal Constitucional podríamos extraer, a estos efectos, las siguientes conclusiones provisionales:

1. Compete en exclusiva al Estado la *responsabilidad* de la ejecución de los Tratados internacionales.
2. Cuando así lo prescriban expresamente sus Estatutos de Autonomía, las CC.AA. pueden ejecutar en su ámbito territorial los Tratados, configurándose dicha intervención no como una competencia, sino como una obligación jurídicamente exigible.
3. La responsabilidad del Estado supone:
 - a) Uniformizar la interpretación del Tratado vinculando a las CC.AA. en su ejecución. Y ello porque al reservar la Constitución al Estado toda la materia se impide que las CC.AA. puedan orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella (STC 35/1982, de 14 de junio).
 - b) «Velar, en último término, por la ejecución de los Tratados o Convenios internacionales» (STC 44/1982, de 8 de julio), lo que comporta:

- Su facultad de inspección y control del cumplimiento de sus obligaciones por las CC.AA.
- Su facultad, en caso de incumplimiento de las CC.AA., de adoptar las medidas coactivas supletorias previstas en el artículo 155 de la Constitución.

V. UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA: EL DERECHO DE LAS CC.AA. A SER INFORMADAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES QUE AFECTEN A MATERIAS DE SU ESPECÍFICO INTERÉS

El artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que «la Junta de Andalucía será informada en la elaboración de los Tratados y Convenios internacionales... en cuanto afecten a materias de su específico interés». (En idéntico sentido, País Vasco, artículo 20.5; Cataluña, artículo 27.5; Asturias, artículo 34.3; Aragón, artículo 16 K); Canarias, artículo 37.1; Navarra, artículo 68 y Madrid, artículo 33.1. Sólo el Estatuto de Murcia señala como criterio para recibir información el requisito de que el Tratado afecte a materias de *su competencia*). Es evidente que las dificultades interpretativas del precepto en cuestión dimanen del alcance y contenido que deba otorgarse a la expresión «específico interés», concepto jurídico indeterminado, generador de no pocos problemas a las Mesas de los Parlamentos autonómicos a la hora de calificar iniciativas parlamentarias donde se reclama el derecho de la C.A. —y la subsiguiente obligación para el Estado— a ser informada sobre determinados extremos del Convenio internacional en cuestión.

El esclarecimiento en este punto de las relaciones Estado-CC.AA. es una tarea urgente que se torna inaplazable sobre todo cuando, como es el caso de Andalucía, la C.A. soporta en su territorio dos controvertidas bases militares (Rota y Morón) y el enclave colonial de Gibraltar posee una flota pesquera faenando en su gran mayoría en caladeros africanos y es región fronteriza con Portugal. Quiérese decir que, en términos socio-políticos, es entendible el interés de partidos y organizaciones ciudadanas

por conocer e incidir en los aspectos de la negociación de cualquier tratado internacional que afecte a estas temáticas. Sin embargo, ello debe conjugarse con que la C.A. opera en un marco constitucional en el que los órganos del Estado tienen atribuidas competencias específicas y donde el poder político se encuentra distribuido –pero también articulado– entre diversas entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137, in fine C.E.).

Decíamos con anterioridad que la expresión «específico interés» es un concepto indeterminado, pero jurídico al fin y al cabo. Importa, en consecuencia, determinar su alcance que, por hipótesis, avanzamos desde estos momentos: el concepto de «específico interés» puede circunscribirse al ámbito de materias sobre el que la C.A. ejerce sus potestades de acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Ahora bien, el concepto de «específico interés», en tanto que jurídicamente indeterminado, precisa de una construcción jurisprudencial que depure los términos precisos en que dicha expresión debe entenderse. Trataremos, en consecuencia, de reconstruir dicho concepto valiéndonos de tres sentencias del Tribunal Constitucional que, si bien se relacionan directamente con el problema de la legitimación del recurso de inconstitucionalidad, acaban desbordando dicha cuestión para plantearse, en términos más generales, el significado de la configuración de las CC.AA. en cuanto entes de intereses generales o gestores de intereses concretos y su participación en la vida del Estado.

– La primera sentencia (STC 25/81, de 14 de julio), relativa al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de octubre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, resolvía la cuestión negando la legitimación del Parlamento Vasco por cuanto el artículo 32.2 de la L.O.T.C. limita dicha legitimación a los supuestos en que «las leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado... puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», entendiendo el Alto Tribunal que tal ámbito se circunscribe al de las competencias que en base a la Constitución y al Estatuto posee la Comunidad Autónoma, de forma que

«... la autonomía (de las nacionalidades y regiones) queda vinculada, para cada una de las entidades territoriales, a la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137)... sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1), las Comunidades Autónomas, como corporaciones jurídicas de base territorial y naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.»

de ahí, concluye el Tribunal que:

«la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses, esté reservada a las normas que les afecten.»

Por encima del sentido del fallo de la sentencia que comentamos, a los efectos que aquí nos interesan y tal como ha señalado la doctrina, donde la resolución adquiere su máxima importancia y gravedad es en la interpretación que el Tribunal realiza del concepto «intereses» de las Comunidades Autónomas identificándolos con el ámbito concreto de sus competencias en sentido técnico y, en consecuencia, negándoles, de facto, su participación tanto en la defensa abstracta de la Constitución mediante la depuración general del ordenamiento jurídico como en la formación de la voluntad estatal.

Esta sentencia, sin embargo, fue objeto de un voto particular formulado por cuatro magistrados quienes se separaron del parecer mayoritario por entender que éste se había conducido con un criterio excesivamente formalista y restringido que venía en la práctica a desarmar a las Comunidades Autónomas frente a leyes estatales que «pudieran afectar» su ámbito de autonomía. Por ello, dichos magistrados reclamaron una interpretación más amplia del concepto «interés» entendiendo que:

«Cuando el artículo 137 de la Constitución reconoce autonomía a las Comunidades Autónomas para «la gestión de sus respectivos intereses» comprende los intereses jurídico-administrativos (competencias en sentido estricto) y los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos: iniciativa legislativa (art. 87.2); reforma constitucional (art. 166); representación directa en el Senado (art. 69.5); planificación de la actividad económica (art. 131.2). En todas estas cosas no se restringe la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales. Cualquier norma que pudiera incidir en este ámbito determina la legitimación para interpretar recurso de inconstitucionalidad.»

Pues bien, aunque este criterio no fue el seguido para la resolución del conflicto, no es posible negar que la opinión de los magistrados disidentes se dejó sentir en dos nuevas sentencias del Tribunal que, si bien no se ajustan enteramente al contenido del voto particular, sí vienen a matizar las conclusiones de la primera sentencia, de forma que permiten dibujar con mayor precisión el concepto de «interés» de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, a determinar más nítidamente el alcance de las facultades que en defensa de dicho interés ejercen.

– La primera de las nuevas sentencias (STC 35/82, de 14 de junio), relativa al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, del Parlamento Vasco, sobre creación del Consejo de Relaciones Laborales, contiene en su Fundamento Jurídico 2 un razonamiento que, aunque extenso, conviene transcribir en su integridad por cuanto, a nuestro entender, resulta de capital importancia en relación al objeto en estudio. Señala el Alto Tribunal que:

«El artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia

que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). *En el primer caso, la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas.»*

La importancia que advertíamos en este fundamento jurídico se pone de manifiesto en la medida en que del mismo es posible extraer algunas conclusiones relativas al tema que nos ocupa. Dichas conclusiones son las siguientes:

1.º El párrafo transcrito distingue entre competencias exclusivas y competencias compartidas señalando respecto a las primeras, entre las que expresamente se incluyen tanto la Defensa como las Fuerzas Armadas, su carácter absolutamente indisponible por parte de las Comunidades Autónomas.

2.º Una segunda consideración de mayor trascendencia aún es que esa falta de competencia respecto a determinadas materias no viene ya referida exclusivamente —como sucedía en la anterior sentencia— al problema de la legitimación para promover recursos de inconstitucionalidad, sino que tiene como consecuencia fundamental la imposibilidad de que la Comunidad pueda orientar respecto a ella su acción de Gobierno. Dicho de otra manera, significa que la acción de «indirizzo» que corresponde

tanto al Gobierno como a los Parlamentos Autonómicos no puede versar sobre materias cuya competencia corresponde de forma exclusiva y excluyente al Estado.

3.º Sólo en el ámbito de las competencias compartidas –y, naturalmente, de las exclusivas de las Comunidades–, es posible esa orientación de la acción de gobierno siempre que en las mismas se limiten a hacer uso de las competencias que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas.

4.º Por lo que a las competencias exclusivas del Estado se refiere, el Tribunal Constitucional viene a reconocer que las mismas no son del todo ajenas al «interés» de las Comunidades Autónomas, si bien la participación de ésta en los intereses generales del Estado ha de instrumentalizarse no en el seno de la propia Comunidad, sino a través de su representación en el Senado.

– Finalmente, la STC 84/82 de 23 de diciembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad formulado por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1982, viene a preocuparse de nuevo del tema de los intereses propios de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, la sentencia que comentamos viene a recoger en una de sus argumentaciones parte del voto particular formulado a la sentencia 25/81 de 14 de julio. Entendían entonces los magistrados disidentes que el ámbito de la autonomía de las Comunidades Autónomas no se circunscribe exactamente a la «suma de competencias asignadas... pues abarca también la defensa de sus intereses políticos específicos. Con tal de que se dé este *punto de conexión* exigido en el artículo 32.2 de la L.O.T.C., las Comunidades Autónomas podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando, no en defensa de una competencia suya presuntamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia de conflicto positivo de competencia, sino en defensa del orden constitucional».

Pues bien, retomando ahora el Tribunal en su conjunto buena parte de una doctrina entonces minoritaria, afirma en el fundamento jurídico 1 de la sentencia 84/82 que:

«La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitado a la defensa de sus competencias, si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares, que, evidentemente se ven afectados por la regulación estatal de *una materia acerca de la cual también las Comunidades Autónomas en cuestión disponen de competencias propias, aunque distintas de las del Estado*. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta.»

Como bien se comprende, esta nueva sentencia del Tribunal Constitucional viene, en cierta medida, a modificar el sentido de la sentencia 25/81 por cuanto ahora se reconoce a las Comunidades Autónomas su derecho a participar en la construcción del interés general del Estado –y, aunque ello no se diga explícitamente, parece deducirse de lo expuesto– sin que dicha participación haya de instrumentalizarse necesariamente a través de su representación en el Senado (STC 35/82). No obstante, si bien con ello se ha ampliado considerablemente el concepto de «intereses» de la Comunidad Autónoma en cuanto que éstos ya no se ciñen de manera exclusiva a la suma de competencias asignadas, éstas han de ser necesariamente consideradas por cuanto el Alto Tribunal viene a exigir la existencia de algún tipo de poder en la materia que sirva de «*punto de conexión*» capaz de engarzar el interés peculiar con aquel interés general sobre el que se reclama cualquier suerte de acción.

Es, por tanto, a la luz de este concepto de interés desarrollado por la jurisprudencia constitucional como ha de interpretar-

se, a nuestro criterio, la referencia que al mismo se contiene en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de forma que a la hora de determinar su alcance sea preciso indagar la existencia de facultades propias que pudieran verse afectadas por una decisión o regulación estatal.

Naturalmente, de una extensión «ad absurdum» de este criterio interpretativo pùdiera llegar a concluirse que todas las competencias del Estado tienen alguna incidencia en las de las Comunidades Autónomas. En evitación de ello, el propio Tribunal *ha venido a precisar que aquel «punto de conexión» ha de entenderse en razón de una determinada materia «acerca de la cual también la Comunidad en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado»*. Así, existen evidentes puntos de conexión en aquellas esferas de actividad pública donde el Estado y la Comunidad comparten diversas potestades (v.gr. legislación/ejecución; Ley de bases/Ley de desarrollo) pero no allí donde la Constitución asigna una determinada materia, como es el caso de la Defensa, a la exclusiva competencia del Estado.

Pensamos, pues, que a tenor de todo lo expuesto es posible extraer algunos principios capaces de orientar la calificación de las iniciativas parlamentarias:

1. Las Comunidades Autónomas, en cuanto forman parte del entramado institucional del Estado (arts. 2 y 137 de C.E.) participan en la conformación de la voluntad estatal y son partícipes, junto a los órganos del poder central, del interés general.

2. Cuando tales intereses generales se encuentran desvinculados del haz de competencias constitucional y estatutariamente asignadas a las Comunidades Autónomas, la participación de éstas en la defensa y desarrollo del interés general se instrumentaliza a través de los cauces establecidos para ello en la propia Constitución: iniciativa legislativa (art. 87.2); reforma constitucional (art. 166); representación directa en el Senado (art. 69.5); planificación de la actividad económica (art. 131.1).

3. Sólo cuando la materia objeto de acción estatal encuentre un punto de conexión con potestades propias de las Comunida-

des Autónomas pueden éstas orientar su propio autogobierno en función de aquélla, y, en consecuencia, ejercer respecto a las mismas las facultades de todo orden que la Constitución y el Estatuto les asignan.

4. Para que el concepto de «específico interés» que se contiene en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía pueda alegarse como fundamento en el ejercicio de una acción dirigida a hacer partícipe a la Comunidad en una orientación política de interés general es necesaria la existencia de una facultad propia que pudiera verse alterada por la decisión o regulación estatal. Facultad propia inexistente, por ejemplo, en materia de defensa, que se encuentra asignada de manera exclusiva al Estado (art. 149.1.4.º) sin que sea posible encontrar respecto a ella ningún «punto de conexión» con facultades o competencias autonómicas que justificaran una acción de «indirizzo», ni tampoco de inspección y mucho menos de control, en el seno de la propia Comunidad, por lo que dicha orientación política habría de instrumentalizarse en el ejemplo citado mediante los cauces señalados en el punto 2.

Concluido así el intento de reconstrucción jurisprudencial del concepto «específico interés» contenido en los Estatutos de Autonomía, conviene decir que esta 'obligación' para el Gobierno de la Nación de informar a las CC.AA. de la celebración de un Tratado internacional en cuanto afecte a estas materias ha sido calificado de inconstitucional por cierto sector de la doctrina, por cuanto ningún precepto de la Constitución obliga al Estado a informar a las CC.AA. de la celebración de Tratados o Convenios, siendo así que los Estatutos de Autonomía no pueden convertir en obligación para el Estado una carga que expresamente el constituyente no ha querido imponerle. Sin embargo, por encima de estas lecturas excesivamente juristicas que se compadecen mal con la interpretación de las normas en un Estado políticamente descentralizado, convenimos con VANDELLI en que «no debería rechazarse el ejercicio de facultades de este tipo, que parecen insertarse perfectamente en aquel contexto de colaboración, de participación, de inserción de las Comunidades Au-

tónomas en el proceso de asunción de decisiones estatales que emana del diseño constitucional» (9).

La Constitución contiene, por lo demás, mecanismos suficientes que abren la posibilidad de que las Cortes Generales o el Gobierno de la Nación recaben de las CC.AA. información a los efectos de la elaboración de un Tratado. Pero cuestión bien distinta es, como dice ALONSO DE ANTONIO, «que lo que la Constitución contempla como 'posibilidad', los Estatutos hayan convertido en una 'obligación jurídica' de las autoridades estatales». Lo que no quiere decir que esa posibilidad de informar (e informarse) de los intereses de las CC.AA. antes o durante la negociación de un Tratado internacional no deba cumplirse en virtud de los principios de 'lealtad' y 'solidaridad' constitucional.

(9) VANDELLI, L.: «El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas», Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 278.