

EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
A SER INFORMADAS EN LA ELABORACION DE LOS TRATADOS
INTERNACIONALES QUE AFECTEN A MATERIAS
DE SU ESPECIFICO INTERES (*)

JUAN CANO BUESO

1. No es necesario agudizar el ingenio para detectar que el simple enunciado que epigrafa estas líneas pone ya de manifiesto la incapacidad de las Comunidades Autónomas españolas (en los sucesos CC.AA.) para celebrar tratados internacionales. Y ello porque aunque es cierto que el Estado es el sujeto de Derecho internacional único capaz de obligarse en el marco de las relaciones jurídicas internacionales, es perfectamente factible que en los supuestos en que el Estado incorpora una estructura compleja de distribución territorial del poder, los entes con autonomía política pueden internacionalmente obligarse de conformidad con lo que disponga la Constitución (por ejemplo, la Unión Soviética y, en menor medida, Suiza).

No es ese el caso de España, donde el artículo 149.1.3.º de la Constitución (en adelante C.E.) atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, competencia que hay que entender integral si se prescinde, por un lado, de la ejecución de las obligaciones internacionales del Estado por parte de las CC.AA., y, por otro, de las genéricas actividades que éstas realizan con relieve internacional que no tienen conexión alguna con el derecho externo.

(*) Comunicación presentada al VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional sobre «El Estado de las Autonomías: Balance y perspectivas». Gerona, 16-18 de marzo de 1989.

Consecuentemente con ello, en la C.E. no existe previsión alguna que contemple la posibilidad de que las CC.AA. puedan, por sí mismas, negociar y suscribir acuerdos internacionales. Y ello es inequívoco desde el momento en que se rechazan por práctica unanimidad enmiendas en las que se postulaba el reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado» (1). Sin embargo, no han faltado autores —por ejemplo JÁUREGUI— que admiten la posibilidad constitucional de que las CC.AA. puedan concluir tratados internacionales en el ámbito de sus competencias y previa autorización de los órganos centrales del Estado. Para ello, el autor sugiere la utilización instrumental del artículo 150.2 C.E. para transferir o delegar incluso aquellas materias sobre las que el artículo 149.1 C.E. establece una reserva de toda la materia a favor del Estado. JÁUREGUI no encuentra obstáculo para que, dentro de una normativa o tratado marco puedan las CC.AA. concluir tratados internacionales. Por lo demás, la competencia exclusiva de las Cortes Generales para la autorización de los tratados internacionales (artículo 94.1 C.E.) y la atribución al Gobierno de la dirección de la política exterior (artículo 97 C.E.) las salva el autor, en el primer caso, a través de una delegación expresa (el tratado marco) basada en el artículo 150.2 C.E. y, en el segundo, distinguiendo entre la actividad 'ejecutiva' y la de 'indirizzo' político, no impidiendo esta última —en su opinión— que las CC.AA. dejen de ejercitar a través de sus correspondientes órganos ejecutivos su propia actividad política. Con estas limitaciones y en estas circunstancias entiende JÁUREGUI que «no caben argumentos jurídicos ni de orden internacional, ni de orden constitucional, para no aceptar la posibilidad de una capacidad jurídica por parte de las Comunidades Autónomas para concluir tratados en aquellas

(1) Enmienda núm. 659 del Grupo Parlamentario Vasco al artículo 138.3 del proyecto de Constitución de 5 de enero de 1978; la enmienda no fue acogida en el Informe de la Ponencia Constitucional (que procedió a simplificar el texto originario declarando desde entonces como de competencia exclusiva del Estado «las relaciones internacionales»), fue rechazada en Comisión con el solo voto a favor del proponente y retirada en el momento del debate en Pleno.

materias sobre las que tengan competencias propias y sean de su interés específico...» (2).

Como más adelante tendremos ocasión de exponer, esta discutible posición doctrinal discrepa de la mantenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de junio de 1982, en la cual el alto Tribunal distingue entre «la reserva de toda una materia» y «la reserva de potestades concretas», para extraer de la distinción una contundente conclusión: «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...» (3).

2. El problema que nos proponemos abordar alude a la participación de las CC.AA. en la toma de decisiones dentro de la 'fase ascendente' de los procesos de gestación de los Tratados Internacionales. Hablamos, por tanto, de la participación en la elaboración de normas jurídicas que corportan obligaciones a cargo del Estado y la subsiguiente responsabilidad de éste, en tanto que sujeto de derecho internacional. Dejamos al margen, por consiguiente, aquella actividad que, desarrollándose fuera del territorio nacional, tiene un sentido de mera *promoción* de los intereses económicos, culturales o sociales de los entes territoriales que, sin embargo, no se traducen en actos jurídicos ni comprometen la responsabilidad internacional del Estado (4).

En los ordenamientos jurídicos europeos, por ejemplo en Italia, las Regiones de autonomía especial advirtieron la necesidad de hacer oír su propia voz ante el poder central, de manera que sus Estatutos establecieron que el Presidente de la Junta participaría en los Consejos de Ministros, con voto consultivo, cuando se debatesen materias que, a juicio del propio Consejo, fuesen de interés

(2) JÁUREGUI, G.: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Instituto Vasco de Administración Pública. Vitoria, 1986, pág. 118. Véanse también, para el conjunto de la argumentación, la pág. 109 y sigs.

(3) F.J. núm. 2 de la STC 35/82, de 14 de junio.

(4) FUMAGALLI MERAVIGLIA, M.: *La collaborazione tra Stato e Regione / in materia de rapporti internazionali*. En «Autonomia Regionale e Relazioni internazionali». Ricerca diretta da Giuseppe Biscottini. Giuffrè, Milano, 1982, págs. 12 y 19.

para la Región (5). Y así, especificaciones de esta necesidad de participar se registran en el artículo 52.1 del Estatuto sardo (la Región debe tomar parte en la elaboración de proyectos de tratados de comercio que afecten a su específico interés) o en el artículo 47.2 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia (la Junta Regional debe ser consultada en relación a la elaboración de tratados de comercio con Estados extranjeros que afecten al tráfico de la Región o al tránsito del puerto de Trieste).

Abundando en este mismo sentido, si bien no es una constante universal, que quepa elevar a la categoría de axioma, el hecho de que la capacidad de suscribir Tratados Internacionales tenga que estar residenciada en manos del poder central, sí es suficientemente conocido que, *de facto* o *de iure*, la federación suele monopolizar la atribución de la competencia sobre dicha cuestión, que suele venir acompañada de la consulta previa a los integrantes de ésta cuando dichos Tratados pueden afectar a su haz de competencias. En este sentido, el artículo 32.2 de la Ley Fundamental de Bonn establece que «antes de concluirse un Tratado que afecte a las condiciones particulares de un Estado, éste será oído con la debida antelación», lo que es absolutamente coherente con las consecuencias que para éste pudieran derivarse de la suscripción del Tratado, cuales son el condicionamiento, la limitación e, incluso, la eliminación de sus competencias (6).

El supuesto de hecho, del artículo 32.2 citado, que otorga a los Länder el derecho a ser oídos es, precisamente, que el Convenio que se propone suscribir el Bund «afecte a las condiciones particulares» de un Land, presupuesto que no existirá —y, consecuentemente, decaerá el derecho a ser oído— cuando la suscripción del Tratado afecte de forma general a las competencias de los Länder. Si tal supuesto acaece o no, es una cuestión dilucidable ante el Tribunal Constitucional.

El derecho a ser oídos, que propicia para los Länder la posibilidad de efectuar las manifestaciones que se entiendan oportunas, supone, *sensu contrario*, un deber de información para el Bund del

(5) MORTATI, C.: *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Tomo II. Cedam. Padova, 1976, págs. 913-914.

(6) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Civitas. Madrid, 1982, pág. 476 y sigs.

que no se deduce ni un derecho de veto ni, mucho menos, la certeza o garantía de incidir con éxito en la negociación del Tratado. El acto de ser oído deviene, así, como un derecho ejercitable solamente *ad intra* y carente de toda relevancia *ad extra* por lo que su incumplimiento no vicia el procedimiento de suscripción de Convenios Internacionales (7).

3. El esquema básico hasta aquí expuesto fue considerado en el momento de debatir la C.E. de 1978, aun cuando al final el texto no reflejase ninguna dimensión participativa de las CC.AA. en la formación de los Tratados Internacionales. En efecto, el diputado catalán Heribert Barrera mantuvo que «cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído previamente por el Gobierno» (8). Tal enmienda fue ampliamente rechazada abriendo paso a que el Grupo Nacionalista Vasco en el Senado presentase una enmienda similar para adicionar un nuevo apartado al actual artículo 148.1, que pretendía introducir «un modestísimo trámite de audiencia... que permite a una Comunidad Autónoma prevenir las posibles consecuencias desfavorables que le arrojaría la adopción de tratados o acuerdos por parte de los poderes centrales sobre materias que le afecten directamente, al tener la posibilidad de hacer llegar a ellas sus puntos de vista al respecto» (9). También esta enmienda fue rechazada por amplia mayoría, pues «no parece indispensablemente necesaria la audiencia de las Comunidades Autónomas, puesto que éstas, a través de sus representantes en la Cámara de representación territorial, el Senado, podrán perfectamente manifestar cuantas opiniones, objeciones o reparos y hacer oír su voz» (10).

La respuesta, dudosamente convincente a la vista de la configu-

(7) ALBERTI ROVIRA, E.: *Federalismo y cooperación en la República Federal alemana*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1986, págs. 112-113.

(8) Diario de Sesiones. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. 6 de junio de 1978, núm. 81; sesión plenaria de 13 de julio de 1978, núm. 109.

(9) Argumentación del senador vasco Monreal Zía. D. SS. núm. 65 de 3 de octubre de 1978, págs. 3251-3252.

(10) Argumentación en contra del senador López Henares. D. SS. núm. 65 de 3 de octubre de 1978, pág. 3252.

ración final del Senado como supuesta Cámara de representación territorial, propició que la cuestión se plantease nuevamente en la discusión de los Estatutos de Autonomía. Y de esta manera el artículo 20.5 del Estatuto Vasco abrió la vía para la configuración de un derecho de información a favor de la C.A. en la elaboración de Tratados Internacionales que afecten a su 'específico interés'. En línea de principios con la solución adoptada por los Estatutos Vasco y Catalán, 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, así como de los proyectos de legislación aduanera, 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 dimanaban 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 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 con ello que es perfectamente 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.).

Por ello conviene empezar constatando las limitaciones contenidas en los diferentes Estatutos en relación a los textos de los proyectos sometidos a examen y aprobación de las Cortes Generales. Recuérdese, al efecto, cómo la mayoría de ellos aludía a una participación de la C.A. en la conclusión de Tratados Internacionales que se concretaba en un trámite *de audiencia* para ésta (11) y que quedó circunscrito a un simple *derecho de información* por virtud de los motivos de desacuerdo planteados en su día a los proyectos estatutarios. En teoría, ambas fórmulas están separadas entre sí por notables diferencias: Por lo que se refiere a la *información* no se describe su alcance y contenido, no queda establecido el momento en que deba de efectuarse y su inobservancia es irrelevante respecto de la validez del Tratado puesto que no afecta al procedimiento constitucional previsto para la conclusión del Convenio. Por el contrario, *la audiencia* denota una posición más activa de la C.A. en el proceso de la adopción interna de la decisión y el preceptivo trámite, aunque no fuese vinculante, convierte su inobservancia en una irregularidad del procedimiento y, por ende, «sensu contrario», en una garantía de presencia de la C.A. (12).

4. 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, en hipótesis probablemente restrictiva, podríamos avanzar 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*

(11) A título de ejemplo, el artículo 22.1 del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía elaborado por la Asamblea de parlamentarios andaluces establecía: «Cuando el Estado suscriba convenios o tratados internacionales que afecten a los intereses generales de Andalucía en materias de su competencia exclusiva, será oída la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las facultades que le correspondan en la ejecución de dichos convenios o tratados, de acuerdo con la Constitución y el presente estatuto.»

(12) PELÁEZ MORÓN, J. M.: *La participación de las comunidades autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales*. En Revista de Derecho Público, núm. 98. Año XI. Vol. I, enero-marzo 1985, pág. 73 y sigs.

y en el *Estatuto de Autonomía* (13). 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 diciembre, 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 públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales»,

(13) En el mismo sentido, MESTRE DELGADO, J.F.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma anáaluza*. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Ministerio para las Administraciones Públicas. I.E.A.L. Madrid, 1987, pág. 522.

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 peculiares, esté reservada a las normas que las 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 CC.AA. frente a las leyes estatales que «pudieran afectar» su ámbito de autonomía. Por ello, dichos magistrados reclamaron una interpretación más amplia del concepto «interés» entendiéndolo que:

«Cuando el artículo 137 de la Constitución reconoce a las Comunidades autonomía 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 (artículo 87.2 de la C.E.); reforma constitucional (artículo 166); representación directa en el Senado (artículo 69.5); planificación de la actividad económica (artículo 131.2). En todos estos casos 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 interponer el 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 CC.AA. 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 desean 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:

a) El párrafo transcrito distingue entre competencias exclusivas del Estado —en el que éste se reserva toda la materia—, y competencias compartidas, señalando respecto a las primeras su carácter absolutamente indisponible por parte de las CC.AA.

b) 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.

c) 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 la misma se limiten a hacer uso de las competencias que tienen constitucional y estatutariamente atribuidas.

d) 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 CC.AA., si bien la participación de éstas 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 Pre-

supuestos Generales del Estado para 1982, viene a preocuparse de nuevo del tema de los intereses propios de las CC.AA.

En este sentido, la sentencia que comentamos procede 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 CC.AA. no se circunscribe exactamente a la «suma o serie de competencias asignadas en el correspondiente Estatuto y en la Constitución a la Comunidad, 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 CC.AA. podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando, no en defensa de una competencia suya supuestamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia del conflicto positivo de competencia (artículo 60 y siguientes de la L.O.T.C.), 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 el 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 la Comunidad Autónoma en cuestión dispone 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 CC.AA. 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 las CC.AA. 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 (y reiterado más recientemente en las SS.T.C. 26/87, de 27 de febrero, y 74/87, de 25 de mayo, entre otras) como ha de interpretarse, a nuestro criterio, la referencia que al mismo se contiene en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía —y similares normas de otros Estatutos—, 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 pudiera llegar a concluirse que todas las competencias del Estado tienen alguna incidencia en las de las CC.AA. 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 de carácter general capaces de orientar la delimitación de nuestro objeto:

a') Las CC.AA., en cuanto forman parte del entramado institu-

cional del Estado (artículo 2 y 137 de C.E.), contribuyen a la conformación de la voluntad estatal y son partícipes, junto a los órganos del poder central, del interés general.

b') Cuando tales intereses generales se encuentran desvinculados del haz de competencias constitucionales y estatutariamente asignadas a las CC.AA., 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 (artículo 87.2); reforma constitucional (artículo 166); representación directa en el Senado (artículo 69.5); planificación de la actividad económica (artículo 131.1).

c') Sólo cuando la materia objeto de acción estatal encuentre un punto de conexión con potestades propias de las CC.AA 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.

d') Para que el concepto de «específico interés» (al que se refiere, por ejemplo, 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 necesario la existencia de una facultad propia que pudiera verse alterada por la decisión o regulación estatal. Facultad propia inexistente, por lo demás, en aquellos supuestos en que el artículo 149 de la C.E. reserva al Estado *toda la materia*, como es, por ejemplo, el caso de las relaciones internacionales, que se encuentra asignada de manera exclusiva al Estado (artículo 149.1.3.º). En este caso no es posible encontrar respecto a ella ningún «punto de conexión» con facultades o competencias autonómicas que propiciaran el ejercicio de una acción de orientación o dirección política por parte de los órganos de autogobierno de la propia Comunidad, por lo que dicha actividad habría de instrumentalizarse en el ejemplo citado mediante los cauces señalados en el punto b').

4. 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 Tra-

tado Internacional en cuanto afecte a estas materias ha merecido por parte de la doctrina diferente valoración. Así, mientras que para algunos autores «los Estatutos vigentes han asumido la opción más débil de las constitucionalmente posible, limitándose las Comunidades Autónomas a ser meros sujetos pasivos, receptores de la información del poder central...» (14), para otros, los preceptos estatutarios deben tildarse de inconstitucionales. Y ello, 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 jurídica' para el Estado una carga que expresamente el constituyente no ha querido imponerle y que, en todo caso, contempla como mera 'posibilidad' (15). Esta perspectiva del problema se nos antoja excesivamente restrictiva y estática. Es cierto que la Constitución contiene mecanismos suficientes que abren la posibilidad de que las Cortes Generales o el Gobierno de la Nación reciban de las CC.AA. información a los efectos de la elaboración de un Tratado. Pero conviene a continuación precisar que este planteamiento es parcial en cuanto sólo contempla la faz del problema vista desde la perspectiva central(ista), cuando no es menos cierto que desde la perspectiva de las CC.AA. nos encontramos ante un 'derecho de información' que corresponde cumplimentar al Gobierno de la Nación. Este segundo enfoque encontraría su fundamento en el carácter abierto y dinámico del propio proceso descentralizador del poder político que obliga a las relaciones de coordinación y colaboración entre las distintas instancias territoriales en virtud de los principios de lealtad y solidaridad constitucional. Por ello no debe olvidarse la vertiente política del problema entregándose a lecturas excesivamente juristicistas que se compadecen mal con la interpretación de

(14) ESCRIBANO COLLADO, P.: *Las Comunidades autónomas y las relaciones internacionales*. En «Comunidades autónomas: solidaridad, estatutos, organización, convenios». Alfonso Pérez Moreno et alii. Sevilla. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, pág. 264.

(15) TOMÁS VILLARROYA, J.: *Las fuentes del Derecho en las Comunidades autónomas*. En «La Constitución española y las fuentes del Derecho», vol. I. Dirección General de lo Contencioso-I.E.F. Madrid, 1979, pág. 166. En el mismo sentido, aunque más matizadamente, ALONSO DE ANTONIO, J. A.: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I. Publicaciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados. Madrid, 1986, pág. 564.

las normas en un Estado políticamente descentralizado. Convenimos, pues, 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 Autónomas en el proceso de asunción de decisiones estatales que emana del diseño constitucional (16).

5. Como hemos tenido ocasión de exponer en el punto 1, la atribución de la competencia para celebrar Tratados a la federación suele venir acompañada de la consulta previa a los integrantes de aquélla cuando dichos Tratados pueden afectar a su haz de competencias. En este sentido mencionábamos el artículo 32.2 de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual —recordemos— «antes de concluirse un Tratado que afecte a las condiciones particulares de un Estado, éste será oído con la debida antelación».

Esta prescripción constitucional de la República Federal alemana parece haber inspirado las cláusulas estatutarias para nuestras CC.AA. No obstante ello, y al examinar la dicción de los diferentes Estatutos de Autonomía, algún autor ha dejado entrever la hipótesis de que se hubiese producido un tratamiento diferenciado al respecto, distinguiendo aquellas CC.AA. que deberían de recibir la información durante el proceso de negociación del Tratado y no después; a ello obedecería —en su opinión— la dicción estatutaria de País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Navarra que precisan que sus respectivas CC.AA. serán informadas *en* la celebración de los Tratados y no *de* la celebración de los Tratados, como establecen los Estatutos de Asturias, Murcia y Madrid (17). Con todo, y aunque ello pudiere resultar de una lectura rigurosa de los preceptos estatutarios, la distinción, en sí, no tiene ningún sentido jurídico y es difícilmente mantenible en el terreno político. Más bien parece lógico pensar que el derecho de información del que es titular la C.A. no se satisface si éste se cumplimenta de manera parcial en su contenido, o retrasado en el tiempo —por ejemplo, después de la conclusión del Tratado— con lo que la C.A. se limitaría al puro conocimiento de lo estipulado.

(16) VANDELLI, L.: *El ordenamiento español de las Comunidades autónomas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982, pág. 278.

(17) PELÁEZ MORÓN, J.M.: *op. cit.*, pág. 74.

A mayor abundamiento del problema conviene también constatar que el derecho de información del que venimos hablando no se ha generalizado entre las CC.AA. constituidas al amparo del artículo 143 C.E., probablemente por estimar que la competencia en materia de relaciones internacionales se ubica en el artículo 149, cuando es lo cierto que el derecho de información no dimana de que las CC.AA. puedan ostentar competencias en dicha materia sino de la eventualidad de que el Tratado afecte o altere las competencias estatutarias (18).

Son ocho las CC.AA. que contemplan en sus Estatutos este derecho de información. Como peculiaridades, dentro de la general similitud en la regulación, cabría destacar el caso reforzado de Canarias, que ha sido calificado más como un 'derecho de audiencia' que de información (19).

Por lo que se refiere al órgano de la C.A. titular del derecho y, en consecuencia, destinatario de la información, lo es el Consejo de Gobierno en tres supuestos (País Vasco, Murcia y Navarra), el Parlamento en uno (Aragón) y sin especificación expresa en los cuatro restantes (Cataluña, Andalucía, Canarias y Madrid). Es de prever que en este último supuesto los contactos se producirán, primordialmente, entre los órganos ejecutivos de la C.A. y del Estado, pues a éste corresponde la negociación del Tratado. Sin embargo, admitido que la función de dirección política corresponde al órgano ejecutivo, pero también al Parlamento, no vemos obstáculo para que la Asamblea de la C.A. manifieste sus orientaciones políticas —bien al Consejo de Gobierno de la C.A., bien directamente ante el Gobierno de la Nación— a través de proposiciones no de ley, mociones o resoluciones donde la Cámara fije la voluntad mayoritaria que respecto a la defensa de un 'específico interés' pueda formarse en el momento de la negociación de un Tratado.

Contribuyendo a la falta de objetivación y racionalización en la participación de las CC.AA. en la política exterior del Estado, los Estatutos de Autonomía —con excepción de Canarias— no han previsto las consecuencias jurídicas posteriores a la cumplimentación

(18) MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público...*, pág. 477.

(19) SOLÍS GRAJERA, T.: *El poder exterior y las Comunidades autónomas*. En «Documentación Administrativa», núm. 205, julio-septiembre 1985, pág. 110.

de la información. Porque si, como parece razonable, la C.A. no es una mera receptora pasiva de cláusulas previamente decididas, el expediente informativo debe posibilitar la incidencia en la negociación de la C.A. en defensa de ese 'específico interés' por el que se siente concernida, aun cuando la decisión última a lo largo del proceso debe siempre corresponder a los órganos del Estado (Gobierno o Cortes Generales).

Siendo conscientes de que —como acertadamente señala REMIRO BROTONS— el derecho de información finalmente consagrado en los Estatutos está lejos de equipararse en su trascendencia al trámite de audiencia preceptivo (ser *oído*) indiciado en algún proyecto estatutario, no es menos cierto que pueden asemejarse en sus consecuencias si prevalecen las 'relaciones de fidelidad' en la formación de la decisión única del Estado por encima de la *eficacia* en la negociación (20).

Por lo demás, estimamos que el órgano competente para calificar cuándo un Tratado o Convenio Internacional afecta a materias de 'específico interés' de la C.A., es el Gobierno de la Nación en su calidad de director de la política exterior (artículo 97 C.E.) y a quien, por tanto, viene conferida la *fase inicial* en la formación de un Tratado y, en particular, la iniciativa de la negociación y la y la negociación misma. Fácilmente se comprenderá en este acto de calificación la relevancia del alcance que deba otorgarse al concepto 'específico interés', bien entendido como «haz de competencias» o «lugar donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta» (Fundamento Jurídico 1 de la Sentencia 84/82), bien entendido como un *plus* sobre el arco competencial y cuyo contorno es más político que jurídico y, por ende, de difícil delimitación.

Apreciado por el Gobierno el 'específico interés' de la C.A. concernida por la materia objeto de negociación, y aun cuando los Estatutos de Autonomía no han institucionalizado la representación en la Mesa negociadora de la C.A. afectada, nada impide que representantes de ésta auxilien al Gobierno en la elaboración y negociación del Tratado. Indicios de esta colaboración pueden rastrearse

(20) REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*. Tecnos. Madrid, 1984, pág. 245.

en algunos Decretos de transferencia de competencias a cuyo tenor «los entes territoriales podrán asistir y participar (en la negociación), dentro de la delegación española, en aquellas reuniones técnicas de carácter internacional cuando sean requeridos para ello, o solicitar del Gobierno su participación cuando en las mismas se trate de materias que afecten a sus intereses» (21).

Digamos, finalmente, para concluir, que aunque las CC.AA. están constitucionalmente desprovistas del clásico 'treaty-making power' es difícilmente imaginable la suscripción de obligaciones internacionales y la ejecución en nuestro territorio de las mismas sin integrar en el procedimiento de toma de decisiones la voluntad de las CC.AA. en las materias atinentes a sus respectivos intereses. Por ello, a los órganos centrales del Estado (y, en particular, al Gobierno de la Nación), incumbe la responsabilidad de producir los mecanismos adecuados que propicien la participación de éstas en la formación de la voluntad exterior del Estado, cuestión sobre la que —dificultades técnicas aparte— queda aún demasiado camino por recorrer.

(21) A título de ejemplo, véase el Real Decreto 3490/1981, de 29 de diciembre («B.O.E.» 10-II-82) que regula los traspasos a la Junta de Andalucía en materia de agricultura y pesca, y el Real Decreto 2687/1983, de 21 de septiembre («B.O.E.» 21-X-83) de traspaso a la Junta de Andalucía de funciones y servicios en materia de Cofradías de Pescadores, Formación Profesional Náutico-Pesquera e investigación oceanográfica.