

**LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO  
Y LAS AUTONOMIAS: DESARROLLOS  
EN LA PRACTICA ESTATUTARIA**

**por MANUEL PEREZ GONZALEZ**



## SUMARIO

### I. LAS AUTONOMIAS Y EL AMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

1. **Las «relaciones internacionales» en tanto que reserva estatal: observaciones generales.**
2. **La cláusula de reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución española de 1978: significado y alcance.**
3. **El «espacio autonómico» en el contexto de las relaciones internacionales.**
4. **Las «relaciones internacionales» ante la jurisprudencia constitucional española.**
  - a) *Las «relaciones internacionales» en sinergia con la regulación básica.*
  - b) *Las «relaciones internacionales» y el interés estatal ad extra en función de la relevancia pública de ciertas actividades.*
  - c) *Las «relaciones internacionales» y el reino del poder exterior.*
  - d) *El límite del territorio y la proyección exterior de la autonomía.*
  - e) *Las «relaciones internacionales» en un contexto de títulos concurrentes.*

### II. EL CONCURSO DE LAS AUTONOMIAS EN LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO: ALGUNOS ASPECTOS DE LA PRACTICA ESTATUTARIA ESPAÑOLA.

1. **Las posibles líneas de evolución del «espacio autonómico» en la perspectiva de la proyección internacional del Estado.**
  - a) *Actividades de proyección interna.*
  - b) *Actividades de proyección externa.*
2. **La participación autonómica en la fase ascendente de los procesos normativos internacionales.**
  - a) *La «iniciativa».*
  - b) *La participación en el proceso de elaboración de tratados y resoluciones de órganos internacionales.*

**3. La participación autonómica en la fase descendente de la aplicación «in foro domestico» de las normas internacionales.**

- a) *Las responsabilidades del Estado y de las autonomías en las tareas de aplicación del Derecho internacional.*
- b) *Competencia material y competencia para ejecutar en el contexto de la práctica estatutaria.*
- c) *Los criterios de determinación de las competencias de ejecución.*
- d) *Competencia para ejecutar y garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales.*

**III. REFERENCIAS ESPECIFICAS A PROBLEMAS SUSCITADOS EN EL MARCO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.**

- 1. La integración supranacional y el marco constitucional del reparto de poderes entre las instancias del Estado.**
- 2. La participación autonómica en el proceso de elaboración del Derecho Comunitario europeo.**
- 3. La ejecución en sede autonómica del Derecho Comunitario europeo.**

**IV. REFLEXION FINAL.**

**ANEXO.**

- 1. Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (diciembre de 1985).**
- 2. Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas sobre intervención española en la actividad normativa de la Comunidad Europea (contrapropuesta catalana).**
- 3. Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (abril de 1986).**

## I. LAS AUTONOMIAS Y EL AMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

### 1. Las «relaciones internacionales» en tanto que reserva estatal: observaciones generales.

En aquellos Estados cuya estructura territorial responde al principio de descentralización política, la reserva al poder central de las *relaciones internacionales* (1) no es óbice para reconocer, en diverso grado según los respectivos Derechos constitucionales, una cierta capacidad de apertura al exterior de las colectividades territoriales autónomas (*Länder*, cantones, Estados federados, provincias, regiones, comunidades autónomas...) integrantes de dichos Estados. Capacidad de apertura que puede oscilar entre una pura actuación de proyección *ad intra* (p.e., incitación de la actividad convencional del Estado-poder central) y una actividad de proyección *ad extra* de distinto alcance (p.e., participación en los procesos deliberativos de ciertos órganos internacionales, concertación transfronteriza, conclusión de ciertos tipos de acuerdos internacionales) (2). Todo ello de acuerdo, en definitiva, con el principio de autoorganización del Estado que para el Derecho internacional resulta ser un presupuesto o *donnée* (3).

En todo caso, y como ya tuvimos ocasión de exponer en otro lugar (4), cualquiera que sea la técnica constitucional del reparto de com-

---

(1) Así, art. 32.1 de la Constitución de la R.F.A., art. 149.1.3 de la Constitución española de 1978.

(2) Sobre las variadas posibilidades que se abren a este respecto en una perspectiva de Derecho comparado, ver, entre otras obras, *Les Etats fédéraux dans les relations internationales* (Actes du colloque de Bruxelles, Institut de Sociologie, 26-27 février 1982), Bruxelles, 1984; DI MARZO, L.: *Component Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan den Rijn, 1980, p. 65.

(3) Cfr. en este sentido PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional* (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela, 1-4 de junio de 1981), Santiago de Compostela, 1982; pp. 24-29.

(4) *Loc. cit.* en nota anterior, p. 30.

petencias entre el poder central y los poderes periféricos, en principio es posible afectar ese reparto a los dos planos de actuación, interior y exterior, del Estado, deslindando las respectivas capacidades de acción de dichos poderes en uno y otro plano y proveyendo en concreto el concurso de las autonomías territoriales en la conducción de la política exterior del Estado.

Frente a ello, se ha invocado a veces —en la doctrina y en la conducta práctica de los órganos estatales centrales— la cláusula de reserva al Estado de las relaciones internacionales para cerrar toda posible intervención autonómica en asuntos que de cerca o de lejos tengan que ver con la proyección exterior del Estado. Consideradas así las relaciones internacionales como una materia incluida en el amorfo bloque residual del poder estatal —y por ende resistente a la descentralización—, la presunción de competencia jugaría respecto de ellas a favor de los órganos centrales, pudiendo ser superada sólo mediante reglas específicas de atribución a las colectividades autónomas de ciertas facultades (p.e. de ejecución de tratados o de resoluciones de organizaciones internacionales) en la esfera de acción que se les haya adjudicado, según se ha podido advertir en relación con la jurisprudencia inicial de la *Corte Costituzionale* italiana referente a la ejecución del Derecho Comunitario derivado (5).

Precisamente en un Estado de estructura compleja («Estado regional») como Italia, las relaciones internacionales (*rapporti internazionali*) concebidas en cuanto reserva estatal vienen constituyendo un punto central de debate en relación con la posible participación de las Regiones en diversos aspectos de la vida internacional del Estado. Así, tanto en las normas de actuación del ordenamiento de las Regiones de estatuto ordinario (d.P.R. 616 de 24 de julio de 1977, situado en la línea de los decretos delegados de 14 y 15 de enero de 1972 de transferencia de funciones administrativas a dichas Regiones) como en las dictadas para algunas Regiones de estatuto especial a fin de extender a ellas las disposiciones del d.P.R. 616 de 24 de julio de 1977 (d.P.R. 348 de 19 de junio de 1979, d.P.R. 182 de 22 de febrero de 1982, relativos respectivamente a Cerdeña y el Valle de Aosta), se reservan al Estado-poder central las funciones, aun en materias transferidas o delegadas a las Regiones, atinentes a las relaciones internacionales y con las Comunidades Europeas (6), si bien en el citado

(5) LA PERGOLA, A.: «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias. Notas sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano», en *Pensamiento jurídico y Sociedad internacional. Estudios en honor del prof. Antonio Truyol Serra*, II, Madrid, 1986, pp. 659-662.

(6) Así, párr. 1 del art. 4 del decreto del Presidente de la República 616 de 24 de junio de 1977 (G.U. 29 de agosto 1977).

La reserva al Estado del poder exterior (*potere estero*) —compatible, no obstante, en princi-

d.P.R. 616/1977 se reconoce a aquéllas la posibilidad, por una parte, de desarrollar en el exterior actividades promocionales (*attività promozionali*) en materias de su competencia (7) y, por otra parte, de ejercer funciones relativas a la ejecución de los reglamentos y directivas comunitarios (8).

El hecho es que, a través de desarrollos legislativos fluctuantes y de una jurisprudencia constitucional un tanto acomodada a la actitud coyuntural de los poderes públicos, se ha ido abriendo paso en Italia tanto una discreta acogida de las acciones regionales de relieve (*di rilievo*) internacional (9) como una progresiva aceptación de la capacidad de ejecución en sede regional (incluso por vía legislativa) del Derecho Comunitario derivado (10) y hasta una circunspecta tendencia a la institucionalización de la participación regional en el proceso de formación de las políticas comunitarias (11). Ello deviene posible —sobre todo en relación con el sector de

---

pio, con la autonomía política de las Regiones, incluso en una proyección *ad extra*— es aceptada en general por la doctrina italiana, incluidos los autores más sensibles a las tesis autonomistas (asi, CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1983; DONNARUMMA, M.R.: *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, 1983); si bien es de apuntar el intento aislado de AZZENA de configurar una especie de «poder exterior regional» en una línea de separación de tal reserva (en este sentido, y entre otros trabajos de dicho autor, ver «Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri», *Le Regioni*, 6/1983, pp. 1131-1180).

(7) Párr. 2 del art. 4 del citado d.P.R. 616/1977, en el que se condiciona, no obstante, el despliegue de las acciones promocionales —expresión ésta reductiva frente a la cual la doctrina prefiere usar la de actividades de relieve o alcance internacional— al previo acuerdo (*previa intesa*) con el Gobierno, en el ámbito, además, de las directrices y actos de coordinación emanados del mismo. Sobre el significado de dicha expresión y en una línea interpretativa tendente a recortar la discrecionalidad del Gobierno en la delimitación de las actividades promocionales —fuera de cuyo ámbito quedarían todas aquellas actividades regionales de proyección exterior, incluidos los contactos con instituciones comunitarias, que no tengan un estricto sentido promocional—, ver, entre otros, CONDORELLI, L.: «Articolo 4», en *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1979, pp. 106 y ss.

(8) Art. 6 del citado d.P.R. 616/1977, que respecto a las directivas señala el ser «*fatte proprie dallo Stato con legge* che indica espressamente le *norme di principio*» (el subrayado es nuestro), incluyendo, por otra parte, previsiones para un control sustitutivo estatal (a falta, p.e., de ley regional o de actividad de los órganos regionales).

(9) Ver al respecto, entre otros, MORVIDUCCI, C.: «Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di 'rilievo' internazionale», *Le Regioni*, 1974, pp. 353 y ss.; ID.: «Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del d.P.R. 616», *Le Regioni*, 1980, pp. 983 y ss.

(10) Ver, en relación con los problemas relativos a la adaptación del Derecho interno al Derecho Comunitario y a la ejecución de los actos normativos de las instituciones comunitarias en clave regional, D'ATENA, A.: *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano, 1981, espec. cap. II, pp. 47 y ss.; LA PERGOLA, A.: «Autonomía regional y ejecución...», en *Pensamiento jurídico...*, II, cit., pp. 645 y ss.; y, planteándose la cuestión de la ejecución en relación con el Derecho internacional en general, DONNARUMMA, M.R.: *Il decentramento regionale...*, cit.

(11) Ver al respecto, p.e., D'ATENA, A.: *Le Regioni italiane e la Comunità...*, cit., pp. 109 y ss.; PITRUZZELA, G.: «Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie», *Le Regioni*, 1-2/1986, pp. 63 y ss.

las acciones de alcance internacional, donde la proyección exterior de la autonomía es más patente— distinguiendo dentro de las relaciones internacionales *lato sensu* unas actividades de pura proyección internacional relativas a materias atribuidas a la autonomía regional y vinculadas a los intereses regionales sin empeñar el ejercicio del poder exterior ni comportar consecuencias para la política internacional del Estado (12) frente a aquellas actividades correspondientes a las relaciones internacionales en sentido propio o técnico (relaciones públicas entre Estados en tanto que sujetos del Derecho internacional).

## 2. La cláusula de reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución española de 1978: significado y alcance.

Partiendo del necesario equilibrio entre el principio de unidad de la Nación española y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución de 1978), se hace precisa una interpretación abierta de la cláusula constitucional de reserva estatal del art. 149.1.3 que propicie el concurso de las Comunidades Autónomas en diversos aspectos de la gestión de la actividad exterior del Estado, incluidos tanto aspectos internos de repercusión internacional (así, la participación en las tareas de definición de posiciones estatales de cara a la elaboración de reglas internacionales o de ejecución *in foro domestico* de dichas reglas) como aspectos de proyección externa más directa (así, la concertación de acuerdos de cooperación transfronteriza o la relación, dentro de ciertas condiciones, con órganos de instituciones internacionales públicas).

Se ha denunciado con razón el error de enfoque del constituyente español al concebir en el art. 149.1.3 las relaciones internacionales como una *materia* diferenciada de las restantes que se registran en los 32 puntos del art. 149.1 y en los 22 del art. 148.1 y no como un ámbito de acción, el ámbito exterior, en el que todas ellas, repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden estar presentes (13), habida cuenta de la

---

(12) En este sentido, p.e., STROZZI, G.: *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milano, 1983, pp. 31-32 —predicando de tales actividades regionales *ad extra* un carácter internacional no por su naturaleza sino por su dimensión y considerando en definitiva a las mismas expresión de un *potere interno* que se despliega frente a entidades existentes fuera de los confines nacionales sin incidir por ello en la posición unitaria del Estado en el marco de las relaciones internacionales—, DONNARUMMA, M.R.: *op. cit.*, pp. 161-162, y CHELI, E.: «Le attività svolte all'estero dalle Regioni», *Le Regioni*, 6/1983, p. 1184.

(13) En este sentido, REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978* (ed. preparada por M. RAMIREZ), Madrid, 1978, p. 361; ID.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, 1984, pp. 234-235.

particular proyectabilidad exterior *ratione materiae* de ciertas áreas competenciales como la promoción del turismo (art. 148.1.18), la gestión relativa a la protección del medio ambiente (art. 148.1.9 en relación con el art. 149.1.23) el fomento de la cultura y la investigación (art. 148.1.17), etc.; áreas cuya titularidad autonómica en virtud de su eventual asunción estatutaria conlleva una posible vertiente exterior que podría verse cercenada por el rígido juego de la cláusula de reserva estatal —con la consiguiente invasión competencial por la vía indirecta de la concertación convencional a cargo de los órganos centrales—, que en la Constitución no se ve paliada por una previsión de participación autonómica en los procesos de elaboración y aplicación de las reglas internacionales.

De ahí que, desde una correcta apreciación del bloque constitucional, se venga sosteniendo que las «relaciones internacionales» a las que alude el art. 149.1.3 de la Constitución están representadas por el núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior (*ius ad tractatum*, dirección de la política exterior, *ius legationis*, responsabilidad internacional) (14), distinguiéndose frente a éstas, y dentro de un concepto lato de las relaciones internacionales, aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación *ad extra* del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho internacional, son susceptibles de una gestión autonómica; con la doble precisión, no obstante, de que, por una parte, no todas estas actuaciones constituyen en sentido estricto aspectos *internos* de la acción exterior (piénsese, p.e. en la cooperación transfronteriza o en un hipotético *ius contrahendi* autónomo que pudiera advenir por la vía del art. 150.2 de la Constitución), y, por otra parte, aquéllas que sí los constituyen no dejan de poder incardinarse en alguna de las grandes esferas de actuación estatal (así, la ejecución de tratados por las Comunidades Autónomas, en la esfera del *ius ad tractatum* del Estado como una de las fases internas del proceso de aplicación de las normas convencionales) sin quedar, pues, desconectadas del mundo de las relaciones internacionales.

Con estas precisiones, es posible sostener, concretando el alcance de la cláusula de reserva del art. 149.1.3, que los distintos preceptos constitucionales atributivos de facultades de proyección exterior a los órganos centrales del Estado (arts. 63.2, 93, 94 y 97 en cuanto al *treaty making power*, arts. 56.1 y 97 en cuanto al *ius representationis*, todos ellos en conexión

---

(14) En este sentido, MANGAS MARTIN, A.: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1986, pp. 210, 217, 219. La autora insiste en la disección lógica proyección externa-proyección interna para encarecer la titularidad autonómica —por la *vía natural* de identificar la materia y ver quién tiene competencia respecto de ella (p. 217)— de la ejecución de tratados en tanto que aspecto interno de la acción exterior (p. 219). Ver no obstante la doble precisión que hacemos seguidamente en texto.

con el art. 149.1.3) están relacionados con aspectos bien concretos de las relaciones internacionales que no agotan a éstas (15).

Cabe advertir, por otro lado, que, pese a la referencia genérica a las «relaciones internacionales» en el art. 149.1.3, en la lista de competencias exclusivas del Estado —algunas de ellas en realidad compartidas en cuanto al Estado se le asignen sólo las bases de la regulación— contenida en el propio precepto figuran diversos puntos enunciativos de competencias vinculadas a la acción exterior, como las relativas a inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2), defensa (art. 149.1.4), régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (art. 149.1.10), divisas, cambio y convertibilidad (art. 149.1.11), sanidad exterior (art. 149.1.16), pesca marítima (art. 149.1.19), abanderamiento de buques, control del espacio aéreo y matriculación de aeronaves (art. 149.1.20), etc.; de donde podría deducirse que la especificación por separado de tales facetas desmentiría el sentido omnicompreensivo de la mención de las «relaciones internacionales» en el art. 149.1.3 (16), aunque desde una óptica centralizadora también podría pensarse que dicha especificación vendría a reforzar la cláusula de reserva subrayando algunas de sus posibles proyecciones (17).

(15) MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, p. 219.

(16) Así, MANGAS MARTIN, para quien, si la mención de conjunto a las relaciones internacionales en el art. 149.1.3 de la Constitución «alcanzase a todas las manifestaciones de la acción exterior, si acogiera ilimitadamente con carácter exclusivo todos los aspectos que se relacionan con la competencia externa o con competencias internas en estrecha relación con el orden jurídico internacional, no habría hecho falta detallar la concreción de tales facetas» en los puntos reseñados de la lista del art. 149.1 (*op. cit.*, p. 221).

(17) Por poner un ejemplo del Derecho comparado, una u otra solución cabe respecto de las formulaciones del citado d.P.R. 616/1977 italiano, que, tras reservar en general al Estado las funciones relativas a los *rapporti internazionali* con la débil excepción de las *attività promozionali* desplegables al exterior bajo estrictas condiciones (art. 4), atribuye en concreto al Estado diversas actividades de relieve internacional que no constituirían en sentido propio expresión del *potere estero* (asistencia a favor de los refugiados, art. 24.2; relaciones con organismos asistenciales extranjeros e internacionales, art. 24.4; profilaxis internacional y asistencia sanitaria de los italianos en el exterior, art. 30.c; etc.); lo que en clave autonomista debería interpretarse en el sentido de que con base en la reserva estatal de las relaciones internacionales quedarían sustraídas a la competencia regional sólo aquellas actividades de relieve internacional conectadas al desarrollo de relaciones internacionales *sensu stricto* (en esta línea, PITRUZZELLA, G.: *op. cit.*, pp. 71-72).

Por lo demás, la singularización, al margen del concepto de las «relaciones internacionales» del apartado 1.3 del art. 149 de la Constitución española, de competencias relativas a comercio exterior, emigración, pesca marítima, régimen aduanero y arancelario, etc., ha sido criticada desde la óptica de la necesidad de asignar todas ellas (reconduciéndolas a aquel concepto) a la función administrativa exterior del Estado-poder central, previniendo la fragmentación de la Administración exterior del Estado entre los diversos Departamentos ministeriales en perjuicio de las competencias propias de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores. En este sentido, SOLIS GRAGERA, T.: «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, 205, 1985, p. 94.

### 3. El «espacio autonómico» en el contexto de las relaciones internacionales.

Todo lo anterior lleva a propugnar una ruptura —verificable, por lo demás, hasta cierto punto en la práctica— del monopolio estatal sobre las relaciones internacionales (18) en diversos aspectos, y a descartar que la presencia de obligaciones internacionales en una determinada materia justifique la «estatalización», en el sentido de centralización, de las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (19). En este sentido viene pronunciándose abrumadoramente la doctrina española, desechando una noción tan desorbitada de las «relaciones internacionales» que excluyese, *inter alia*, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de participar en los procesos de negociación de los tratados internacionales (20) o de elaboración y adopción de resoluciones de órganos internacionales (21), así como de ejecutar, en el ámbito de sus competencias *ratione materiae*, esos tratados o resoluciones (22) sin perjuicio de la garantía de su cumplimiento a cargo del Estado. Tal posibilidad de participación en dichos procesos, y otras como la ya aludida de llevar a cabo, en conexión o no con aquélla, acciones de proyección exterior (contactos con entes territoriales extranjeros o con órganos internacionales, etc.), están en función del cuadro constitucional de ordenación de las competencias, de

(18) Ver al respecto MUÑOZ MACHADO, G.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pp. 55 y ss.

(19) En este sentido, GARZON CLARIANA, G.: «La ejecución del Derecho Comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1986, p. 227.

(20) Ver, entre otros, RODRIGUEZ CARRION, A.: «Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales», *Boletín Informativo*, Internacional Law Association (Sección española), 8, 1981, pp. 2-27; PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *op. cit.*, pp. 34-50; PELAEZ MARON, J.M.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Revista de Derecho Público*, Año, XI, Vol. I, N.º 98, 1985, pp. 71-78; e *in extenso* RIQUELME, R.M.: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», *Sistema*, 66, 1985, pp. 77 y ss.

(21) Ver, en relación sobre todo con la participación autonómica en el proceso de formación de la voluntad del Estado de cara a la instauración de las políticas y normas de la Comunidad Europea, MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, pp. 222-236 (espec. pp. 234-236); MUÑOZ MACHADO, S.: *op. cit.*, pp. 55-90 (espec. pp. 81-90).

(22) Ver, entre otros, PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: *loc. cit.*, pp. 50-62; y, con especial énfasis en la aplicación del Derecho Comunitario derivado, PELAEZ MARON, J.M.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Comunitario europeo», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, cit., pp. 94-108; RODRIGUEZ IGLESIAS G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1984, pp. 230-239 (en concreta relación con el desarrollo normativo del Derecho Comunitario); MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, pp. 236-259; MUÑOZ MACHADO, S.: *op. cit.*, pp. 91-114; GARZON CLARIANA, G.: «La ejecución del Derecho Comunitario europeo...», *op. cit.*, pp. 195 y ss.

modo que, partiendo de la referencia básica del *interés* (23) y de la competencia —exclusiva, compartida o concurrente (24)— de los respectivos entes en el plano interno, a la competencia sustantiva cuyo ámbito material resultara cubierto o incidido, p.e., por un tratado o por la actuación de un órgano internacional siguiera la correspondiente competencia secundaria (de ejecución del tratado o de la resolución internacional, p.e.). De ahí que, partiendo de esa *esencial vinculación* al sistema competencial de base —sugeridora de una idea de inherencia— de las respectivas capacidades de acción, estatales u autonómicas, en los terrenos indicados, se presten a la crítica aquellas tesis que hacen descansar las correspondientes competencias autonómicas de ese tipo en una delegación estatal, sea singular (*via* art. 150.2 de la Constitución) o en bloque (*via* Estatutos de autonomía) (25).

No se puede desconocer, con todo, que las relaciones internacionales son susceptibles de intervenir, en un contexto de deslinde de atribuciones Centro-autonomías, en el sentido, bien de reforzar títulos competenciales vinculados a las instancias centrales —en conexión con nociones como la de interés general (arts. 128, 155, etc. de la Constitución)—, bien de explicar y apoyar la presencia de una regulación básica extensa en supuestos de competencias compartidas (con la consiguiente contracción de las fun-

(23) Aparte de la función del «interés» —reconocida en la jurisprudencia constitucional: sentencias de 2 de febrero, 14 de julio y 16 de noviembre de 1981, etc.— como criterio general de atribución de competencias (art. 137 de la Constitución) (ver MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, 1982, pp. 175 y ss. y *passim*) el interés autonómico específico juega en concreto en diversos Estatutos de autonomía (así, el catalán, art. 27.5.) como punto de referencia de la titularidad del derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada en la elaboración de tratados.

(24) Para una tipología de las competencias en el marco de los arts. 148 y 149 de la Constitución —que se presta a una gran diversidad terminológica en la doctrina—, ver, entre otros, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público...*, I, cit., pp. 330 y ss.; AJA, E. (y otros): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pp. 120 y ss.

(25) La tesis de la delegación había sido defendida por el diputado BALLARIN MARCIAL en el curso del debate constitucional en el Senado (*Diario de Sesiones*, núm. 62 (29 de septiembre de 1978), p. 3138) y a nivel doctrinal por O. ALZAGA en *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid 1979, p. 591; por su parte, y a la vista de la introducción en los primeros textos estatutarios de la cláusula de ejecución en sede autonómica de los tratados, J. DE MIGUEL ZARAGOZA defendería la tesis de la delegación «en bloque» de la correspondiente competencia *via* Estatutos de autonomía (cfr. de este autor «Problemas constitucionales en la recepción del Derecho derivado comunitario», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1184 (5 de noviembre de 1979), p. 27). Para una crítica de estas posiciones (que estriba esencialmente en la consideración de que la cláusula de reserva del art. 149.1.3 no precluye la capacidad autonómica de ejecución por no ser ésta una competencia estatal intrínseca al cobijo de las relaciones internacionales), ver MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, pp. 215-217; RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *op. cit.*, pp. 230-231; GARZON CLARIANA, G.: «La ejecución del Derecho Comunitario europeo...», *op. cit.*, pp. 206-208.

ciones de desarrollo correspondientes a la autonomía), bien de reconducir al plano del poder exterior ciertas actuaciones, bien de condicionar específicamente las tareas de ejecución autonómica de normas internacionales, etc.; lo cual, al margen de los supuestos típicos de participación de las Comunidades Autónomas en las fases ascendente y descendente de los procesos de aplicación de dichas normas, se extiende a las distintas y variadas actividades (culturales *lato sensu*, de promoción del comercio, etc.) de proyección exterior. De modo que, dentro de la natural cautela, convendrá ponderar en cada caso los intereses en presencia sobre la base de una apreciación integrada de las reglas en juego (Constitución, Estatutos de autonomía, Reales Decretos de transferencias, etc.) a fin de procurar el equilibrio ideal entre la unidad de acción exterior y la preservación de la autonomía, evitando que el posible efecto «contaminante» (26) —pretexto frecuente del poder central— de las relaciones internacionales no vaya más allá de lo debido, habida cuenta de que una interpretación extensiva de títulos materiales como éste o como el de la planificación económica, que cruzan horizontalmente cualesquiera materias, podría desvirtuar todo el reparto competencial (27).

Así, y si bien en los distintos Estatutos de autonomía —muchos de los cuales han incorporado previsiones sobre el derecho de iniciativa (en el sentido de incitación de la actividad convencional del Estado), el derecho a recibir información en relación con la elaboración de tratados y, por extensión, de actos normativos de instituciones internacionales, la facultad-deber de ejecución de los mismos en sede autonómica e incluso una discreta proyección *ad extra* sobre la base, p.e., del reconocimiento de unos derechos colectivos derivados de la «autoctonía» de grupos o asociaciones de raigambre autonómica asentados en el exterior (así, art. 7 del Estatuto gallego)— no figura la reserva de las «relaciones internacionales», ésta no dejará de estar ahí, para ganar espacio al vaivén de los vientos de la coyuntura; de ahí que convenga valorarla en cada caso en su justa proporción, interpretando, p.e. la formulación sin más de dicha reserva en ciertos instrumentos (así, en diversos Reales Decretos de transferencias en materia de cultura, ordenación del territorio y medio ambiente, servicios sociales, etc.) (28) por referencia al núcleo duro de actuaciones del Estado-persona a título del poder exterior.

---

(26) Cfr. críticamente CONDORELLI, L.: «Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di «rapporti internazionali»» *Politica del Diritto*, 1973, 2, pp. 229-230.

(27) En este sentido, AJA, E. (y otros): *op. cit.*, pp. 130-131.

(28) Cfr., entre otros, los Reales Decretos de transferencias 4099/1982, de 29 de diciembre, y 3066/1983, de 13 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Valenciana en materia de cultura (B.O.E. de 22 de febrero y 12 de diciembre de 1983, respectivamente) —por referencia a las «relaciones internacionales» sin otras precisiones—; el Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía

#### 4. Las «relaciones internacionales» ante la jurisprudencia constitucional española.

Puesto que en diversos conflictos Estado-Comunidades Autónomas planteados ante el Tribunal Constitucional español aparecen involucradas de un modo u otro las «relaciones internacionales» *ex art. 149.1.3 de la Constitución* o algunas de sus singulares manifestaciones (p.e., el «comercio exterior» *ex art. 149.1.10*), parece oportuno referirse siquiera brevemente a los mismos a fin de precisar algunas de las ideas expuestas más arriba.

De entre los aspectos suscitados en el marco de esos conflictos quizá puedan destacarse los que siguen.

##### a) *Las «relaciones internacionales» en sinergia con la regulación básica.*

En el conflicto positivo de competencia 38/1982 promovido por el Gobierno (central) frente al Gobierno vasco en relación con el Decreto vasco 138/1981, de 14 de diciembre, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada (29), cuyo telón de fondo no era otro que el sentido del deslinde entre las «bases» correspondientes al Estado (art. 149.1.27 de la Constitución) y las facultades de desarrollo y ejecución correspondientes a la Comunidad Autónoma (art. 19 del Estatuto de autonomía del País Vasco) en materia de radiodifusión, se había insistido por parte del representante del Gobierno en que toda la construcción legal de esta materia se justifica en el hecho de estar sujeto el servicio de radiodifusión por ondas sonoras «a una intensa disciplina internacional» —lo que explicaría en definitiva la intervención de diversas disposiciones estatales de carácter técnico (sobre asignación de potencias y frecuencias de las emisoras, otorgamiento de concesiones, etc.) en función de la propia dimensión de dicho servicio—; disciplina internacional

---

en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (B.O.E. de 11 de noviembre de 1983) —por referencia a las «actuaciones a nivel internacional»—; el Real Decreto 2135/1984, de 10 de octubre, sobre ampliación del traspaso de funciones y servicios de adaptación de los medios transferidos en régimen preautonómico a la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de asistencia y servicios sociales (B.O.E. de 30 de noviembre de 1984) —por referencia al «mantenimiento de relaciones con Asociaciones y Organismos de ámbito estatal o internacional»—; el Real Decreto 258/1985, de 23 de febrero, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) de la Seguridad Social (Diario Oficial de Galicia de 28 de marzo de 1985) —por referencia a «las relaciones con organismos extranjeros e internacionales interesados en la materia que corresponden al Gobierno»—; etc.

(29) Conflicto resuelto por sentencia 44/1982, de 8 de julio, del Tribunal Constitucional, B.O.E. de 4 de agosto de 1982. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional (B.J.C.)*, Cortes Generales (Servicio de Estudios), 16-17, 1982, pp. 677-685.

que, con todo, y a juicio del representante del ejecutivo vasco, no cabría entender por sí sola como base para justificar la inexistencia de la competencia controvertida, máxime cuando el Decreto objeto del conflicto hace salvedad expresa en su art. 2 de las regulaciones internacionales que rijan para el Estado español (30).

En relación con ello, el Tribunal Constitucional, partiendo en su resolución (31) de una noción material de «bases» en tanto que criterios básicos racionalmente deducibles de la legislación vigente (incluidos en su caso Reales Decretos del Gobierno) (32), y localizando en el supuesto controvertido esas bases en la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión y en sus disposiciones complementarias de orden técnico (33), vino a entender, en lo tocante a uno de los puntos del conflicto, el de la asignación de frecuencias y potencias de las emisoras, que la dimensión internacional de la materia de radiodifusión es «factor primordial» para la atribución al Estado de la competencia, atribución que en este caso hacen las propias bases (art. 2.4 y disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la citada Ley 4/1980) en atención, *inter alia*, a los acuerdos internacionales aplicables al respecto (34). De este modo quedaría, por decirlo así, cerrado el círculo *disciplina internacional-bases (del Estado)-desarrollo (por la Comunidad Autónoma) «vinculado»*. Así, y frente a la alegación de que la aludida dimensión internacional no es decisiva para que la competencia *ratione materiae* no corresponda a la autonomía, el Tribunal señalaría

... que en la Constitución las «relaciones internacionales» forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Esta-

(30) Cfr. sentencia citada, Antecedentes, 3 y 5. *B.J.C.* cit., pp. 679-681.

(31) Situada, por los demás, en una línea contextual muy cercana a la de su sentencia anterior 26/1982, de 24 de mayo, recaída en el conflicto positivo de competencia 181/1981 promovido por el Gobierno frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con los Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico; B.O.E. de 9 de junio de 1982. *B.J.C.*, 14, 1982, pp. 458-465.

(32) Reiterando apreciaciones suyas anteriores (así, en sentencias 32/1981, de 28 de julio, y 1/1982, de 28 de enero), el Tribunal, aparte de concebir las «bases» como esos criterios básicos ínsitos en el *corpus* legislativo, subrayaría su función de asegurar un «común denominador normativo» de vigencia en todo el Estado, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma (cfr. fundamento jurídico 2.º de la sentencia que comentamos, *B.J.C.* cit., p. 682).

(33) Esencialmente el Real Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, regulador del Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora, y el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan técnico transitorio del Servicio público de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

(34) Cfr. en este sentido el fundamento jurídico 4.º de la sentencia, *loc. cit.*, p. 683.

do sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma... es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte (...). (35).

Y frente a la invocación del apartado 3 *in fine* del art. 20 del Estatuto vasco según el cual «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución» —lo que vedaría cualquier despojo competencial—, el Tribunal subrayaría el carácter compartido de la competencia sobre radiodifusión, con la consiguiente retención en manos del Estado-poder central de las atribuciones relativas a la asignación de frecuencias y potencias *via* normas básicas. Normas que en otro de los puntos del conflicto, el de la gestión del servicio de radiodifusión mediante el otorgamiento de concesiones, jugarían a su vez en el sentido de extender las atribuciones del Estado, con base igualmente en la incidencia de la disciplina internacional (coordinación a nivel internacional de los planes nacionales a los que ha de sujetarse el otorgamiento, determinación por vía convencional de los procedimientos para establecer nuevas estaciones o para modificar las características técnicas de las ya establecidas, etc.) (36), sin perjuicio de corresponder a la Comunidad Autónoma las competencias específicas consistentes en la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras y el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, siempre, no obstante, dentro de los límites trazados por la competencia de los órganos generales (regulación de las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, elaboración de los planes nacionales, fijación de las condiciones técnicas, inspección y control de éstas, etc.) (37).

De la lógica del fallo parece, en fin, desprenderse que, por reflejo de las disposiciones internacionales reguladoras de la materia, explicables por lo demás en función de la dimensión de ésta, tiende a producirse un refuerzo de la *ratio* de las «bases» correspondientes al Estado-poder central, hasta el punto de llegar a quedar el aspecto técnico, como dirá el propio Tribunal, «fuera del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas» (38). No cabe, con todo, ocultar el riesgo de que esas «bases», sobre todo si se

(35) *Ibid.*

(36) Cfr. en relación con este aspecto los fundamentos jurídicos 5.º y 7.º, *loc. cit.*, pp. 683-684; en la línea, por lo demás, de la ya citada sentencia 26/1982 (especialmente en el fundamento jurídico 6.º).

(37) Fundamento jurídico 8.º, *loc. cit.*, p. 685.

(38) Cfr. el fundamento jurídico 7.º, *loc. cit.*, p. 684.

deslizan hacia el terreno de las regulaciones específicas (39), puedan actuar, so pretexto de una uniformidad forzosamente resultante de las exigencias de la disciplina internacional, en un sentido «estatalizador» de ciertas funciones en el marco de competencias compartidas, solapándose con esa disciplina para constreñir, p.e., la capacidad de ejecución autonómica de los tratados o acuerdos internacionales, que se vería afectada *ante factum* por la producción de normas sustantivas estatales allí donde procedía actuar con alguna holgura (a través de normas técnicas, pongamos por caso) sin perjuicio de la garantía del cumplimiento (40) a cargo de las instancias centrales del Estado, a la cual parece referirse el Tribunal al señalar al Estado como responsable de velar por la ejecución de los tratados (41).

Ahora bien, el alcance de la cláusula de reserva de las «relaciones internacionales» en su conexión con la regulación básica y con otros factores habría que medirlo, al fin y al cabo, en su juego caso por caso, con la aleatoriedad que ello conlleva. Así, en un supuesto, ciertamente distinto al ya analizado, en que el representante del Gobierno alegaba la inconstitucionalidad del art. 21.2 *in fine* de la Ley catalana 11/1981, de 7 de noviembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña (42), por el que se posibilita la cesión gratuita de bienes de la Generalidad a Estados extranjeros para finalidades culturales, aduciendo entre otras razones la de no respetar dicho precepto las normas básicas que en materia de cesiones gratuitas contiene la legislación estatal así como la de vulnerar la competencia exclusiva del Estado sobre las «relaciones internacionales» (43), el Tribunal Cons-

(39) En este sentido se habría hecho especial hincapié por parte del representante del Estado en lo que podríamos llamar carácter «plástico» de la relación bases-desarrollo, en la medida en que la competencia autonómica de desarrollo no sería sino una competencia abstracta y residual cuya extensión habría que inducir *a posteriori* de la propia extensión de las bases emanadas de los órganos centrales (cfr. Antecedentes, 3, b), *loc. cit.*, p. 679.

(40) Aunque a la «garantía del cumplimiento» sólo se alude en la Constitución en el art. 93, que como se sabe está pensado en función de la incorporación de España a organizaciones del tipo de las Comunidades Europeas, creemos con G. GARZON CLARIANA que la misma es consustancial a la función básica de los órganos centrales de asegurar la observancia de las obligaciones internacionales en general a cargo del Estado, no siendo en este sentido la garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario europeo la única hipótesis en que la referida función entre en juego. Cfr. el ya citado trabajo de dicho autor «La ejecución del Derecho Comunitario europeo...», *op. cit.*, pp. 212-214, 231.

(41) Cfr. fundamentos jurídicos 4.º y 7.º, *loc. cit.*, pp. 683-684.

(42) Se trata del recurso de inconstitucionalidad 74/1982, promovido por el Presidente del Gobierno en relación con varios artículos de la citada Ley catalana 11/1981 de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, el cual fue resuelto por la sentencia 58/1982, de 27 de julio, del alto Tribunal; B.O.E. de 18 de agosto de 1982. *B.J.C.*, 18, 1982, pp. 757-769.

La parte del art. 21.2 de la Ley catalana objeto de impugnación era la que incluía entre las cesiones de utilidad pública aquéllas que se hagan «a los Estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los convenios o tratados firmados por España».

(43) Cfr. sentencia citada, Antecedentes, 4. Desde el punto de vista del representante del Gobierno, la cláusula impugnada «no sólo crea la ocasión para una posibilidad de «grave interferen-

titucional no accedió a la pretensión del Gobierno por apreciar que la remisión del precepto en cuestión a los tratados o convenios suscritos por España en la materia (remisión calificada de «absolutamente determinante» en la sentencia) habilita a la Generalidad para resolver sobre tales cesiones de acuerdo con unas reglas (convencionales) vinculantes, operando en este sentido el art. 21.2. *in fine* de la Ley catalana «como un instrumento, entre otros, destinado a facilitar el ejercicio de la obligación, que no competencia, que impone a la Generalidad el art. 27.3 de su Estatuto de adoptar 'las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia'» (44). Así pues, la ejecución en sede autonómica —obligación que no competencia para el Tribunal, facultad-deber para nosotros— de los tratados en cuestión bastaría aquí para salvar la acción normativa de la autonomía, quitando consistencia a alegaciones como la de que constituyen vulneración de la competencia estatal exclusiva *ex art.* 149.1.3 de la Constitución la habilitación a la Generalidad para verificar el uso que los concesionarios hacen de los bienes o la previsión «de creación de una situación jurídica de ventaja a favor de un Estado extranjero, cuando la legislación estatal ni lo prevé ni lo habilita» (45).

b) *Las «relaciones internacionales» y el interés estatal ad extra en función de la relevancia pública de ciertas actividades.*

Un signo de la tendencia a adscribir al núcleo duro de las «relaciones internacionales» ciertas actividades susceptibles de involucrar la imagen exterior del Estado, puede vislumbrarse en algunos aspectos del conflicto positivo de competencia 494/1982 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el art. 4 (y por conexión contra los arts. 1, 3 y 5) del Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre normas de actividades y representaciones deportivas internacionales (46).

Planteado el conflicto en el sentido de que el art. 4 del Real Decreto 2075/1982, al disponer que «no se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales... con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de selección

---

cia» en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, «sino que es, en sí misma, una invasión de dicha competencia» por carecer de justificación constitucional «una opción legislativa autonómica que, separándose totalmente de la legislación estatal del Patrimonio del Estado, puede tener consecuencias perturbadoras en una competencia exclusiva estatal tan esencial» como la apuntada (*ibid.*; *B.J.C.* cit., p. 765).

(44) Fundamento jurídico 4.º de la sentencia, *loc. cit.*, p. 769.

(45) *Ibid.*

(46) Conflicto resuelto por sentencia 1/1986, de 10 de enero, del Tribunal Constitucional, B.O.E. de 12 de febrero de 1986. *B.J.C.*, 58, 1986, pp. 179-186.

nacional», impide a la Generalidad ejercer parte de sus competencias exclusivas sobre la materia «deportes» (art. 9.29 del Estatuto de autonomía de Cataluña al amparo del art. 148.1.19 de la Constitución) (47); la parte actora insistiría en que dichas competencias no pueden quedar excepcionadas mediante la reconducción, propugnada por el Gobierno, de las manifestaciones deportivas internacionales a la categoría de «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 de la Constitución. Frente a tal pretensión de reconducción, se encarecería por parte del ejecutivo catalán la diferencia —la «clara separación»— entre el deporte y las relaciones internacionales, señalándose en aquél sus aspectos peculiares vinculados al *animus competendi* (48) y destacándose en éstas, desde un punto de vista conceptual, tanto el hecho de corresponder su gestión a unos órganos estatales específicos (elemento subjetivo) como su asimilación a los «grandes temas de Estado» (elemento objetivo) (49), ninguno de cuyos rasgos permitiría cubrir el deporte bajo la veste de las relaciones internacionales; e incluso en el caso de que las confrontaciones deportivas internacionales pudieran entenderse incluidas en el ámbito del art. 149.1.3 de la Constitución, procedería, desde la óptica de la Comunidad Autónoma, llegar a una «integración» o compatibilización entre la competencia estatal resultante de ese precepto y la competencia autonómica resultante del art. 9.29 del Estatuto de autonomía (50), competencia ésta, yuxtapuesta a la del Estado si se aceptara esa

(47) Cfr. sentencia citada, Antecedentes, 3, a). *B.J.C. cit.*, p. 180. En su resolución, el Tribunal Constitucional aceptó este modo de plantear el conflicto en virtud del cual se buscaría la remoción de una norma que de modo indirecto impediría el efectivo despliegue de las competencias autonómicas, por donde el conflicto venía a suscitarse «no reaccionando frente a un despojo competencial sino defendiendo las competencias propias frente a su restricción ilegítima» (fundamento jurídico 1.º, *loc. cit.*, p. 184).

(48) Cfr. Antecedentes, 3, a) y c), *loc. cit.*, p. 181. En apoyo de la tesis de que el deporte quedaría por su propia naturaleza fuera de las «relaciones internacionales» reservadas al Estado-poder central, la parte actora advertiría su paralelismo con la tesis acogida para otro campo material de actuación —el turismo— por el art. 9 del apartado B), anexo, del Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de turismo, el cual dispone que la Generalidad «podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior» (*Ibid.*) conectando así el supuesto controvertido al plano promocional de la actuación autonómica.

(49) Cfr. Antecedentes, 3, a), *ibid.*

(50) Tal «integración» vendría ya resuelta, p.e., según la parte actora, por el art. 14.4 de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, según el cual «las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una Comunidad Autónoma o Entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta»; y ello en la medida en que dicho precepto reconocería la intervención preliminar de las Federaciones Nacionales mediante autorización «para hacer posible la comparecencia internacional de una Federación de ámbito infranacional, dejando así a salvo... la soberanía exterior de los órganos centrales del Estado», correspondiéndole a la Comunidad Autónoma el dar o no la específica autorización ulterior (Antecedentes, 3, b), *ibid.*).

inclusión de la materia en las relaciones internacionales, que de todos modos resultaría desconocida por el art. 4 y concordantes del Real Decreto 2075/1982 (51).

Frente a esta tesis, la del Gobierno estribaría en una calificación de las relaciones internacionales, no por su contenido, sino por la *proyección exterior de la acción del Estado en cualesquiera materias*, de modo que, una vez que una materia de exclusiva competencia autonómica «aparezca inserta en el campo de los intereses y por ello de las relaciones exteriores, resultaría de exclusiva competencia del Estado, ya que lo contrario equivaldría a hacer inútil la competencia prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución» (52), por donde, siempre según este razonamiento, la competencia para la ordenación internacional del deporte correspondería al Gobierno en tanto que órgano encargado de las relaciones exteriores, sin que tal competencia —exclusiva— necesitase o pudiese ser armonizada con las que en su ámbito ostenta la autonomía (art. 9.29 del Estatuto catalán en este caso), en la medida en que «la competencia autonómica para el deporte acaba donde comienza la competencia para las relaciones exteriores» (53), supuesto, por lo demás, que el deporte internacional, en cuanto «implica de alguna manera a la *imagen exterior* y a los *intereses nacionales*», debería quedar sujeto a una disciplina general (54).

Tesis tan rotunda, esgrimida para cada materia —para cada sector material de actividades— so pretexto de la posible involucración internacional de la imagen del Estado, es susceptible de conducir tanto a una desvirtuación de las reglas de distribución de competencias por razón de la materia como, en concreto, a una yugulación de cualquier tipo de apertura al exterior de las autonomías a través de actividades de relieve internacional (sobre todo promocionales), por la expeditiva vía de una adscripción sistemática de actividades al campo, interesadamente infartado, del «poder exterior».

Y si bien el Tribunal, bajando el diapasón del conflicto, no consideró necesario analizar la relevancia de la *conexión internacional* para dirimir la titularidad competencial controvertida —centrándose, en su lugar, en

---

(51) Cfr. Antecedentes, 3, c), *ibid.* En definitiva, lo que pretendía la Comunidad Autónoma, con apoyo en el art. 14.4 de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte y en el art. 9.29 de su Estatuto de autonomía, era que se respetara la posibilidad de que las Federaciones de ámbito infranacional pudiesen participar en competiciones internacionales con carácter distinto del de la selección española en aquellos casos en que ésta no lo hiciese y previa la autorización de la Generalidad (*ibid.*).

(52) Antecedentes, 5, b), *loc. cit.*, p. 182.

(53) Antecedentes, 5, c), *loc. cit.*, p. 183.

(54) *Ibid.*

nociones de porte interno como la de «intereses generales del deporte federado» para, p.e., descartar, cuando mediara autorización de la Federación nacional, una ulterior intervención de la Comunidad Autónoma—, no dejaría de apreciar la seducción de la idea de que «la relevancia pública, por su dimensión internacional, de estos concretos encuentros deportivos haya podido llevar a la adopción de la intervención administrativa sobre el deporte federado que incorpora el Real Decreto objeto del conflicto» (55).

c) *Las «relaciones internacionales» y el reino del poder exterior.*

Uno de los aspectos que sin duda le está vedado a la actuación autonómica, por su pertenencia al núcleo duro de las relaciones internacionales, es la posibilidad de concertar tratados o acuerdos internacionales, si bien, teniendo en cuenta los desarrollos producidos en otros Estados de estructura compleja, cabría pensar en la posibilidad de una discreta acogida en el nuestro de un *ius contrahendi* autónomo, siquiera parcial (p.e., en las esferas de la cooperación transfronteriza y de las acciones promocionales concertadas), por la vía del art. 150.2 de la Constitución y al cobijo, en concreto, de acuerdos interestatales de cobertura (56).

Tras el resultado infructuoso, por falta de contestación, del requerimiento de incompetencia hecho a la Xunta de Galicia en relación con el denominado «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta y la Dirección Danesa del Medio Ambiente, el Gobierno promovería ante el Tribunal Constitucional el correspondiente conflicto positivo de competencia 156/1985, admitido por providencia del propio Tribunal de 6 de marzo de 1985 (57).

El «Comunicado de colaboración» en cuestión, del que se harían eco la prensa regional y diversas intervenciones en el Parlamento autonómico (58), sería objeto desde el principio por parte del Gobierno de tachas de calidad con base en ser el resultado, *convencional* por su naturaleza jurídica

(55) Fundamento jurídico 3.º, *loc. cit.*, p. 185.

(56) Cfr. al respecto PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *op. cit.*, pp. 34-35, 62-77; y RIQUELME, R.M.: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», *loc. cit.*, pp. 80-88.

(57) Cfr. B.O.E. de 20 de marzo de 1985. Sobre el conflicto aún no ha recaído sentencia del Tribunal. Las fuentes que hemos consultado son, en esencia, documentos emanados de las partes y del propio órgano judicial.

(58) Intervenciones (en concreto preguntas de la oposición) que, no obstante, no criticarían el acuerdo en el terreno de la posesión o no de competencia al efecto, sino en el de la idoneidad del *partner* elegido, etc. Cfr. B.O. del Parlamento de Galicia número 346, de 3 de diciembre de 1984, pp. 7532-7533, 7540-7541.

ca (59), de una serie de «contactos encuadrables en el marco de las relaciones internacionales», por donde la Xunta habría incurrido en incompetencia al invadir un ámbito reservado al Estado por el art. 149.1.3 de la Constitución, toda vez que las relaciones de este tipo «deben encauzarse a través de los órganos específicos de la Administración del Estado, es decir, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de su Administración exterior» (60).

Frente a la posición cerrada —y no exenta de exageración en su pro-

---

(59) En el carácter de *convenio* del Comunicado insistiría el representante del Estado en el escrito de 26 de febrero de 1985 por el que promovía el conflicto (Hojas n.ºs 7 y 8), por más que, según ciertos órganos consultivos del Ministerio de Asuntos Exteriores (así, la Asesoría Jurídica Internacional) y el propio Ministerio, el Comunicado parecería más bien una mera *declaración de intenciones* que, como tal, no implicaría *per se* obligaciones contractuales inmediatas, aunque el Gobierno podría desaconsejar y, en su caso, prohibir la concertación de actos de este tipo con un ente público extranjero si entendiera que ello es contrario al interés nacional, aparte de que con la práctica de tales actos por parte de las Comunidades Autónomas se dificultaría «la labor de coordinación que en todo caso ha de quedar a cargo de la Administración Central» (escrito citado, *sub* Antecedentes, Hojas n.ºs 3 y 4).

El texto del Comunicado es el siguiente:

#### COMUNICADO

Las partes abajo firmantes han convenido, en la reunión celebrada en la fecha de hoy, iniciar una colaboración para el estudio de la administración y la planificación del medio ambiente, tal como quedan descritas en

«Propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la administración del medio ambiente en Galicia»

y

«Propuesta para planificación de abastecimiento y saneamiento para cinco sistemas de rías en Galicia».

Los contratos de la primera propuesta y de la primera fase de esta última serán firmados inmediatamente después de resueltas las condiciones formales.

Además, las Partes han tratado las posibilidades de una colaboración a largo plazo relativa a la administración y la planificación del medio ambiente. Ambas partes están interesadas en tal colaboración ambiental dentro de los campos de aguas residuales, abastecimiento de agua, contaminación del aire y residuos sólidos.

Los abajo firmantes expresan por el presente comunicado su confianza y su fe en que esta colaboración resultará beneficiosa y útil para ambas partes.

Copenhague, a 2/11/1984.

En nombre de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia,  
(el Conselleiro)

En nombre de la Dirección Danesa del Medio Ambiente,  
(el Director)

(60) Certificación del Acta, extendida por el Ministerio de la Presidencia y Secretario del Consejo de Ministros, que contiene el acuerdo adoptado por este órgano colegiado el 19 de diciembre de 1984 por el que se decidió el planteamiento del conflicto positivo de competencia en el caso de que no fuese atendido el requerimiento de incompetencia acordado en la misma reunión celebrada en dicha fecha (20 de febrero de 1985; mecanografiada).

pia intransigencia— del escrito del Abogado del Estado por el que se venía a plantear el conflicto ante el Tribunal, en cuanto en él se insistía en la reserva íntegra de las «relaciones internacionales» al Estado y se hacían entrar en éstas las variadas actividades sociales, económicas, políticas y de tutela de los intereses de las personas (61), aparte de que se sostenía en concreto la falta de competencia de la Xunta de Galicia, no ya para celebrar acuerdos internacionales de cualquier género, sino incluso para intervenir en ellos (62), la estrategia dialéctica del representante de la Comunidad Autónoma en el proceso conflictual iba dirigida, sobre todo, a atenuar el alcance del «Comunicado», subrayando en él su carencia de fuerza vinculante directa y su recatada finalidad de expresar una «voluntad de colaboración inicial» —plasmada, por lo demás, en su día en un puro contrato celebrado entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas y la empresa «Ingeniería del Atlántico, S.A.» (I.D.A.S.A.), produciéndose dentro del equipo y organización de ésta la colaboración, entre otros entes, de la Dirección Danesa del Medio Ambiente—, y encareciendo, en consecuencia, el carácter de mera actividad de promoción del «Comunicado» en orden a la consecución de determinados fines ambientales (63). Lo que, descartada la naturaleza convencional de la «entente» —cosa en la que ya habría insistido la propia Consejería (64)—, hacía entrar el acto en cuestión en el campo de las actividades promocionales concertadas, en apoyo de las cuales se invocaba en el escrito de alegaciones del representante de la Comunidad Autónoma la práctica regional italiana —en la que, no obstante, y como más arriba vimos, la letra de la ley condiciona tal tipo de actividades a la *previa intesa* con el Gobierno, en el marco, además, de las directrices y actos de coordinación estatales—, para concluir

(61) Cfr. escrito citado en nota (59), Hoja n.º 8.

(62) Cfr. *loc. cit.*, Hoja n.º 9. Se insistía, por los demás, en que, debiendo descartarse legalmente el supuesto de un posible convenio entre una Comunidad Autónoma y una autoridad extranjera (con base, *inter alia*, en la reserva del art. 149.1.3, en ser los Estados y no sus organismos político-administrativos inferiores los sujetos de Derecho internacional y en que «la autonomía no es soberanía», según el *dictum* de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981), el «Comunicado» supondría una invasión de la competencia estatal por parte de la Xunta al desprenderse de él «un *vinculo obligacional* para las partes de suscribir unos determinados contratos» (*ibid.*).

(63) Cfr. escrito de alegaciones presentado por el Director General de lo Contencioso de la Xunta de Galicia en nombre del Gobierno gallego, de fecha 17 de abril de 1985; especialmente I («Planteamiento y antecedentes»).

(64) En efecto, en una nota enviada por la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas al Delegado del Gobierno en Galicia, aquélla se refería al propósito, dentro de las competencias autonómicas, de recuperar las rías gallegas, «para lo que buscaremos las asesorías técnicas necesarias dentro del estricto respeto a las competencias estatales, y en particular a las relaciones internacionales», al mismo tiempo que declaraba saber «que un acuerdo o convenio puede serlo con otras Comunidades Autónomas, pero no con otro Estado» (*apud* escrito citado en nota (59), Hoja n.º 2).

que, al situarse el «Comunicado» en un ámbito de maniobra promocional y no obligacional o *no normativo* de las autonomías territoriales, vendría a subsumirse, como actividad de fomento o promoción, en los títulos competenciales de los arts. 27.30 (normas adicionales sobre protección del medio ambiente) y 29.4 (ejecución de la legislación estatal sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego) del Estatuto de autonomía de Galicia (65), en virtud del propio principio de especialidad como pauta básica para la determinación de las competencias en los supuestos de concurrencia de títulos.

En cualquier caso, una sabia política de concertación entre las instituciones pasa aquí tanto por una interpretación flexible de las relaciones internacionales (en la línea, p.e., de discreta apertura de ciertas decisiones de la *Corte Costituzionale* italiana al respecto) como por una exclusión del carácter convencional *sensu stricto* de la concertación autonómica con autoridades públicas extranjeras, punto éste en el que, como ya vimos, insistían tanto la Comunidad Autónoma como el Gobierno desde sus respectivas posiciones encontradas (66); quedando, además, la delicada cuestión

---

(65) Cfr. el citado escrito de alegaciones del Director General de lo Contencioso de la Xunta de Galicia, II («El Comunicado no vulnera la competencia estatal sobre las relaciones internacionales») y III («La proyección exterior de las competencias autonómicas»).

El *petitum* formulado en el escrito no era otro que el de declarar en la sentencia que en su día dicte el Tribunal «que el denominado «Comunicado» entre la Consellería autonómica y la Dirección Danesa del Medio Ambiente, como mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligacional y por su proyección en la contratación administrativa interna, no vulnera el título de competencia exclusiva estatal relativo a las relaciones internacionales y se subsume, por el contrario, como actividad de fomento o promoción, dentro del ámbito de los títulos competenciales de los arts. 27.30 y 29.4 E.A.G., en relación con las competencias de ejecución que habilitan los n.ºs 2 y 3 del art. 37 del propio Estatuto».

(66) En esta línea de exclusión del carácter de acuerdo internacional en sentido propio del «Comunicado», el Abogado del Estado, en su ya citado escrito por el que venía a promover el conflicto, advertía que «si de lo que se tratase fuera de un contrato de adjudicación de determinados trabajos a una empresa española que contara dentro de su equipo con la colaboración de la Dirección Danesa del Medio Ambiente y del Instituto Hidráulico de Dinamarca, entonces, cumplidas las normas administrativas respecto de este tipo de contratos, ninguna objeción habría que formular» (Hoja n.º 10). A decir verdad, percatándose de las dificultades que podrían surgir en relación con el tema, la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de la Xunta de Galicia, al plantearse la cuestión de la autorización para la contratación directa de un estudio de colaboración ambiental entre la Xunta y el tantas veces citado organismo público danés, «puxo algún reparo por ter connotación de relaciones exteriores e suxeriu que se debería arbitrar un sistema de colaboración mais desimulado» (acta de la reunión de 5 de octubre de 1984). Tal sistema seguirá verosimilmente —sea cual fuere la resolución del conflicto de competencia— la vía del contrato Xunta-I.D.A.S.A. con la colaboración técnica y financiera de la Dirección Danesa del Medio Ambiente dentro de la infraestructura operacional de la empresa gallega, por donde, una vez más, triunfarán las técnicas de la diplomacia sumergida sobre las rigideces suscitadas por las tensiones competenciales entre las instituciones del Estado.

de la coordinación con el Estado-poder central en orden a la realización de este tipo de actividades concertadas, lo que no supone por fuerza, en el caso de iniciativas de carácter promocional —como ésta en que lo que se perseguía era captar apoyos técnicos y financieros para un concreto plan de mejora ambiental—, el encauzar formal y rígidamente las correspondientes relaciones a través de órganos de la Administración central del Estado (67), sin perjuicio de facilitar ésta a las Comunidades Autónomas los oportunos medios para hacer viables dichas relaciones (68).

De cara, en fin, a la resolución del caso, al Tribunal Constitucional se le plantea la alternativa de, bien negar sin más la competencia autonómica para llevar a cabo válidamente la acción controvertida so pretexto de vulneración de la cláusula de reserva del art. 149.1.3 de la Constitución, bien cohonestarla desde la presunción de carencia de efectos vinculantes de la misma —y en este sentido es de recordar la calificación de «mera declaración de intenciones» dada al Comunicado de colaboración por la propia Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores (69)—, bien estimar no haberse perfeccionado el acto a falta de refrendo estatal final (70). Pero la salida a la situación podría y debería venir

(67) Cfr. en este sentido el escrito de certificación citado *supra* en nota (60).

(68) En el mencionado escrito de certificación se habla de «facilitar a las Comunidades Autónomas aquellas relaciones internacionales que sean necesarias en la gestión de sus respectivos intereses», es decir, no los *medios*, sino las propias *relaciones*, lo que supone un grado superior de dependencia de la autonomía respecto de los órganos centrales. A los medios se refiere, en cambio, la sentencia del Tribunal Constitucional 154/1985, de 12 de noviembre, recaída en el conflicto positivo de competencia 114/1983 promovido por el Gobierno en relación con el art. 2, segundo inciso, del Decreto 120/1982, de 5 de octubre, de la Xunta de Galicia, por el que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia (B.O.E. de 26 de noviembre de 1985), en la cual se alude a «posibles acuerdos de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas para que órganos de éstas utilicen, en su caso, las facilidades e instalaciones así creadas o habilitadas [referidas a centros colaboradores en el extranjero de instituciones públicas de educación a distancia], teniendo en cuenta también las peculiaridades lingüísticas y culturales de los diversos pueblos de España» (fundamento jurídico 5.º; ver *B.J.C.*, 54/55, 1985. p. 1378).

(69) Cfr. escrito en nota (59), Hoja n.º 3.

(70) En relación con un acuerdo negociado y concertado por la Región italiana de Umbría con el distrito de Postdam (R.D.A.) en 1973 —para cuya válida conclusión, no obstante, se preveía en el propio acuerdo la interposición del consentimiento del Gobierno italiano—, la *Corte Costituzionale*, en su decisión 170/75 de 3 de julio, no se pronunciaría sobre el fondo de los hechos aducidos como base de la pretensión del Gobierno de que se declarase la incompetencia regional con base en la reserva de las relaciones exteriores al Estado-poder central, por considerar la Corte que no se había perfeccionado el acto ni producido por ende una usurpación actual de poderes estatales por parte de la Región. Cfr. PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *op. cit.*, pp. 71-72, y la bibliografía allí aducida.

Las circunstancias del caso (previsión en el propio acuerdo del consentimiento del Gobierno como condición para el perfeccionamiento del mismo) alejan en este aspecto la solución jurisprudencial de la *Corte Costituzionale* italiana de la que pueda en su día dar nuestro Tribunal Cons-

por un acuerdo político entre el Gobierno y el ejecutivo gallego —que incluyera en su caso la convalidación del acto sobre la base de ciertas condiciones de futuro— con la consiguiente supresión del conflicto planteado ante la alta jurisdicción constitucional.

Por lo demás, a esa condición negativa de no entrar la Comunidad Autónoma con su actuación en una relación convencional con un poder público extranjero se ha referido el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 154/1985, de 12 de noviembre, resolutoria del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno frente al art. 2, segundo inciso, del Decreto 120/1982, de 5 de octubre, de la Xunta de Galicia, por el que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia (INGABAD), vinculando tal condición (situada en la perspectiva de las relaciones internacionales) a la más general de no ejercer el poder público fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (71); lo que nos aconseja hacer una referencia, siquiera breve, a la cuestión del límite territorial de la acción autonómica.

#### d) *El límite del territorio y la proyección exterior de la autonomía.*

En la medida en que el territorio constituye un límite —estatutariamente sancionado (así, art. 20.6 del Estatuto vasco, art. 25.1 del Estatuto catalán, art. 37.1 del Estatuto gallego)— al ejercicio de las competencias autonómicas, su entrada en juego en cualquier supuesto en que pueda atisbarse una cierta proyección exterior de la autonomía no deja de reforzar la cláusula de reserva del art. 149.1.3 de la Constitución, endureciéndola si cabe.

Así, en el conflicto planteado en torno al Decreto de creación del INGABAD, cuyo art. 2 *in fine* extendía el ámbito de actuación del Instituto, «en su caso, a los emigrantes y a las Comunidades Gallegas asentadas fuera de Galicia», el Abogado del Estado en representación del Gobierno insistía en que la disposición litigiosa vulneraba, entre otros títulos competenciales del Estado-poder central —como la emigración (art. 149.1.2 de la Constitución) y la regulación de las condiciones relativas a titulación académica y profesional y enseñanza (art. 149.1.30)—, el de las relaciones internacionales, significando en cuanto a éste la ruptura del principio de territorialidad contenido en el art. 37.1 del Estatuto gallego en la medida en que la enseñanza a distancia, en su proyección exterior, es técnicamente

---

titucional respecto del «Comunicado de colaboración», que con todo podría entenderse implícitamente dependiente del referendo final de los órganos centrales.

(71) Cfr. sentencia (cit. *supra* en nota (68)), fundamento jurídico 5.º, B.J.C., 54/55, 1985, p. 1377.

inviabile si no implica relaciones internacionales para establecer la red de centros colaboradores que den soporte físico a la docencia (72).

Frente a ello, el representante legal de la Xunta de Galicia se esforzará en descartar en el supuesto la proyección extraterritorial de las competencias de la Comunidad Autónoma, haciendo hincapié en la *sede intra-autonómica de la relación jurídica*, lo que excluiría la aplicación al conflicto de los n.ºs 2 y 3 del art. 149.1 (emigración y relaciones internacionales),

... porque la enseñanza sólo incide en tales ámbitos, subsumiéndose entonces en los correspondientes títulos de competencia, cuando se pretenda la validez y eficacia de los títulos académicos o profesionales expedidos conforme a la ley española o extranjera en territorio distinto del de la soberanía que los habilita, o bien en los supuestos de enseñanzas impartidas por centros extranjeros en el territorio nacional o por instituciones nacionales radicadas en el extranjero, mientras que lo que establece el precepto en litigio no es otra cosa que la facultad de los emigrantes y comunidades gallegas residentes fuera de Galicia de acogerse a sus disposiciones o aplicación, sin que se contemple, ni expresa ni implícitamente, la hipótesis de celebración de tratados o convenios con países extranjeros o con otras Comunidades Autónomas, ni la creación de centros o delegaciones fuera del territorio de Galicia. La circunstancia de que los usuarios del Instituto residan fuera de Galicia no supone eficacia jurídica directa y originariamente extraterritorial, ya que el acto de admisión del alumno tiene lugar en la propia Galicia y también en ella se constituye la relación entre éste y el centro de enseñanza. No es necesario, por tanto, convenio o tratado alguno, porque el precepto no pretende extraterritorialidad de ningún género. Por esas mismas razones no son de aplicación al caso los preceptos que atribuyen al Estado la competencia exclusiva de materia emigración y de relaciones internacionales (73).

En todo caso, no obstante, y aparte de aquellos supuestos que puedan constituir excepciones al principio de territorialidad derivadas de la aplicación del estatuto personal respecto de ciertas situaciones jurídicas, y de aquellos otros en que dicho principio no deba jugar estrictamente en relación con materias que requieran una perspectiva más amplia que la que ofrece el reducido cuadro territorial de una Comunidad Autónoma (medio ambiente, p.e.) (74), será preciso tener en cuenta la naturaleza del acto so-

(72) Cfr. sentencia citada, Antecedentes, 2, *loc. cit.*, p. 1376.

(73) Antecedentes, 5, *ibid.*

(74) Ver al respecto MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, cit., pp. 192-199.

bre todo cuando lo que esté en juego sea una relación exterior (o de proyección exterior), pues desde la perspectiva de intervención de la cláusula de reserva estatal del art. 149.1.3 de la Constitución nunca será lo mismo una acción promocional *ad extra* (que de suyo requiere acciones de captación de intereses, clientelas, etc. fuera de las fronteras del Estado) que la constitución de una relación formal, convencional en principio, con una autoridad pública extranjera (75).

De ahí que, mientras que en el asunto del INGABAD el fallo del Tribunal Constitucional —supuesta la necesidad de la creación de centros asociados o colaboradores en los territorios de asentamiento de emigrantes y comunidades autóctonas que pretendan beneficiarse de la enseñanza a distancia, así como de la instauración de tales centros sobre una base convencional— consideraría que la verosímil relación entre la Comunidad Autónoma y un poder público extranjero en orden a hacer viable a través de los correspondientes centros la actuación del Instituto gallego a distancia «vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, reconocida en el art. 149.1.3 de la Constitución» (76), en otros casos en que no estuvieran involucradas sino actividades promocionales *stricto sensu* el veredicto de la alta jurisdicción debería ser tal vez distinto. Así, en los conflictos positivos de competencia 806, 809 y 812/1985, acumulados, promovidos respectivamente por los Gobiernos catalán, gallego y vasco en relación con el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo (77), las partes promoventes, partiendo de su com-

(75) En la parte dispositiva del fallo el Tribunal iba a centrarse en la cuestión álgida de si para su actuación el INGABAD precisaba o no de ejercer algún tipo de actividad pública en el exterior, llegando a la conclusión de que para la operatividad de la organización de la enseñanza a distancia se requeriría la habilitación de centros colaboradores fuera de Galicia (y en su caso fuera de España), por donde vendría ya a producirse una ingerencia en el terreno de las relaciones internacionales por parte de la autonomía a través de la indefectible concertación convencional con autoridades extranjeras en orden al acondicionamiento de aquellos centros instrumentales. Cfr. sentencia citada, fundamentos jurídicos 4 y 5, *loc. cit.*, pp. 1377-1478.

(76) *Ibid.* No obstante, y dejando sentado que la competencia controvertida corresponde al Estado «en cuanto suponga actuación de poderes públicos en el extranjero», el Tribunal no juzgó necesario declarar la nulidad del precepto controvertido, apreciando en concreto que «el inciso del art. 2 del Decreto impugnado establece la aplicación de las enseñanzas del Bachillerato Gallego a Distancia fuera de Galicia «en su caso», por lo que cabe una interpretación de este inciso... en el sentido de que esa expresión significa cuando así proceda conforme al orden competencial establecido en la Constitución y en el EAG, con lo que el precepto no vulnera tal orden competencial». *Ibid.*, p. 1378.

(77) Admitidos a trámite los tres conflictos en virtud de las correspondientes providencias (de 18 de septiembre de 1985, de la sección tercera, el 806/1985; de 25 de septiembre de 1985, de la sección segunda, el 809/1985; de 18 de septiembre de 1985, de la sección cuarta, el 812/1985), el Pleno del Tribunal acordaría su acumulación por auto de 21 de noviembre de 1985. Hasta la fecha no ha recaído sentencia sobre dichos conflictos.

petencia exclusiva en materia de turismo (art. 9.12 del Estatuto catalán, art. 27.21 del Estatuto gallego, art. 10.36 del Estatuto vasco, *ex art.* 148.1.18 de la Constitución) y de su consiguiente capacidad para realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior (78), defenderían frente al Gobierno, el cual invocaba el límite territorial de las competencias autonómicas (art. 25.1 del Estatuto catalán, art. 37.1 del Estatuto gallego, art. 20.6 del Estatuto vasco) en su estricta aplicación a las iniciativas de fomento turístico (79), que con la proyección *ad extra* de estas iniciativas no se estaba quebrantando tal límite, necesitado por lo demás de una interpretación flexible en relación con las acciones promocionales o de fomento (80). Y en este sentido, *p.e.*, el ejecutivo vasco insistiría

(78) Tal capacidad les vendría formalmente reconocida a las tres Comunidades Autónomas en virtud de los correspondientes Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de turismo (*cfr.*, *p.e.*, el Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, B.O.E. de 25 de noviembre de 1982, en relación con Cataluña, invocado expresamente por el representante legal de la Generalidad en el escrito de 5 de septiembre de 1985 por el que venía a plantear el conflicto frente al Real Decreto 672/1985, *sub* «Fundamentos de Derecho», I), si bien la capacidad en cuestión sería con sujeción «a las normas y directrices de promoción turística exterior que establece la Administración del Estado» (apartado B, regla 9, del Anexo al citado Real Decreto 3168/82 de traspaso). El *quid* de la cuestión estaría aquí —¡una vez más!— en el grado de celo con que el Estado-poder central pusiera en sus directrices, que en ningún caso deberían llegar a aventurarse en intentos de ordenación puntual de las correspondientes actividades.

(79) *Cfr.* en este sentido los respectivos escritos de certificación de los acuerdos del Consejo de Ministros de 31 de julio de 1985 decidiendo no atender los correspondientes requerimientos de incompetencia. En ellos, aun reconociendo la competencia sustantiva autonómica en materia de turismo, se invoca para cada una de las tres Comunidades Autónomas la cláusula estatutaria del límite territorial, deduciendo de ello «que la Comunidad Autónoma... tiene competencia para fomentar el turismo en el marco de su territorio, pero carece de ella cuando dicha actividad se realice en el exterior». Sólo en relación con el requerimiento de incompetencia hecho por la Generalidad catalana el Gobierno se refirió a los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios (dada su invocación expresa por la parte requirente) para negar su vulneración por el Real Decreto 672/1985, por cuanto, si bien las disposiciones de aquellos «atribuyen a la Comunidad la realización de actividades en materia de promoción exterior del turismo, determinan también que dicha actividad (*sic*) se realizará en todo caso con sujeción a las directrices estatales, *siendo estas directrices las que viene a establecer la norma requerida*» (el subrayado es nuestro; ver no obstante, las observaciones de la nota anterior).

(80) *Cfr.* en este sentido el escrito del representante legal del Gobierno vasco de 6 de septiembre de 1985 planteando el correspondiente conflicto de competencia, *sub* «Fundamentos de Derecho», I, 2.1 (folios 12 y 15 mecanografiados).

Es de evocar, en relación con esta cuestión, el voto particular del Magistrado J. AROZAMENA a la sentencia 125/1984, recaída en los conflictos positivos de competencia 860, 862 y 865/1983, acumulados, promovidos respectivamente por los ejecutivos catalán, canario y valenciano en relación con el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial «Recomendado por su calidad». En dicho voto particular —en el que a decir verdad se niega que la competencia autonómica de promoción turística pueda extenderse a la promoción referida al conjunto de la oferta turística del país por la propia dimensión supra-comunitaria de ésta—, se considera que «la actividad de promoción... se encontraría mermada si tuviera una localización territorial estricta», queriendo decir con ello que «las definiciones competenciales de los Estatutos de Cataluña (art. 9.12) y de Valencia (art. 31.12),

en que el empleo óptimo de la oferta turística —que en la perspectiva de la promoción en el sentido de captación de demanda nunca dejaría, después de todo, de quedar localizada dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin rebasar sus límites— exige, por su naturaleza, una captación de demanda proveniente del exterior del propio territorio, requiriendo en consecuencia desarrollar una actividad de promoción fuera del mismo, incluso allende las fronteras del Estado en la medida en que «la demanda turística internacional constituye una parte, no sólo esencial y fundamental, sino vital de la demanda turística», por donde «negar la posibilidad de promoción exterior significa tanto como reducir a cero la propia competencia exclusiva en materia de turismo» (81). Razonamiento éste que nos parece pertinente, y que se sitúa en la línea de exigencia de un vasto espacio de iniciativa autonómica en el terreno promocional —descartando en concreto al efecto el rígido juego del hándicap territorial—, quedando no obstante la cuestión de *hasta dónde puede llegar* (sin perder de vista la idea reguladora de una lealtad recíproca entre las instituciones) la acción estatal de coordinación de las gestiones de las distintas colectividades territoriales a través, p.e., de las «directrices» a las que aluden los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de turismo —«directrices» de las que puede ser una expresión quizá excesiva por absorbente el Real Decreto 672/1985—; y conectando, por lo demás, dicha cuestión con la eventual entrada en juego de ciertos títulos competenciales favorables al Estado-poder central, como el comercio exterior o la ordenación general de la economía.

e) *Las «relaciones internacionales» en un contexto de títulos concurrentes.*

En su sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, resolutoria de los conflictos positivos de competencia promovidos por los Gobiernos de Cataluña, Canarias y Valencia en relación con el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial «Recomendado por su calidad» (82), el Tribunal Constitucional hubo de enfrentarse a la delicada cuestión de si, en su concurrencia con un título competencial sustantivo correspondiente a la autonomía (en este caso la competencia exclusiva de dichas tres Comunidades Autónomas en materia de turismo), otros posibles títulos, como las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económi-

---

y de otros (como los del País Vasco o Andalucía o de la Ley para Navarra) son a mi juicio una clara expresión de que la actividad de fomento o de promoción no tiene por lo general el riguroso límite territorial que es inherente a la actividad de ordenación». Ver *B.J.C.*, 45, 1985, p. 62.

(81) Escrito citado en nota anterior, *ibid.*

(82) Cfr. *supra*, nota (80).

ca» (art. 149.1.13 de la Constitución) o la regulación del «comercio exterior» (art. 149.1.10), pudieran intervenir en el sentido de horadar por su *vis* expansiva la competencia autonómica de base.

Saliendo al paso a argumentos como el de que la potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas (83), y centrándose en el título correspondiente al *comercio exterior* —que, como ya dijimos, viene a ser una de las manifestaciones específicas de las relaciones internacionales—, el Tribunal declararía:

(...) Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. Así sucede con la materia comercio exterior, atribuida con competencia exclusiva al Estado por el art. 149.1.10 de la Constitución. La importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del art. 149.1.10 de la C.E. Pero ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquiera medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias. Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptuable y, por fuerza, casuística. En el caso que nos ocupa, el objeto

---

(83) Haciendo una valoración de este argumento, defendido en el proceso conflictual por la Abogacía del Estado con base en la vinculación de la potestad de fomento a la dirección de la política económica (cfr. sentencia, Antecedentes, 6; *B.J.C.*, 45, 1985, p. 59), el Tribunal señalaría que el art. 149.1.13 de la Constitución no puede aplicarse en el supuesto ni ser interpretado en tal sentido que vacíe toda competencia autonómica dotada de una cierta dimensión económica, aparte de que la competencia diseñada en el Real Decreto 2288/1983 en modo alguno tiene carácter básico por tratarse de una medida de escasa entidad económica y de alcance muy reducido incluso entendida como mecanismo de promoción turística (cfr. sentencia, fundamento jurídico 1.º, *loc. cit.*, p. 60).

directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que su ejecución pudiera producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. La finalidad de la norma, en cuanto la vincula sólo débilmente con el comercio exterior, debe ceder en este caso frente a su contenido material, esto es, obliga a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística (84).

Trataríase, pues, en definitiva, en todo supuesto de concurrencia de títulos competenciales, de sopesar o ponderar sus respectivas virtualidades en función de su grado de incidencia respecto de los *objetivos de la regulación*, dando preferencia a aquéllos cuya conexión con los correspondientes objetivos resulte más significativa. En el caso contemplado, ni el título competencial del comercio exterior debiera desorbitarse hasta el punto de yugular, englobando en él cualesquiera medidas con alguna significación —por pequeña que fuera— respecto de la ordenación del comercio *ad extra*, las competencias autonómicas de base, ni el Real Decreto impugnado debiera conectarse hasta tal punto en su finalidad al comercio exterior que pudiera ver relegado su objetivo directo de disciplinar la actividad turística. La consecuencia, desde el punto de vista del juzgador, no podía ser otra que la de declarar al Real Decreto en cuestión viciado de incompetencia y, por ende, decidir «que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma de Valencia, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio» (85).

A idéntica o parecida consecuencia debería en nuestra opinión poder llegarse en los ya referidos conflictos, aún *sub iudice*, planteados por los Gobiernos de las tres Nacionalidades históricas en relación con el Real Decreto 672/1985 sobre promoción exterior del turismo, en cuyo marco el Gobierno central, a fin de afirmar sus competencias propias frente a la competencia (exclusiva) autonómica sobre el turismo, invocaba expresamente, junto a los títulos del comercio exterior y la ordenación general de la economía, el de las relaciones internacionales *ex art.* 149.1.3 de la Constitución. En este segundo *round* conflictual, y a diferencia del que diera lugar a la sentencia 125/1984, venían a controvertirse unas disposiciones (las del Real Decreto 672/1985) que pudieran en principio pasar más fácilmente que las relativas a la distinción hotelera «Recomendado por su calidad» (las del Real Decreto 2288/1983) por «directrices» de las actividades económicas de promoción exterior del turismo o incluso por «bases» para la planificación general de la economía. Y en esta medida el esfuerzo dialéc-

---

(84) *Ibid.*, *loc. cit.*, p. 60.

(85) *Ibid.*, *loc. cit.*, p. 61.

tico de las partes promoventes se dirigiría, sobre todo, a sostener la prevalencia del título sustantivo básico de la promoción turística, correspondiente a la autonomía, sobre los títulos estatales, circunstancialmente conectados con aquél, de las relaciones internacionales y (dentro de ellas) del comercio exterior; rechazando en concreto el que, so pretexto de la presencia de tales títulos estatales —cuya función de orientación y de coordinación de las correspondientes actuaciones de los entes territoriales no cabe con todo ignorar—, se desplacen las competencias autonómicas a favor de la Secretaría General de Turismo, atribuyendo todo un ámbito competencial originario a la Administración central al socaire de una «presencia homogénea de la imagen turística de España» y de la «consideración de la oferta turística en su conjunto» a las que se refiere el preámbulo del Real Decreto controvertido (86). Aparte de insistir sobre estos aspectos, no dejarían de señalar los tres ejecutivos regionales que la parte cubierta por los órganos generales del Estado en la promoción exterior del turismo, en cuanto referida sólo (a título de coordinación) al conjunto de todos los territorios que integran España, no puede en ningún caso excluir la competencia promocional *ad extra* de cada autonomía en lo que concierne a su propio territorio; y en concreto no dejarían de reprochar al Real Decreto impugnado el no haberse limitado a trazar las reglas y directrices de orientación de las actividades promocionales autonómicas, habilitando por el contrario al Estado para que, a través del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, adopte *acciones y medidas concretas* para la consecución de los objetivos propuestos, lo que implicaría una ilegítima ingerencia en las competencias de ordenación y promoción del turismo correspondientes a la Comunidad Autónoma (87), según cabe deducir del análisis de aquellos preceptos del Real Decreto (arts. 1, 3, 4, 5, 6.c) y 7) en que resaltaría más el prurito reglamentista del poder central; restando, en fin, la alegación de falta de idoneidad de la norma impugnada —tanto por su rango como por su dimensión o contenido material— para suministrar las bases de la orde-

---

(86) Cfr. en este sentido el escrito del representante legal de la Xunta de Galicia de 5 de septiembre de 1985 de formulación del correspondiente conflicto de competencia (809/1985), *sub IV* y *VI*. Cfr. asimismo el escrito de la misma finalidad del representante legal del Gobierno Vasco de 6 de septiembre de 1985, en el cual, planteada la cuestión en el sentido de «qué medidas o qué puntales regulaciones tienen la suficiente incidencia en una materia determinada como para justificar su desgajamiento de la materia... de origen y su consiguiente encuadramiento en un ámbito competencial distinto perteneciente a otra instancia», excluiría en el supuesto que por su grado de conexión con los títulos de los n.ºs 3, 10 y 13 del art. 149.1 de la Constitución el Real Decreto controvertido pudiera justificar su virtualidad de cobertura competencial en favor de las instancias centrales del Estado (ver folios 9 y ss., mecanografiados).

(87) Cfr. a este respecto el escrito del representante legal de la Generalidad de Cataluña de 5 de septiembre de 1985 por el que se plantea el correspondiente conflicto (806/1985), *sub «Fundamentos de Derecho»*, III (folios 13 a 15).

nación económica del sector a título del art. 149.1.13 de la Constitución (88).

## II. EL CONCURSO DE LAS AUTONOMIAS EN LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO: ALGUNOS ASPECTOS DE LA PRACTICA ESTATUTARIA ESPAÑOLA.

### 1. Las posibles líneas de evolución del «espacio autonómico» en la perspectiva de la proyección internacional del Estado.

Analizadas en clave de jurisprudencia constitucional algunas de las delicadas cuestiones que suscita la dialéctica Centro-autonomías en orden al desarrollo de acciones de proyección o de repercusión *ad extra* —cuestiones cuya base de solución no puede ser otra que la recíproca lealtad de las instituciones (la *Bundestreu* del Derecho de la R.F.A.) y la consiguiente colaboración, convenientemente institucionalizada, entre las instancias estatales (centrales) y subestatales (89)—, nos referiremos en las páginas que siguen a ciertos aspectos del desarrollo de la práctica estatutaria española en orden a la participación, directa o indirecta, de las autonomías en la conducción de la acción exterior del Estado.

Una doble advertencia debemos hacer al respecto. Por un lado, siendo éste un *Curso* cuya finalidad didáctica no es otra que la de dar a conocer el estado de la cuestión en relación con la referida práctica, el análisis será por fuerza inductivo y, en buena parte, esencialmente descriptivo. Por otro lado, tratándose de un estudio que tiene en cuenta la evolución jurídico-política de la situación de las autonomías españolas ante el Orden internacional a partir de la Constitución de 1978 y, sobre todo, de los Estatutos de autonomía, obviaremos en lo posible las disquisiciones generales o de principio y las referencias históricas y de Derecho comparado, remitiéndonos para ello tanto a los trabajos científicos citados al efecto en el presente

(88) Cfr. en este punto, p.e., el citado escrito del representante legal de la Xunta de Galicia, IV, b).

(89) En relación con el principio de cooperación Estado-autonomías y las distintas formas de su articulación técnica, ver, en general, y entre otros, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, cit., pp. 218-240; ALBERTI ROVIRA, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, n.º 14, 1985, pp. 135-177; y, en relación concreta con cuestiones relativas a la «voluntad internacional del Estado», ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I, Madrid, 1986, pp. 552-569.

Curso como, básicamente, a nuestro estudio, hecho en colaboración con el profesor PUEYO LOSA, sobre «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», que figura en la obra colectiva *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, fruto de las VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales celebradas en Santiago de Compostela a principios de junio de 1981 (90), en una época, por tanto, en que empezaban a cuajar los primeros textos estatutarios.

Hechas estas precisiones, diremos que son varias, en el contexto genérico de las relaciones internacionales —fuera, no obstante, de su núcleo duro— las posibles líneas de evolución del «espacio autonómico», distinguiéndose al respecto entre actividades de proyección interna y actividades de proyección externa.

a) *Actividades de proyección interna.*

Dentro de las relaciones internacionales, serían actividades de proyección interna, realizables en tal calidad por el Estado y/o por las Comunidades Autónomas en el marco constitucional general del deslinde de intereses y del reparto de competencias *ratione materiae* entre las distintas instancias estatales, las siguientes:

— «iniciativa» en el sentido de instigación por parte de la Comunidad Autónoma de la actividad convencional del Estado o de incitación a éste para que en su caso plantee ante un órgano internacional cuestiones con vistas a la elaboración y adopción de resoluciones internacionales;

— participación de la Comunidad Autónoma, a través de técnicas como la consulta, en el proceso de celebración de tratados internacionales o de gestación de proyectos normativos en el seno de órganos internacionales, interviniendo al respecto en los distintos pasos internos de la formación de la voluntad estatal;

— participación de la Comunidad Autónoma en el proceso de aplicación interna de las normas jurídicas internacionales, ejecutando, en su caso, por vía reglamentaria y aun de desarrollo legislativo— incluidas las tareas normativas de adaptación—, y dentro de su ámbito competencial *ratione materiae*, aquellas normas contenidas en tratados internacionales o en resoluciones de órganos internacionales que de suyo requieran para su plena efectividad interna la intervención de órganos estatales;

— intervención activa de la autonomía en los procesos de elaboración, adopción y presentación de programas o proyectos de carácter

regional o con impacto regional susceptibles de beneficiarse del apoyo financiero de fondos internacionales o supranacionales (como, en el caso de las Comunidades Europeas, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, etc.) (91).

#### b) *Actividades de proyección externa*

Podrían las Comunidades Autónomas verse asignada incluso una cierta capacidad para desarrollar actividades de proyección externa, entre ellas:

—intervención en los procesos deliberativos internacionales, bien dentro de delegaciones estatales negociadoras de tratados internacionales o destacadas en conferencias o reuniones internacionales (técnicas o de otro tipo) o ante organizaciones internacionales, bien a través de observadores *ad hoc* o de representantes directos ante órganos consultivos de dichas organizaciones;

—concertación transfronteriza, con la posibilidad de establecer acuerdos o arreglos de proyección internacional bajo tutela estatal, a la sombra de convenios como el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, de 21

---

(91) Entre las conclusiones propuestas en el Coloquio sobre «La política regional comunitaria y la incorporación de España a la Comunidad Europea» organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo y celebrado en Santiago de Compostela los días 18 y 19 de octubre de 1985, cabe reseñar, a los efectos que aquí nos interesan, las que recogen las siguientes ideas: necesidad de cooperación entre las instancias centrales y autonómicas en materia de política regional, en la medida en que por una parte ésta posee contenidos que en el plano interno implican competencias pertenecientes a las Comunidades Autónomas y por otra parte los proyectos que se elaboren deben ser unitarios y coherentes siendo el Estado el responsable de articular dicha cooperación salvaguardando las competencias autonómicas y procurando a la vez una integración de decisiones de modo que puedan ofrecerse a la Comunidad Europea opciones únicas (conclusión 9.<sup>a</sup>); conveniencia de institucionalizar los procesos cooperativos siguiendo la práctica de otros Estados complejos miembros de la Comunidad Europea (conclusión 10.<sup>a</sup>), teniendo en cuenta que, en la medida de lo posible, la formación de los planes y proyectos de política regional deben hacerse dejando a salvo, entre otros puntos esenciales, el de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de establecer —sin ulterior modificación por las instancias estatales— el contenido material de tales planes y proyectos cuando éstos se refieran a aspectos que correspondan a la exclusiva competencia autonómica, así como el de que la instancia encargada de jerarquizar los respectivos planes y proyectos no debe ser un órgano integrado por representantes estatales exclusivamente, sino por representantes estatales y autonómicos (conclusión 11.<sup>a</sup>).

No es posible, por otra parte, silenciar los efectos beneficiosos que la cooperación transfronteriza puede tener en el desarrollo de las regiones periféricas situadas a los lados de las fronteras de los Estados vecinos, pudiendo beneficiarse en concreto los programas, proyectos o estudios de proyección transfronteriza de las ayudas financieras de los fondos estructurales comunitarios (cfr. en este sentido diversas disposiciones del nuevo Reglamento FEDER n.º 1787/84 de 19 de junio de 1984, *JOCE*, L 169 de 28 de junio de 1984).

de mayo de 1980, una vez que éste, como es deseable, llegara a ser ratificado por España (92);

—integración y participación en organismos interregionales del tipo de los existentes en el Arco Alpino (93); siendo de citar al respecto la Comunidad de Trabajo de los Pirineos creada en 1983 a partir de la reunión, un año antes, de la Conferencia de Regiones Pirenaicas auspiciada por el Consejo de Europa (94) o, en el marco comunitario europeo, la Conferencia europea de Regiones Periféricas Marítimas;

—realización de actividades promocionales hacia el exterior (p.e., en materia turística, cultural —incluidas las actividades deportivas—, de captación de inversiones extranjeras, etc.), con arreglo, no obstante, a las reglas y pautas que se estipulen en relación con la coordinación y el control a cargo de las instancias centrales del Estado responsables de las relaciones internacionales (95).

(92) En relación con estos aspectos pueden consultarse en la doctrina española, entre otros, ALBIOL, G. de: «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, cit., pp. 225-233; ID.: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *R.I.E.*, vol. 10, n.º 2, 1983, pp. 455-473; REMIRO BROTONS, A.: «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», en *1 Semana de Cuestiones Internacionales* (Cátedra «Alonso V de Aragón»), Zaragoza, 1983, pp. 103-173; varios trabajos (de F. ALDECOA LUZARRAGA, C. DEL ARENAL, C. FERNANDEZ DE CASADEVANTÉ, F. FONSECA MORILLO, J. PUEYO LOSA, etc.) recogidos en el colectivo *Las relaciones de vecindad*, A.E.P.D.I.R.I., Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1987; PEREZ GONZALEZ, M., PUEYO LOSA, J. y MARTINEZ PUÑAL, A.: «Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas, con especial referencia a la política cultural: Bases jurídico-internacionales para su institucionalización», en *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXI, 1985.

(93) Cfr., entre otros, BORRELLI, V.M.: «La crisi dello 'Stato nazionale' e il fenomeno degli organismi interregionali», *La Comunità Internazionale*, 1978, n.º 1-2, pp. 45-70.

(94) Ver al respecto BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: «La preparación de la Conferencia de las Regiones Pirenaicas», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, cit., pp. 235-245; ID.: «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza», *R.E.D.I.*, vol. XXXVI, n.º 2, 1984, pp. 469-490.

(95) En relación con las variadas actuaciones autonómicas de proyección exterior o —por usar la gráfica expresión de la doctrina italiana— *di rilievo internazionale*, puede verse el conjunto de consideraciones que con base en el Derecho comparado hacemos en el tantas veces mencionado trabajo «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *op. cit.*, pp. 71 y ss. (en el terreno de la concertación quasi-convencional) y 77 y ss. (en el terreno de la «representación exterior» de intereses públicos). Desde una perspectiva de coordinación y control a cargo de los órganos centrales del Estado, puede consultarse SOLIS GRAGERA, T.: «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», *loc. cit. supra* en nota 17 *in fine*, pp. 91-118. Y, en concreta relación con Galicia, puede verse nuestro breve estudio «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, 1985, n.º 3, p. 663 (nota 24).

Parece oportuno, por lo demás, recoger aquí el texto de la carta de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores enviada a los Delegados del Gobierno en las dis-

## 2. La participación autonómica en la fase ascendente de los procesos normativos internacionales.

De todas las posibilidades apuntadas respecto de la capacidad de las autonomías de intervenir con su concurso en distintos aspectos de la conducción de la acción exterior del Estado —incluyendo desde luego ésta los procesos *internos* de integración de la voluntad *ad extra* del propio Estado y de aplicación en su seno de las normas internacionales de diverso origen—, nos centraremos en aquéllas que afectan más directamente a las dos fases, ascendente (elaboración y establecimiento de las normas) y descendente (ejecución de las normas *in foro domestico*) de los procesos normativos internacionales en los que el Estado se ve involucrado. Respecto de la primera de dichas fases, nos referiremos en concreto dentro de ella al derecho de «iniciativa», concebido en sentido lato en tanto que derecho a suscitar o provocar la actuación exterior del Estado, sobre todo en el plano convencional, y al derecho de participación o concurso en la nego-

---

tintas Comunidades Autónomas con fecha 31 de octubre de 1983, en relación con ciertos aspectos de las «relaciones exteriores» de las autonomías (*apud* SOLIS GRAGERA, T., *loc. cit.*, p. 116), y que es del siguiente tenor:

Con la entrada en vigor de los Estatutos autonómicos, y establecida ya la organización autonómica del Estado de acuerdo con el título VIII de la Constitución, se plantea la necesidad de canalizar las relaciones exteriores de dichas Comunidades (Autónomas), dejando a salvo la competencia del Estado en las relaciones internacionales de acuerdo con el artículo 149.1.3 de la Constitución.

A la vista de lo anterior me permito dirigirle estas líneas a fin de exponerle una serie de ideas que podrían ayudar a la mejor coordinación de estas relaciones exteriores de las Comunidades Autónomas:

1. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano al que en principio están asignadas las competencias en lo relativo a la coordinación de la vertiente exterior de las Comunidades Autónomas, a fin de conseguir una mayor eficacia de estos contactos exteriores, dejando siempre a salvo lo dispuesto en el artículo 149.1.3 de la Constitución y facilitando a nuestras Embajadas y Consulados la mayor información posible, para que de esta forma, con sus instrumentos *in situ* apoyen y colaboren en el eficaz resultado de estos contactos de las diversas autoridades de las Comunidades Autónomas.

2. Para ello se precisa poner en marcha una serie de criterios que faciliten la labor anteriormente descrita.

a) Sería muy interesante que por parte de esa Delegación del Gobierno se informase a esta Secretaría General Técnica de los viajes y contactos exteriores de las autoridades tanto del órgano ejecutivo como del legislativo de esa Comunidad.

b) Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se podría dar instrucciones a nuestras Embajadas y Consulados, siempre en un espíritu de comprensión y colaboración mutua que redundará en beneficio de la acción exterior del Estado. Cuanto más amplia pueda ser la información que llegue a esta Secretaría General Técnica (componentes de la Delegación que viaja, finalidades del viaje, personas a contactar en el exterior, etc.) más eficaz será nuestra labor de coordinación y la labor de apoyo de nuestras representaciones en el extranjero.

ciación o elaboración de los tratados internacionales y, en su caso, de los actos normativos de las organizaciones internacionales. Respecto de la segunda —la fase descendente—, nos referiremos a la parte que a las autonomías corresponde en los procesos internos de aplicación del Derecho internacional en vigor para el Estado, sin perjuicio de la garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo de los órganos estatales centrales. En uno y otro caso habremos de hacer una referencia especial a los problemas que plantean la elaboración y la ejecución del Derecho Comunitario europeo, conscientes de la especificidad de éste en comparación con otros tipos de normas jurídico-internacionales.

A propósito esquivamos el tratamiento de lo que en otro lugar hemos dado en llamar *ius contrahendi* autónomo en el sentido de una hipotética capacidad de las autonomías para celebrar cierto tipo de acuerdos o arreglos con entes públicos extranjeros, incluidos Estados «as such» (96). Ya vimos más arriba en este mismo Curso cómo, en el actual estadio de evolución de nuestro sistema constitucional, hay que descartar la posesión por las Comunidades Autónomas de tal capacidad —que podrían llegar a adquirir con las limitaciones ya expuestas por la vía del art. 150.2 de la Constitución—, siendo de recordar al respecto el *dictum* del Tribunal Constitucional en el asunto del INGABAD en el sentido de que la creación o habilitación fuera de España de centros colaboradores de apoyo a la organización de la educación a distancia, «realizada normalmente por medio de convenios», supondría «una relación entre la Comunidad... y un Poder público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales reconocida por el artículo 149.1.3 de la Constitución» (97). No cabría, por otra parte, asimilar

(96) Cfr. PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *loc. cit.*, pp. 62 y ss.

(97) Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre, cit. *supra*, I, 4, c) y d). Descartada esa posibilidad de relación en principio convencional con poderes públicos extranjeros, ello no obstaría (cfr. *supra*, nota (68)), según el propio Tribunal, a una colaboración Estado-autonomía para que órganos de ésta puedan utilizar en su caso las facilidades e instalaciones de instituciones públicas en el exterior con el objeto de hacer viables sus propias actividades de organización de la enseñanza a distancia fuera de España (fundamento jurídico 5.º de la sentencia).

Una muestra de esa negativa a reconocer cualquier tipo de *ius contrahendi* de naturaleza convencional a las autonomías —negativa que había quedado ya patente durante la elaboración del texto constitucional al rechazarse en Ponencia una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco tendente a reconocer una capacidad autonómica restringida para concluir acuerdos (cfr. *Constitución española, Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 1980, t. I, pp. 383 y 584, y t. II, p. 2437)— es, entre otros, el Real Decreto 3578/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de investigación agraria (B.O.E. de 10 de abril de 1984), según el cual, entre las funciones que asume la Comunidad, está «la suscripción de Convenios en materia de investigación y experimentación agraria con Organismos y Entidades públicas y privadas, siempre que no sean Entidad ni Organismo internacional» (Anexo I, B), h)).

a un *ius contrahendi* en sentido propio, de carácter convencional, acciones de proyección exterior como la que para la Comunidad Autónoma andaluza supone la adhesión, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía de 27 de agosto de 1982, a la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la CEE (98), o la formalización, mediante Decreto 72/83 de 23 de marzo del ejecutivo andaluz, de un Convenio entre el Consejo de Gobierno de Andalucía y la Comisión de las Comunidades Europeas (99) en orden a la dispensación a la Junta andaluza, a través del Centro de Documentación europea vinculado a la Universidad de Sevilla, de información, documentación y asistencia técnica en materias propias de las actividades de dicho Centro, con la contrapartida de subvencionar el Consejo de Gobierno aquellas de tales actividades que se realicen en beneficio de la Junta (art. 1 del Decreto). Cabe referirse, en fin, dentro de la práctica española, a un supuesto —cercano a algunos conocidos en la práctica helvética y sobre todo en la belga (100)— de conclusión por el poder central en beneficio del ente territorial, como es el caso del Convenio de colaboración entre el Reino de España y la Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI), para el desarrollo de la informática en la Comunidad Autónoma valenciana, hecho en Valencia el 31 de octubre de 1984 (101); convenio *in favorem tertii* (cfr. arts. 1 y 2) que prevé el desarrollo de un proyecto de colaboración cuya ejecución se confía en sus aspectos técnicos a la Generalidad de la Comunidad Autónoma valenciana (cfr. art. 3), Comunidad ésta cuyo Estatuto carece de previsiones específicas no sólo sobre la posible ejecución en sede autonómica de tratados internacionales sino también sobre cualquier tipo de participación en la fase ascendente de elaboración o celebración de aquéllos.

#### a) La «iniciativa»

La facultad de «iniciativa» de las autonomías, entendida *lato sensu* —en un sentido, pues, distinto del sentido técnico-jurídico de iniciativa legislativa, p.e. (102)—, apunta a la posibilidad de incitar, instar o solicitar la acción del Gobierno de cara a la conclusión de tratados internacionales

(98) B.O. de la Junta de Andalucía n.º 23, de 15 de septiembre de 1982.

(99) B.O. de la Junta de Andalucía n.º 27, de 5 de abril de 1983.

(100) Cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *loc. cit.*, pp. 68-71. Mientras que en el caso belga los correspondientes acuerdos serían acuerdos de Estado, en el caso helvético no dejarían de ser acuerdos cantonales incluso en los supuestos de aprobación y conclusión por el poder federal en nombre de los Cantones, aparte de la posibilidad de éstos de concertarse con «autoridades y funcionarios subordinados» de otros Estados (art. 10.2 de la Constitución helvética).

(101) B.O.E. n.º 72, de 25 de marzo de 1986. La entrada en vigor del Convenio se produciría el 27 de febrero de 1986.

(102) La apreciación de la conveniencia de situar en su justo sentido de «instigación» tal fa-

o, por extensión, a la adopción de resoluciones institucionales por parte de órganos internacionales, respecto de asuntos o cuestiones de especial interés para el ente autónomo (103). En el Derecho español, distintos Estatutos de autonomía consagran tal facultad (104), bien con carácter general (Estatuto de Aragón, art. 40.1) (105), bien en función de la protección de intereses culturales (Estatutos del País Vasco, art. 6.5., Cataluña, art. 27.4, Galicia, art. 37.3, Andalucía, art. 72.5) (106), bien, en fin, en defensa de unos intereses sociales específicos como los que se reflejan en la asistencia a los emigrantes (Estatutos de Andalucía, art. 23.3, Castilla-La Mancha,

cultad, ha llevado a autores como R.M. RIQUELME (*op. cit.*, p. 97) a hablar de derecho de instancia, solicitud o petición, no de iniciativa.

(103) Supuesta la relevancia —subrayada por la jurisprudencia constitucional a partir de la sentencia de 2 de febrero de 1981— de la noción de *interés* en tanto que criterio central de la operación de reparto de poder entre las distintas instancias del Estado (cfr. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público...*, I, cit., p. 329), dicha relevancia parece acusarse *a fortiori* en supuestos como los conectados a la fase (interna) ascendente de elaboración de las reglas internacionales. Ver al respecto PELAEZ MARON, J.M.: «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas* (Coloquio organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo), Barcelona, Generalitat de Cataluña, 1985, p. 386.

(104) No lo hacen los Estatutos de La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias y Madrid ni la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral (L.O.R.A.R.F.) de Navarra. Si se ha juzgado posible «que, atendiendo a los inconvenientes que presenta el tratamiento desigual de las Comunidades Autónomas, en la práctica se abra paso una tendencia a equipararlas a todas» (RIQUELME, R.M.: *op. cit.*, p. 96), no deja de ser posible defender la titularidad autonómica de tal facultad aun a falta de su mención estatutaria formal, bien al amparo del derecho de petición reconocido con carácter general en el art. 29 de la Constitución, bien en atención a la incongruencia que supondría la carencia de tal facultad en Comunidades Autónomas poseedoras de facultades más extensas en el mismo plano (así, participación en la celebración de tratados y ejecución de éstos en sede autonómica en el caso de Canarias), bien, en fin, a la vista de la inclusión indiciaria en diversos Reales Decretos de transferencias de cláusulas de «iniciativa» a favor de Comunidades Autónomas carentes de previsiones estatutarias al respecto (así, el ya citado Real Decreto 3578/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Valenciana en materia de investigación agraria, B.O.E. de 10 de abril de 1984, en cuyos términos la Comunidad Autónoma «podrá solicitar del Estado la firma de convenios internacionales de investigación agraria cuya financiación se realice con fondos propios de la Comunidad» (Anexo I, B), i)).

(105) Según el art. 40.1 del Estatuto aragonés, «La Comunidad Autónoma de Aragón podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales *en materias de interés para Aragón*» (el subrayado es nuestro), lo que significa dar la máxima amplitud al derecho de iniciativa o instancia.

(106) En estos Estatutos, el derecho de iniciativa o instancia se orienta a solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren territorios o residan comunidades de raíz autóctona (art. 6.5. del Estatuto vasco, art. 27.4 del Estatuto catalán) o con los que la Comunidad Autónoma mantenga particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos (art. 35.3 del Estatuto gallego, art. 72.5 del Estatuto andaluz).

art. 40.3)(107), en la especial valoración —de énfasis socioeconómico— del hecho regional fronterizo (Estatuto de Aragón, art. 40.1 *in fine*) o en el reconocimiento de un derecho de perfil socio-cultural derivado de la autoctonía de las colectividades de oriundez autonómica asentadas en el exterior (Estatutos de Galicia, art. 7, Asturias, art. 8, Cantabria, art. 6, Castilla-La Mancha, art. 7, Extremadura, art. 3.3., Islas Baleares, art. 8, Castilla-León, art. 6)(108).

Sobre la base precisamente de estos últimos textos estatutarios en los que se apunta al reconocimiento de la autoctonía de tales colectividades (109), ha surgido una nutrida legislación autonómica reguladora de distintos aspectos del contenido del derecho de éstas a compartir la vida social y cultural de la Comunidad Autónoma y colaborar en ella, partiendo del modelo brindado por la Ley gallega 4/1983, de 15 de junio, de reconocimiento de la galleguidad (110), en la que, tras indicarse qué se entiende por «comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia» a los efectos de la Ley (art. 2), se concreta el alcance y contenido del reconocimiento de la galleguidad (arts. 5 a 12) en el orden social y cultural —excluidos, pues,

---

(107) Si en principio cabría dudar de la constitucionalidad de una cláusula como la del art. 23.3 del Estatuto andaluz, orientada a procurar por vía convencional una *especial asistencia* a los emigrantes de extracción autonómica, a menos que se extendiera la gracia a los restantes emigrantes españoles (en este sentido REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, cit. *supra* en nota (13), p. 242), se ha justificado tal cláusula predicando la especialidad de la asistencia no del origen del emigrante sino de su condición social y laboral (en este sentido PELAEZ MARON, J.M.: «El Estatuto de autonomía de Andalucía y la actividad internacional», *Revista de Estudios Andaluces*, n.º 2, 1984, pp. 101-102); si bien nos parece que la justificación residiría, en el caso del art. 23.3 del Estatuto andaluz, en su propia referencia general al art. 12.3.4.º del mismo texto estatutario según el cual «la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y, mientras ésta subsista, la asistencia a los emigrados para mantener su vinculación con Andalucía» constituyen uno de los objetivos básicos de la actuación de la Comunidad Autónoma.

(108) Dentro de este conjunto de previsiones estatutarias, es de advertir que alguna de ellas, como el art. 6 del Estatuto de Castilla-León, no recoge el derecho de iniciativa o instancia en su sentido de incitación de la actividad convencional del Estado, sino sólo el derecho a solicitar de éste que «se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren».

(109) En el art. 7 del Estatuto de autonomía de Galicia —que a este respecto puede servir de paradigma— se prevé:

1. Las Comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su galleguidad entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Una ley del Parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de aquel reconocimiento a dichas Comunidades que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

2. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que para facilitar lo dispuesto anteriormente celebre los oportunos tratados o convenios con los Estados donde existan dichas Comunidades.

(110) B.O. del Parlamento de Galicia n.º 129, de 30 de junio de 1983; Diario Oficial de Galicia (DOGA) n.º 86, de 16 de julio de 1983; B.O.E. de 7 de setiembre de 1983.

por obvia exigencia estatutaria, los derechos políticos (111) cuya concesión corresponde al Estado— y en el plano institucional se crea un Consejo de Comunidades Gallegas con carácter deliberante (art. 13) y un Registro público de aquéllas que han sido reconocidas (art. 15); siendo de destacar aquí la reproducción en la Ley de la cláusula estatutaria de «iniciativa» o instancia, inserta en el art. 3.2 de la Ley con el siguiente tenor:

La Comunidad Autónoma gallega promueve y coordina, respetando su autonomía, la participación de las Comunidades Gallegas en la vida social y cultural del pueblo gallego, y a tal fin: (...)

2. En un contexto de colaboración general se impulsará la actividad del Estado español en orden a la elaboración y celebración de tratados o convenios con Estados donde existan Comunidades Gallegas, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Galicia y sin perjuicio de lo previsto en materia de relaciones culturales en el apartado 3 del artículo 35 del mismo (112).

Siguiendo en general el esquema de la Ley Gallega, otras Comunidades Autónomas fueron dotándose de sendas leyes de reconocimiento de sus respectivas colectividades asentadas en el exterior sobre la base de las pertinentes previsiones estatutarias —así, Andalucía (113), Asturias (114), Cantabria (115), Aragón (116), Castilla-La Mancha (117), Extremadu-

(111) Cfr. art. 7.1 *in fine* del Estatuto de autonomía.

Por otra parte, a lo largo de la tramitación parlamentaria de la Ley se fueron suprimiendo, creemos que con razón, las distintas referencias a las reglas de Derecho internacional privado relativas al estatuto personal de las correspondientes comunidades en tanto que asociaciones: así, la salvedad que se hacía tanto en el texto original del Proyecto de Ley (art. 7) como en el informe de la Ponencia (art. 8) respecto de las competencias del Estado español en materia de Derecho internacional privado y de los ordenamientos de otros Estados conforme a los cuales dichas comunidades se hayan constituidas (cfr. B.O.P.G., N.º 61, de 8 de febrero de 1983, n.º 79, de 25 de marzo de 1983 (enmiendas al proyecto), n.º 93, de 2 de mayo de 1983).

(112) En la disposición de referencia, aparte de dejar a salvo la otra vía de la «iniciativa» *ex art.* 35.3 del Estatuto conectada a las relaciones culturales en general, se pretende cubrir implícitamente un derecho de participación que vaya más allá de la simple iniciativa o instancia a través de la expresión «en un contexto de colaboración general».

(113) Ley 7/1985, de 6 de mayo, de reconocimiento de las Comunidades Andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz (B.O.P. de Andalucía n.º 394, de 5 de mayo de 1986; B.O.E. de 24 de mayo de 1986).

(114) Ley 3/1984, de 9 de mayo, de reconocimiento de la asturiana (B.O.P. de Asturias n.º 37, de 3 de mayo de 1984).

(115) Ley 1/1985, de 25 de marzo, de las Comunidades montaÑesas o cántabras asentadas fuera de Cantabria (B.O.A.R. de Cantabria n.º 16, de 22 de marzo de 1985; B.O.E. de 27 de agosto de 1985).

(116) Ley 7/1985, de 2 de diciembre, de participación de las Comunidades aragonesas asentadas fuera de su territorio en la vida social y cultural de Aragón (B.O.C. de Aragón n.º 104, de 3 de diciembre de 1985; B.O.E. de 18 de enero de 1986).

(117) Ley 5/1984, de 19 de diciembre, de las Comunidades originarias de Castilla-La Mancha (B.O.C. de Castilla-La Mancha n.º 30, de 21 de diciembre de 1984).

ra (118), Castilla-León (119)— y, en algún caso como el de Canarias, sin una base estatutaria *ad hoc* aunque al cobijo de disposiciones genéricas del Estatuto (120).

De todas las diferentes expresiones del derecho de iniciativa o instancia que quedan expuestas, el destinatario de la correspondiente solicitud conducente a la celebración del tratado (o, por extensión y en su caso, a la acción estatal orientada a la preparación de una resolución en el seno de un órgano internacional) es el Gobierno, pues a él corresponde en definitiva la decisión de abrir negociaciones al efecto (121); planteándose la doble cuestión del cauce de actuación de la solicitud y del efecto de ésta sobre la conducta del ejecutivo central.

1) En cuanto al cauce de actuación de la solicitud, parécenos que la iniciativa, que en principio —y sin perjuicio de disposiciones estatutarias específicas o las que en su desarrollo se dictaran (122)— pueden corres-

---

(118) Ley /1986, de 24 de mayo, de la extremeñidad (B.O.A. de Extremadura n.º 107, de 2 de mayo de 1986, y n.º 109, de 1 de julio de 1986; B.O.E. de 5 de septiembre de 1986).

(119) Ley 5/1986, de 30 de mayo, de las Comunidades castellano-leonesas asentadas fuera del territorio de la Comunidad de Castilla-León (B.O.C. de Castilla-León n.º 114, de 16 de junio de 1986; B.O.E. de 30 de julio de 1986).

(120) Ley 4/1986, de 25 de junio, de Entidades canarias en el exterior y del Consejo Canario de Entidades en el Exterior (B.O.P. de Canarias de 14 de mayo de 1986; B.O.C.A. de Canarias n.º 76, de 30 de junio de 1986; B.O.E. de 30 de agosto de 1986). La Ley en cuestión sitúa su fundamento, según su propia Exposición de Motivos, en el principio enunciado en el art. 5.2.b) del Estatuto de autonomía, de «defensa de la identidad y de los valores e intereses del pueblo canario».

(121) Ello resulta, *inter alia*, de disposiciones como el art. 97 de la Constitución, el art. 10.5 de la L.R.J.A.E. y el art. 9 del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales; sin perjuicio, no obstante, del control blando que las Cortes Generales puedan ejercer por distintas vías —entre ellas interpe-laciones, proposiciones no de ley, etc., orientadas a incitar la negociación de un tratado o proporcionar pautas al efecto— al amparo de prevenciones generales como la que asigna al órgano legislativo el control de la acción del Gobierno (art. 66.2 de la Constitución). Cfr. al respecto, entre otros, REMIRO BROTONS, A.: *Lecciones de Derecho internacional público*, Murcia, 1981, pp. 58-60; SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.: *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y práctica)*, Madrid, 1984, pp. 34-47.

(122) Salvo un Estatuto, que atribuye en concreto el derecho de instancia al ejecutivo autonómico (Estatuto de Castilla-León, art. 6), la generalidad de los Estatutos con cláusulas de «iniciativa» predicen tal derecho de la Comunidad Autónoma en abstracto.

En relación con un supuesto como el aragonés, ha advertido F. MARIÑO MENENDEZ cómo, si en principio y a falta de una especificación estatutaria procedía entender legitimados para dirigir al Gobierno la solicitud tanto a las Cortes de Aragón como a la Diputación General, a raíz de la promulgación del Reglamento del primero de dichos órganos en 1984 hay que distinguir entre la iniciativa para la solicitud, que corresponde a la Diputación General o a dos grupos parlamentarios (art. 194), y la aprobación de la solicitud, que corresponde a las Cortes de Aragón (art. 192.2), debiendo el Presidente de la Diputación General dar traslado del acuerdo

ponder indistintamente a los dos órganos, ejecutivo y legislativo, locales (123), deberá hacerse llegar al Gobierno por vía directa (del ejecutivo o legislativo local —en este caso a través de la pertinente proposición no de ley aprobada en sede autonómica— a ejecutivo central) o incluso a través de un acto de instigación que pasase por las Cortes Generales, como, p.e., una proposición de ley cuyo objeto fuera, no la discusión de un texto articulado destinado a convertirse en ley interna, sino la apertura de unas negociaciones internacionales, vía ésta de la proposición de ley que nos parece, entre otras cosas, de forzado encaje constitucional (124).

adoptado en un plazo no superior a diez días (art. 194.4). MARIÑO MENENDEZ, F.: «Comentario al art. 40», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón* (J. BERMEJO ed.), Ministerio de Administración Territorial, I.E.A.L., Madrid, 1985, p. 511. Considerando por nuestra parte pertinente tal regulación en cuanto referida a la actuación de la solicitud por la vía del legislativo local, creemos que ello no sustrae al ejecutivo local la facultad de cursar por su propia cuenta la correspondiente instancia o petición al Gobierno del Estado.

(123) La tesis de la facultad indistinta de instigación se apoyaría, *inter alia*, en las propias referencias estatutarias al conjunto de las instituciones autonómicas (ver *supra*) y en prevenciones genéricas como la del art. 9.1 del Estatuto gallego en el sentido de que «los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, de la Junta y de su Presidente». Cfr. PEREZ GONZALEZ, M. y MARTINEZ PUÑAL, A.: «El Estatuto de autonomía de Galicia como elemento de institucionalización de las relaciones culturales galaico-portuguesas, en *Las relaciones de vecindad*, cit. *supra* en nota (92), p. 278.

Si la vía del ejecutivo es coherente, por simetría con el hecho de ser el Gobierno el destinatario «natural» del derecho de instancia al atañer a él la iniciativa política de las negociaciones internacionales, la del legislativo tiene en su pro el prestigio de la institución parlamentaria en cuanto cabal encarnación de la voluntad popular y el dato de oportunidad de un eventual refuerzo de la presión instigadora en la medida en que la solicitud (envíese al Gobierno o a las Cortes Generales a través de una proposición no de ley) contara con el respaldo de las distintas fuerzas de presencia parlamentaria autonómica, incluidas sobre todo las políticamente adictas o afines al Gobierno central.

(124) Semejante cauce, defendido, aceptado o siquiera ponderado por un sector de la doctrina en tanto que uno de los posibles lenitivos a la excesiva discrecionalidad gubernamental (cfr. al respecto RODRIGUEZ CARRION, A.: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», *R.E.I.*, 1980, p. 414; ID.: «Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución», *Revista de Derecho Político*, n.º 15, 1982, pp. 102 y ss.; SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.: *El proceso de celebración...*, cit., pp. 46-47; PELAEZ MARON, J.M.: «El Estatuto de autonomía de Andalucía...», *loc. cit.*, pp. 102-103; ID.: «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas...», *loc. cit.*, pp. 387-389), no deja de parecernos de dudosa ortodoxia jurídica —y aun de dudosa virtualidad política— con vistas a forzar u obligar al ejecutivo central, por la vía de una proposición de ley remitida a la Mesa del Congreso por la Asamblea de la Comunidad Autónoma (art. 87.2 de la Constitución), a iniciar las oportunas negociaciones con vistas a la celebración de un tratado o, en su caso, a la elaboración y posterior adopción de una resolución en el seno de un órgano internacional —y ello aunque la proposición contuviera ya un texto articulado de proyecto de tratado o resolución—, pues sólo por una forzada interpretación extensiva del precepto constitucional (y derivados) cabría pensar en un desenlace no legislativo —un acto dirigido a recabar de un órgano exterior, el Gobierno, la apertura de unas negociaciones internacionales— de un proceso legislativo, aun pensando incluso, a partir de la consideración del carácter quasi-legislativo y del rango supra-legal de los tratados, en la específica vía de la petición dirigida al Gobierno para que adopte un proyecto de ley (cfr. art. 87.2 de la Constitución).

Un caso, a registrar en la práctica estatutaria, de incitación de la actividad convencional del Estado por la vía de una proposición no de ley sustanciada en sede parlamentaria autonómica con destino al Gobierno central (125), lo representa la proposición no de ley n.º 1530, presentada el 15 de noviembre de 1982 en el Parlamento de Galicia por el Grupo Parlamentario Mixto de éste, «en solicitud de una resolución pidiendo al Gobierno del Estado la celebración de un Tratado que establezca relaciones culturales entre Galicia y Portugal» (126). Dicha proposición, que en su parte dispositiva incluía, junto al acuerdo de solicitar la celebración, una previsión sobre la presencia de Galicia en la correspondiente delegación estatal negociadora, sería aprobada en Pleno por unanimidad el 22 de febrero de 1983 —con una significativa adición relativa a los «principios» o criterios que el Parlamento autónomo proporcionaría al respecto al Gobierno—, quedando así su texto definitivo:

El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado estableciendo relaciones culturales entre Galicia y Portugal. Galicia estaría presente, como tal, en el seno de la Comisión del Estado que lleve adelante las pertinentes negociaciones.

El Parlamento elaborará unos principios básicos para la celebración de ese Tratado. (127)

Aparte de otras posibles observaciones en torno a la proposición —así, su inclinación a reforzar el derecho de participación a través de la propuesta de presencia de la autonomía *como tal* en el órgano negociador del tratado o de la fijación de esos «principios básicos» con que se aspiraría a dar pautas o directrices de negociación al Gobierno; o la propia amplitud con que se conciben las «relaciones culturales» en la exposición de motivos de la proposición (128)—, es de advertir, en cuanto a su curso, el atolladero procesal provocado por el envío de la misma a la Presidencia

(125) Para un análisis crítico de la posible vía —más sinuosa y seguramente menos operativa— de una proposición no de ley adoptada por el parlamento autónomo y dirigida a cualquiera de las dos Cámaras del parlamento central a título del derecho de petición consagrado en el art. 77 de la Constitución, ver los dos trabajos de J.M. PELAEZ MARON citados en la nota anterior, pp. 104 y 389 respectivamente.

(126) B.O.P.G. n.º 45, de 4 de diciembre de 1982, pp. 582-584. Para los distintos aspectos procesales y sustantivos de la sustanciación de la proposición —admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento autónomo como «Proposición no de ley... sobre establecimiento de un Tratado de Relaciones Culturales entre Galicia y Portugal»—, ver PEREZ GONZALEZ, M. y MARTINEZ PUÑAL, A.: «El Estatuto de autonomía de Galicia como elemento de institucionalización...», *op. cit.*, pp. 273-292.

(127) B.O.P.G. n.º 73, de 11 de marzo de 1983, p. 1521.

(128) Cfr. en relación con esto PEREZ GONZALEZ, M.: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego», *R.E.I.*, vol. 6, n.º 3, 1985, p. 659.

de la Xunta de Galicia (donde aún hoy está en hibernación), cuando por el contrario debió haberse enviado a la Presidencia del Gobierno del Estado, institución ésta a la que apunta tanto el art. 35.3 del Estatuto gallego («La Comunidad Autónoma... podrá solicitar del Gobierno que celebre... los tratados o convenios...») como la propia proposición no de ley («El Parlamento de Galicia acuerda solicitar del Gobierno español la celebración de un tratado...») (129).

2) En cuanto al efecto de la solicitud o instancia sobre la conducta del ejecutivo central, habría que entenderlo apropiado a suscitar la obligación del Gobierno —so pena, si no, de desvirtuar, arruinándolo, el derecho de «iniciativa» (130)— de abrir las pertinentes negociaciones o, en caso contrario, justificar la no atención de la solicitud (131); y creemos por otra parte que el propio derecho de instancia no debería dejar de influir en el curso de la negociación de un tratado abierta sobre la base de aquél en el sentido de reforzar la participación autonómica a lo largo del proceso de celebración; participación a la que en líneas generales nos referiremos seguidamente.

b) *La participación en el proceso de elaboración de tratados y de resoluciones de órganos internacionales.*

El Derecho comparado brinda varios ejemplos de atribución a los entes territoriales autónomos integrantes de Estados compuestos de una capacidad de participación en la fase ascendente de los procesos normativos internacionales —a través, esencialmente, de su concurso *interno* en la formación de la voluntad internacional del Estado en el marco de dichos procesos—; participación que, aparte de en el ya analizado derecho de «iniciativa», puede concretarse en un derecho de audiencia o consulta en

(129) Ver al respecto PEREZ GONZALEZ, M. y MARTINEZ PUÑAL, A.: El Estatuto de autonomía de Galicia como elemento de institucionalización..., *op. cit.*, pp. 287-290.

(130) Se ha llegado a sostener que, por carecer de efecto vinculante para el Estado, las previsiones estatutarias en cuestión son superfluas salvo que se entienda que obligan al Gobierno a negociar y concluir los correspondientes tratados (así, DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español*, II, Barcelona, 1982, p. 313, nota (589). Por nuestra parte, consideramos *en todo caso* positiva la presencia en los Estatutos de tal tipo de previsiones —independientemente de la cobertura genérica del art. 29.1 de la Constitución—, incluso cuando su efecto no alcanzara la cota de la generación de obligaciones formales.

(131) Cfr. en este sentido A. REMIRO BROTONS en «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas...», *op. cit.*, p. 150, y en *La acción exterior del Estado*, *cit.*, p. 245.

Por su parte, J. GONZALEZ CAMPOS, L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ y M.P. ANDRES SAENZ DE SANTAMARIA advierten que «la facultad del órgano autonómico se limita a una petición, sin que ello implique obligaciones ulteriores del poder central, que decidirá con plenitud de competencias constitucionales si se inicia o no esta primera fase de celebración de los tratados» (*Curso de Derecho Internacional Público*, vol. I, Oviedo, 1983, p. 136). En parecidos términos se manifiesta L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ en *El proceso de celebración...*, *cit.*, p. 43.

relación con la celebración de tratados que afecten de algún modo a tales entes —en sus «condiciones particulares» (*Länder* alemanes), en su «esfera de actuación autónoma» (*Länder* austriacos), en sus «derechos y obligaciones» (cantones suizos), en sus intereses «específicos» o «peculiares» (Regiones italianas, Groenlandia), en sus competencias (Regiones autónomas de Azores y Madeira, Provincias canadienses), etc.— o incluso en un derecho de intervención directa en la negociación de ciertos tipos de tratados asociándose o colaborando con el poder central a través, p.e., de la presencia de representantes suyos en la delegación estatal negociadora (132).

Por lo que respecta a España, y a falta de una previsión constitucional expresa sobre tal capacidad de participación en alguno de sus grados —pese a ciertos loables intentos durante el proceso constituyente de introducir en el texto de la futura Constitución un derecho autonómico de audiencia en la elaboración de aquellos tratados que afectaran (usando la expresión del art. 32.2 de la L.F. de Bonn) a las condiciones particulares de la autonomía (133)—, a lo largo del proceso de implantación estatutaria (1979-1983) fueron incluyéndose en diversos Estatutos, a partir del vasco

(132) Ver, aparte de las obras y trabajos citados en las notas (2) y (20) de este Curso (con abundantes referencias al Derecho comparado), BITTER, J.W.: «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (nueva época), n.º 4, 1981, pp. 159-200; BLECKMANN, A.: *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, 1975; DONNARUMMA, M.R.: *Il decentramento regionale in Italia...*, cit. (espec. pp. 17 y ss.); FOIGHÉL, I.: «Home Rule in Greenland: a Framework for Local Autonomy», *Common Market Law Review*, vol. 17, 1980, pp. 91 y ss.; JACOMY-MILLETTE, A.M.: «L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines: Le cas du Canada», *Canadian Yearbook of International Law*, vol. XIV, 1976, pp. 3-56; LEISNER, W.: «A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la R.F.A.», *A.F.D.I.*, 1960, pp. 291-312; LEJEUNE, Y.: *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, 1984 (incorporando una amplísima bibliografía por países); LUKASHUK, I.I.: «Parties to Treaties—The Right of Participation», *R.C.A.D.I.*, t. 135, 1972, I, pp. 231-328 (espec. pp. 257-266); MARTINEZ PUÑAL, A.: «As Regiões autónomas dos Açores e da Madeira e a actividade externa de Portugal», *Scientia Iuridica*, t. XXXII, n.º 181-183, 1983, pp. 3-36; PIÑOL I RULL, J.: «La cuestión del *treaty-making power* en los Estados federales: El caso de Quebec», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, cit., pp. 171-183; WILDHABER, L.: *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Bâle-Stuttgart, 1971; ID.: «External Relations of the Swiss Cantons», *Canadian Yearbook of International Law*, vol. XII, 1974, pp. 211-221.

(133) A través, en concreto, de sendas enmiendas nacionalistas presentadas respectivamente por el diputado de Esquerra Democràtica de Catalunya H. Barrera en el Congreso (Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión celebrada el 6 de junio de 1978, n.º 81, p. 2948) y por el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso y en el Senado (enmiendas n.º 624 y n.º 1000; *Constitución española, Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 1980, pp. 373 y 2950); enmiendas que acabarían siendo rechazadas en ambas Cámaras por amplia mayoría. Ver al respecto RIQUELME CORTADO, R.M.: «Las Comunidades Autónomas en la negociación...», *loc. cit.*, pp. 92-93.

(art. 20.5) y del catalán (art. 27.3), cláusulas de participación lánguida concretada en un puro derecho de la autonomía a ser informada en la elaboración de los tratados tocantes a materias de interés para aquélla.

Un nivel de participación apreciable supondría para la Comunidad Autónoma, bien el derecho a estar representada en las instancias estatales negociadoras de acuerdos internacionales, bien el derecho a ser consultada —con preferencia a través de cauces institucionales preestablecidos— con carácter previo a cualquier concertación convencional; derechos que han sido barridos de la letra legal, sobre todo por recelos políticos, durante la elaboración y puesta en vigor de los sucesivos Estatutos.

Así, una cláusula de *representación* que en el caso de Galicia figuraba en el proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea de parlamentarios gallegos en 1979 vendría a caer ya en el trámite de informe de la Ponencia desapareciendo en consecuencia del texto aprobado en definitiva por las Cortes Generales (134), igual que en el caso de Canarias acontecería con una cláusula parecida del correspondiente proyecto de Estatuto (135). En cuanto al derecho de *audiencia* o *consulta*, que figuraba en diversos proyectos, como el vasco (art. 20.5), el asturiano (art. 21.9), el andaluz (art. 22.1) y el canario (arts. 12.e y 32.1) (136), vendría a quedar eliminado en los co-

(134) Según el art. 30 del proyecto gallego, la Comunidad Autónoma «estará adecuadamente representada en las comisiones del Estado que lleven a cabo negociaciones con otros países u organismos internacionales en materias que afecten especialmente a Galicia», asegurándose en particular su representación «en materias de emigración, marítimas, pesqueras y de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales» (apartado 5), así como su representación y participación «en el establecimiento de convenios culturales» con países de lengua y cultura afines (apartado 6) (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie H, n.º 10-I, 20 de julio de 1979). Estas previsiones iniciales del proyecto sucumbirían ya en el trámite de informe de la ponencia (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie H, n.º 10-I 2, 15 de noviembre de 1979), sin que resucitasen a su paso por la Comisión (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie H, n.º 10-II, 14 de diciembre de 1979) ni en los sucesivos trámites hasta la adopción del texto estatutario definitivo, en el cual sólo quedarían a salvo las cláusulas de «iniciativa» de los arts. 7.2 y 35.3 (ver *supra*, II, 2, a)).

(135) Con arreglo al art. 32 del proyecto canario, el Gobierno de Canarias, «en el seno de las legaciones (*sic*) españolas en el extranjero, estará presente y será necesariamente oído en cuanto afecten a materias o áreas de específico interés para Canarias» (apartado 1), y estará asimismo presente «en el caso de toda representación española en las Conferencias y Organismos internacionales políticos o científicos en que se debatan o traten asuntos de específico interés para Canarias» (apartado 3) (B.O.C.G., del Congreso de los Diputados, serie H, n.º 55-I, 15 de marzo de 1981). Tras la aplicación del bisturí en el informe de la Ponencia (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie H, n.º 55-I 1, 9 de junio de 1981), los derechos de esta Comunidad Autónoma quedarían reducidos en el texto estatutario definitivo al de información —y hasta cierto punto consulta: ver *infra*— en la celebración de tratados o convenios (art. 37.1) y al de ejecución de aquéllos que afecten a materias atribuidas a su competencia (art. 37.2).

(136) Dichos proyectos asignaban tal derecho, ya al ejecutivo (proyecto vasco), ya al legislativo (proyecto asturiano), ya al legislativo y al ejecutivo (proyecto canario), ya a la Comunidad Autónoma sin más (proyecto andaluz). En relación con la «caída» durante la elaboración de los

respondientes textos estatutarios definitivos, los cuales se limitarían a incorporar el referido derecho de *información* (137), con la salvedad de que en el Estatuto canario se acoge de modo discreto la posibilidad de la consulta, al disponer su art. 37.1 *in fine* que, «recibida la información, el Organo de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer», y aun tal vez de la presencia de representantes propios en las negociaciones para la vinculación de España a áreas o comunidades supranacionales —por referencia sin duda a las Comunidades Europeas— en cuanto en ellas «se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias» (art. 45.2) (138).

correspondientes Estatutos de las cláusulas de audiencia que figuraban en esos proyectos y en otros como el murciano y el aragonés —el proyecto catalán carecía ya en su origen de toda referencia a la audiencia o consulta—, ver RIQUELME CORTADO, R.M.: *loc. cit.*, pp. 98-99; ver asimismo PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *loc. cit.*, pp. 35-38.

(137) De las diecisiete Comunidades Autónomas constituidas, nueve incluyen en sus respectivos textos estatutarios la cláusula de *información*: el País Vasco (art. 20.5), Cataluña (art. 26.5), Andalucía (art. 23.1), Asturias (art. 34.3), Murcia (art. 12.2 *in fine*), Aragón (art. 16.k), Canarias (art. 37.1), Navarra (art. 68) y Madrid (art. 33.1).

(138) En todo caso, de tal posibilidad de presencia que parecería entrecerarse en el Estatuto canario (cfr. MANGAS MARTIN, A.: *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, cit., p. 232) no hizo la Comunidad archipelágica sino un uso *interno* (contactos y reuniones con la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas) a lo largo del período de negociaciones de adhesión a las Comunidades comprendido entre 1983 y 1985.

Por lo demás, en el contexto de dichas negociaciones el Gobierno canario había fijado su posición acerca de las consecuencias para Canarias de la integración de España en las Comunidades Europeas a través de una Comunicación —favorable— favorable, entre tres alternativas, a la orientada a extender el *status* actual del archipiélago respecto de la Península a la nueva situación de integración en la CEE (manteniendo, pues, los diversos aspectos del régimen económico-fiscal (R.E.F.) de las islas: persistencia de los puertos francos, no aplicación del IVA, no aplicación de la política agrícola común, creación de una zona de libre comercio entre Canarias y la Comunidad para los productos agrícolas e industriales canarios, etc.)— que sería debatida en el Parlamento autónomo el 1 de diciembre de 1983, dando lugar a una Resolución de éste en la que, a la vez que se instaba al Gobierno canario a elevar al Gobierno central la propuesta de referencia, se hacía salvedad del derecho constitucional de la institución parlamentaria autonómica a pronunciarse todavía a través del informe (ver *infra*) previsto en la Disposición adicional tercera de la Constitución y el art. 45.3 del Estatuto canario. Cfr. al respecto el Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, n.º 10, 1 de diciembre de 1983, pp. 573-624.

En relación, en fin, con el grado de asunción por parte de las instancias negociadoras de la referida toma de posición del Gobierno canario en el curso de las negociaciones de adhesión, ver GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas: enero 1983-marzo 1984», *R.I.E.*, vol. 11, n.º 2, 1984, pp. 492-493. Y en relación, en general, con la cuestión canaria ante la incorporación española a la Comunidad Europea, ver ASIN CABRERA, M.A.: «Canarias-CEE (Aspectos jurídicos internacionales)», en el colectivo *Canarias ante el Derecho internacional*, Santa Cruz de Tenerife, 1982, pp. 87-118; GONZALEZ SANCHEZ, E.: «Canarias, Ceuta y Melilla ante la CEE», *Documentación Administrativa*, n.º 197, 1983, pp. 185 y ss; y, sobre todo, PEREZ VOITURIEZ, A.: *Alternativas de Canarias en la integración de España a la CEE*, Santa Cruz de Tenerife, 1985.

Ahora bien, presupuesta la necesidad de asegurar con carácter general una participación autonómica en los procesos de elaboración de tratados y de resoluciones de órganos internacionales —con base en el ya aludido principio de cooperación entre el poder central y los poderes periféricos (139) y, en concreto, en la conveniencia de evitar a través de un diálogo inicial entre las instituciones las posibles resistencias *a posteriori* por parte de aquellos poderes a ejecutar disposiciones internacionales en cuya negociación y puesta en vigor no habían intervenido—, nos parece justo predicar de las distintas Comunidades Autónomas, incluidas, pues, las ocho desprovistas de cláusulas estatutarias al efecto (Galicia, Cantabria, La Rioja, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla-León) (140), la titularidad de un derecho inherente de participación, debiendo entenderse en esta línea, y no en la de una pura *comitas* del aparato central de poder, las variadas previsiones de distintos Reales Decretos de transferencias referentes al derecho de información (141) e incluso al de asistencia y participación en las delegaciones estatales negociadoras (142);

(139) Cfr. *supra*, II, 1. Refiriéndose a la asociación de las Regiones italianas a la elaboración de las orientaciones políticas que el Estado pretende hacer valer en sede comunitaria, G. PITRUZZELLA la ha defendido con base en la idea de «regionalismo cooperativo» que, superando el modelo «conflictual» de regionalismo, se proyecta hacia una colaboración de resultado entre Estado y Regiones (*op. cit.*, pp. 77-80).

(140) No podemos compartir, en este sentido, los argumentos limitativos basados en presuntas autorrestricciones estatutarias (así, MANGAS MARTIN: *op. cit.*, p. 229).

(141) Son de citar en esta línea, entre otros: el Real Decreto 4107/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma valenciana en materia de agricultura y pesca (B.O.E. de 26 de febrero de 1983) —que recoge el derecho de información en la elaboración de tratados relativos a la formación náutico-pesquera—; los Reales Decretos 2805/1983, de 1 de septiembre (B.O.E. de 11 de noviembre de 1983), 2806/1983, de 1 de septiembre (B.O.E. de 11 de noviembre de 1983), 2808/1983, de 5 de octubre (B.O.E. de 11 de noviembre de 1983) y 1294/1984, de 27 de junio (B.O.E. de 7 de julio de 1984), todos ellos sobre traspaso de funciones y servicios en materia de turismo a las Comunidades Autónomas de Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Valencia, respectivamente; el Real Decreto 1124/1985, de 30 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de reforma y desarrollo agrario (D.O. de Galicia, n.º 170, 5 de septiembre de 1985); etc.

(142) En esta línea están diversos Reales Decretos de transferencias que, reconociendo la posibilidad de los correspondientes entes territoriales de «asistir y participar, dentro de la delegación española», a reuniones de carácter internacional sobre las materias respecto de las cuales se realiza la transferencia, atribuyen a dichos entes tal posibilidad, bien «cuando sean requeridos para ello» (así, Real Decreto 3533/1981, de 29 de diciembre, por el que se transfieren competencia en materia de agricultura y pesca al Consejo del País Valenciano; B.O.E. de 3 de marzo de 1982), bien cuando las reuniones en cuestión «afecten a sus intereses» (así, Real Decreto 1632/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal; B.O.E. de 14 de setiembre de 1985), bien, en fin, bajo una u otra condición (así, Real Decreto 3578/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad valenciana en materia de investigación agraria; B.O.E. de 10 de abril de 1984).

Es de significar, no obstante, que en todos estos casos, y frente al carácter imperativo de

pues, aun no pudiendo un Real Decreto de este tipo extender la esfera competencial autonómica más allá de lo previsto en el Estatuto —ya que, según ha advertido el Tribunal Constitucional, la competencia de la Comunidad Autónoma no nace con aquél sino con éste (143)—, ello sería sin perjuicio de poder considerar que una determinada facultad autonómica, en este caso el derecho de participación tal como queda definido, responde a la naturaleza de las cosas en el contexto de dicho principio constructivo de cooperación entre los dos niveles de poder.

Por otra parte, y si se quiere dotar de algún significado práctico a ese derecho de participación dentro de una recíproca confianza entre las instituciones, habrá que aceptar la concreta posibilidad de la Comunidad Autónoma de expresar su parecer respecto del tratado o resolución en vías de elaboración, habiéndose indicado en este sentido que la formulación expresa contenida en el Estatuto canario cabe entenderla implícita en los demás Estatutos que prevén el derecho a recibir información (144) —y en todos los restantes, añadimos nosotros, atendidas las razones ya expuestas—.

El derecho así concebido, conectado funcionalmente al *interés*, y no restrictivamente a la competencia (145), de la autonomía en razón de la

---

la cláusula de información que figura en los Reales Decretos del tipo de los citados en la nota anterior —según cuya cláusula la Comunidad Autónoma «será informada», en la línea, pues, de configuración de un auténtico derecho—, resalta el carácter potestativo de la cláusula de representación, en la medida en que, según los correspondientes Reales Decretos, la Comunidad Autónoma «podrá asistir y participar... cuando sea requerida para ello» o «podrá... solicitar su participación» en caso de afectar la reunión internacional —susceptible, por lo demás, de desembocar en la conclusión de un tratado— a los intereses propios *ratione materiae*.

(143) Así, en la sentencia 113/1983, de 6 de diciembre (fundamento jurídico 3.º), B.O.E. de 11 de enero de 1984.

(144) REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, cit., p. 246. En algunos Reales Decretos de transferencias se perfila un derecho de consulta en sentido propio en tanto consecuencia lógica de la información: así, en el Real Decreto 665/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del sector pesquero (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya n.º 424 de 11 de abril de 1984), se prevé que, «cuando la Secretaría General de Pesca marítima efectúe planes de pesca que puedan afectar a la pesca catalana, en aquellos casos en que el Estado negocie Tratados o Convenios que la impliquen, aquélla informará a la Generalidad de Cataluña, a fin de que ésta pueda informar oportunamente» (Anexo, B, 2.º; el subrayado es nuestro).

(145) Cfr. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho internacional público*, T. I (7.ª ed.), Madrid, 1985, p. 111. Parece, ciertamente, más abierta y más congruente con la finalidad funcional del derecho de participación la referencia al interés y no a la competencia —siendo de hecho un solo Estatuto, el de Murcia (art. 12.2), el que apunte a la competencia como criterio para la actuación de la información—; y, por lo demás, parece que la verificación en cada caso de la presencia del «específico interés» al que suelen aludir las cláusulas estatutarias de este tipo, debería hacerse a través del oportuno cauce institucionalizado de diálogo entre el poder central y el autonómico (ver en general *infra*), evitando así innecesarios conflictos de calificación.

materia incidida por el futuro acto jurídico internacional, deberá *proyectarse* a lo largo de todo el proceso de elaboración del acto —proceso que, respecto de los tratados, debería en Derecho español regularse en estos aspectos por disposiciones específicas a incluir, p.e., en el futuro texto legal que viniese a sustituir al actual Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales (146)—: «El momento más adecuado para proceder a la consulta —observa a este respecto certeramente M. DIEZ DE VELASCO— sería durante la negociación, en la medida en que ésta no se viese perjudicada, porque así el Estado podría tener en cuenta esos intereses específicos de las Comunidades Autónomas e incorporarlos a la posición nacional y defenderlos como voluntad del Estado español del que son parte integrante las Comunidades Autónomas. En todo caso, si el Gobierno no tuviera en cuenta el parecer de las Comunidades Autónomas en un momento en que pudiera asumirlo como propio, al menos deberían ser informadas antes de la prestación del consentimiento, de forma que el dictamen o parecer de las Comunidades Autónomas pudiera ser tenido en cuenta por las Cortes a efectos de dar su autorización para la prestación del consentimiento» (147).

Por otro lado, parécenos que la labor de seguimiento (148) de las negociaciones del tratado o de la resolución internacional, para ser eficaz,

---

(146) B.O.E. de 8 de abril de 1972. La otra alternativa sería una reglamentación conjunta (tratados y actos de organizaciones internacionales) *ad hoc* sobre la participación autonómica en los procesos deliberativos internacionales. Y aún, si se optara por una regulación separada, nada obstaría a establecer, en relación con los actos de organizaciones internacionales, un cuerpo de disposiciones *generales* sobre la colaboración Estado-autonomías en la formación de los mismos, de espectro, pues, más amplio que las concretas previsiones contenidas en el «proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (ver *infra*, III, y Anexo), sin dejar de reconocer por ello la especificidad de los problemas relativos a la gestación y aplicación del Derecho Comunitario europeo, que exigiría técnicas especiales de concertación.

(147) DIEZ DE VELASCO, M.: *op. cit.*, p. 112. Cfr., por lo demás, las observaciones que, por referencia a la «fase inicial del proceso» de celebración de los tratados, hace en pro de un derecho de participación autonómico realmente operativo L.I. SANCHEZ RODRIGUEZ (*El proceso de celebración de los tratados...*, cit., pp. 42-45), quien entre otras cosas sugiere una reforma puntual del citado Decreto 801/1972 que permitiese la designación de representantes de las autonomías en las negociaciones, en la línea de un verdadero derecho de connegociación (p. 45). Creemos particularmente necesaria la potenciación del concurso autonómico durante todo el período que precede a la manifestación definitiva del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado, en los casos en que se haya hecho uso del derecho de iniciativa o instancia que queda analizado *supra*.

(148) En relación con la ya apuntada *proyección continuada* del derecho de participación a lo largo de todo el proceso de preparación del acto internacional, ha advertido con acierto F. MARINO MENENDEZ la posibilidad de «entender que recibir información (remitida obligatoriamente) en varios momentos (y no solamente en uno) del proceso de «concertación» del tratado y, en respuesta, enviar a su vez al Gobierno resoluciones que contienen *opiniones* especialmente

debería poder ser llevada indistinta o conjuntamente por el ejecutivo y el legislativo autonómicos, refiriéndose en este sentido distintos Estatutos (Cataluña, Andalucía, Madrid) al aparato institucional en general como titular del derecho a obtener información, si bien, quizá en consonancia con la naturaleza del órgano obligado a informar —el Gobierno negociador— y con la propia índole de la operación, varios Estatutos (País Vasco, Asturias, Murcia) y la L.O.R.A.R.F. de Navarra apuntan al órgano de gobierno de la autonomía como receptor de la información —y aun como encargado de expresar el parecer autonómico (Canarias)—, no faltando alguno, como el de Aragón (art. 16.k), que sitúe en el órgano parlamentario la competencia para recibir la información del Gobierno central (149). En la práctica, y con ocasión de las negociaciones para la incorporación de España a las Comunidades Europeas, varias Comunidades Autónomas procedieron en su día a dotarse de órganos propios —de una u otra naturaleza o incluso de carácter mixto— a los efectos del seguimiento, a través sobre todo de sucesivos contactos con las instancias centrales competentes, de dichas negociaciones.

En cuanto al *alcance* del derecho de participación —concretado éste, según propugnamos, en una consulta proyectada a lo largo de las negociaciones—, y presupuesto el carácter preceptivo de la información en tanto que obligación del poder central (150), hay que convenir en que el parecer dado por las instituciones autonómicas carece en principio de efectos vinculantes sobre los negociadores estatales, si bien sería deseable la institucionalización de cauces que, como en la práctica de la R.F.A. en relación con la elaboración de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas con incidencia en las competencias legislativas de los *Länder*, asegurasen el compromiso por parte del poder central de alcanzar un punto de vista concorde con el de las autonomías y de hacerlo valer en lo posible en el curso de las negociaciones (151). Sin perjuicio de lo cual un Estatuto de autonomía como el de Canarias prevé excepcionalmente que, en las ne-

---

autorizadas son mecanismos constitutivos de un *seguimiento* formal en sentido propio» (*op. cit. supra* en nota (122), p. 513).

(149) Cfr. en relación con este supuesto, y específicamente con el *modus operandi* en el seno de las Cortes de Aragón (concretado en esencia en los arts. 192 y 193 del Reglamento de éstas), MARIÑO MENENDEZ, F.: *op. cit.*, pp. 511-513.

(150) Se ha podido advertir, no obstante, que no hay previstas consecuencias para el incumplimiento de tal obligación, aunque un autor como S. MUÑOZ MACHADO considera que el mismo puede dar base para el planteamiento de un conflicto de competencias del que podría resultar la condena a informar. MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, cit., p. 68.

(151) Una previsión en este sentido figura en la «Declaración sobre la Comunidad Europea del Canciller Federal» de 19 de septiembre de 1979, cuyo texto puede consultarse en MORA-WITZ, R.: *La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea* (trad. A. JIMENEZ BLANCO), Madrid, 1985, Anexos, V, pp. 141-143. *Ver infra*.

gociaciones tendentes a la vinculación de España a áreas o comunidades económicas supranacionales, «se tendrá en cuenta, para su defensa, la peculiaridad que supone dentro de la comunidad nacional el régimen especial de Canarias» (art. 45.2) y que, en particular, para cualquier modificación del R.E.F. del archipiélago —la cual podría sobrevenir en concreto con la nueva situación de una España incorporada a la CEE— se requerirá, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional 3.<sup>a</sup> de la Constitución, el «previo informe del Parlamentario canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros» (art. 45.3); siendo de recordar aquí —al margen de la ya citada resolución adoptada a finales de 1983 por el órgano legislativo canario en relación con la posición fijada por aquel entonces por el Gobierno de las islas acerca de la incidencia para éstas de la futura integración de España en la Comunidad (152)— el hecho de que, a requerimiento del Presidente del Congreso de los Diputados (153) y sobre la base de una propuesta de informe negativo de la Comisión de Economía y Comercio del Parlamento canario (154), el Pleno de éste procedería a aprobar el 22 de junio de 1985 un Informe —autotitulado vinculante en sus efectos— rechazando «el tratamiento dado a la Comunidad Autónoma de Canarias en el trámite de cumplimiento de lo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias» e informando en consecuencia negativamente el Proyecto de Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (155).

Otra cláusula estatutaria de superior dureza a la recién analizada, cual es la del art. 20.3 *in fine* del Estatuto vasco, dispone que ningún trata-

(152) Cfr. *supra*, nota 138.

(153) En el requerimiento, hecho mediante escrito de 13 de junio de 1985, se significaba «la necesidad de que por ese Parlamento se emita dicho informe antes de que se produzca la aprobación definitiva por este Congreso de los Diputados de la citada Ley Orgánica (de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas) o por el Senado en el caso de que esta Cámara no introduzca modificaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados».

(154) En la propuesta, objeto de un extenso y caldeado debate (ver Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, I Legislatura, Pleno, 22 de junio de 1985, pp. 21-77), se daban como causas del rechazo del proyecto de Ley Orgánica de autorización de la adhesión, entre otras, el presentar éste profundas diferencias con el acuerdo del Parlamento de Canarias de 1 de diciembre de 1983, el afectar gravemente a sectores agrícolas, industriales y pesqueros del archipiélago, el establecer restricciones en las relaciones comerciales con la CEE ampliada y el limitar gravemente el marco competencial de la Comunidad Autónoma canaria en lo referente a su R.E.F. (*ibid.*, p. 22).

(155) El Informe, cuyo contenido literal es el de la propuesta de la Comisión de Economía y Comercio, resultaría aprobado por 30 votos a favor, 27 en contra y ninguna abstención (cfr. *loc. cit.* en nota anterior, pp. 75-77). Remitido al Congreso de los Diputados el 24 de junio de 1985, se le daría en el Parlamento central el trámite propio de un parecer preceptivo pero no vinculante, mediando, por lo demás, la ya aludida convicción de las instancias centrales de haberse procedido a una defensa correcta de los intereses archipelágicos durante las negociaciones de adhesión.

do o convenio, salvo aquel que se concluya por la vía del art. 93 de la Constitución, podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es a través del procedimiento de reforma previsto en el art. 152.2 de la Constitución (y, sobre la base de éste, en el art. 46 del propio Estatuto). Cláusula de dudosa constitucionalidad en cuanto apunta a condicionar a un asenso rígido de la autonomía —cercano en la práctica a un derecho de veto al ser posible un bloqueo virtual de la reforma por la Comunidad afectada— (156) la aplicación de un tratado que incidiera sobre aquellas atribuciones y competencias, su invocación por parte del representante del Gobierno vasco en el ya citado asunto de las emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada se vería contradicha en la sentencia del Tribunal Constitucional 44/1982, de 8 de julio, recaída en dicho asunto, por la propia postura del Tribunal tajante en la defensa del principio de la unidad de interpretación de los tratados a nivel estatal, unidad que, según el alto órgano jurisdiccional, no puede ser puesta en peligro por las operaciones de ejecución de los tratados en sede autonómica, sobre todo en presencia de materias de competencia compartida, por donde «es obvio que introducir aquí el segundo inciso, propio del Estatuto vasco —se refiere el Tribunal a la cláusula en cuestión—, prescindiendo de cualquier otra consideración al respecto, resulta inadecuado» (157).

De todo lo expuesto hasta aquí bajo el presente epígrafe se deduce, en fin, nuestro punto de vista favorable a un alto grado de participación autonómica en la fase ascendente de la formación de los tratados y de otros actos internacionales, propugnando incluso el recurso ponderado a cauces institucionales de concurrencia todavía débiles pero susceptibles de potenciación —como p.e., el Senado (158)—, a fin de yugular *in nuce* por vía cooperativa preventiva todas aquellas eventuales resistencias que, a falta de colaboración inicial, pudieran surgir a la hora de ejecutar *in foro domestico* los tratados y actos en cuestión.

(156) Cfr. al respecto nuestro tantas veces citado trabajo «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», pp. 36-37, espec. nota (66). La «cláusula vasca» —que figuraba también en el proyecto de Estatuto canario (art. 32.2)—, en cuanto inserta en un apartado relativo a la ejecución de tratados, podría *prima facie* asimilarse a la típica «cláusula federal» de reserva territorial de aplicación del régimen convencional. Y en todo caso es conveniente subrayar que deja expresamente a salvo la celebración y aplicación de tratados por los que se atribuyan a organizaciones del tipo de las Comunidades Europeas competencias derivadas de la Constitución («salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma») así como, por extensión, la adopción y ejecución de los actos normativos emanados de las instituciones de dichas organizaciones.

(157) Ver *supra*, I, 4, a).

(158) En relación con la actual inidoneidad del Senado en cuanto Cámara, aún no cabal, de representación territorial (cfr. art. 69 de la Constitución), véase MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho Comunitario europeo...*, cit., p. 231.

### 3. La participación autonómica en la fase descendente de la aplicación «in foro domestico» de las normas internacionales.

#### a) *Las responsabilidades del Estado y de las autonomías en las tareas de aplicación del Derecho internacional.*

No vamos a insistir aquí en la consideración, ya tópica, de la necesidad de que los entes territoriales autónomos intervengan en las tareas aplicativas, esto es, de ejecución (159) *in foro domestico*, de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales que en razón de su carácter no *self-executing* requieran medidas internas de cualquier tipo para su puesta en práctica. Dicha consideración tiene su base tanto en la precisión de salvaguardar en general la *ratio* organizativa de los Estados compuestos como en la conveniencia de evitar en concreto que a la previsible contracción de las competencias materiales de los entes en cuestión debida a la ocupación del correspondiente espacio competencial por la norma internacional (de origen convencional o institucional) que viene a insertarse en el sistema normativo estatal, se añada una nueva contracción resultante de la retención por el Estado-poder central de las competencias de ejecución, alterando por una vía indirecta —transferencia al plano internacional o supranacional de competencias sustantivas no sustraíbles por vías internas y yugulación *ex post* de la capacidad autonómica de aplicación en su propia sede de las normas creadas en virtud de aquella transferencia— el orden constitucional de distribución de competencias.

Todo ello teniendo en cuenta que, si bien en virtud del principio de autoorganización del Estado el Derecho internacional deja en manos del Derecho interno la indicación de los órganos o instituciones del propio Estado encargados de aplicar en el seno de éste las correspondientes normas (160), tal principio nunca podría hacer posible la invocación de disposiciones de Derecho interno como justificación del incumplimiento de aquéllas (cfr. en relación con las de origen convencional el art. 27 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados); y, cualesquiera que sean las técnicas de reparto interno de las competencias conectadas a la ejecución de dichas normas, es en todo caso el *Estado* en su glo-

---

(159) Por «ejecución», en relación con las disposiciones de origen internacional, procede entender aquí toda operación de aplicación interna de éstas en sus distintas formas, incluido en su caso el desarrollo legislativo; en un sentido, pues, diferente al que se le da a la ejecución en cuanto tarea de mera aplicación administrativa contrapuesta a la legislación.

(160) Cfr. al respecto PEREZ GONZALEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», *op. cit.*, pp. 24-29. Un *pendant* de este principio en el concreto marco de las Comunidades Europeas es, como se sabe, el llamado en el argot comunitario principio de «autonomía institucional».

bilidad el titular de la obligación de observancia (cfr. el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados y, en el ámbito específico de las Comunidades Europeas, el art. 5 del Tratado constitutivo de la CEE), sin que deje de atribuírsele como propio, a los efectos de su eventual responsabilidad internacional, el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial suya que actúe en tal calidad (cfr. el art. 7 del Proyecto de artículos de la C.D.I. sobre la responsabilidad de los Estados). De ahí que deba corresponder a las instancias centrales —a las Cortes Generales o al Gobierno según los casos, con arreglo a lo previsto en el art. 93 *in fine* de la Constitución española (que podría haberse referido también a órganos como los jurisdiccionales)— la *garantía del cumplimiento* de las obligaciones internacionales del Estado, lo que conlleva un control o supervisión por esas instancias de las acciones de aplicación llevadas a cabo por los entes territoriales autónomos dentro de sus propias competencias *ratione materiae*; control o supervisión que, a título de tal garantía del cumplimiento, alcanza —como atribución inherente del Estado-poder central— a cualesquiera supuestos de actos aplicativos (de tratados o de resoluciones de órganos internacionales de diverso tipo), debiendo entenderse en este sentido el art. 93 *in fine* de la Constitución, según apunta G. GARZON CLARIANA, no como una regla atributiva de competencia *ad hoc*, sino como una declaración básicamente programática referida a un compromiso político del Estado frente a las organizaciones (las Comunidades Europeas en esencia) beneficiarias de la cesión competencial allí indicada (161), declaración que en modo alguno excluye cualesquiera otras hipótesis en que dicha garantía haya de entrar en juego en relación con obligaciones internacionales del Estado de origen distinto. Bien entendido —y esta es una consideración también ya tópica— que la garantía del cumplimiento así concebida (esto es, como control estatal de la correcta ejecución por las autonomías de los tratados y resoluciones internacionales, dentro o fuera del marco formal del art. 93 de la Constitución) no incluye la reserva a favor del Estado-poder central de las competencias de ejecución (162), reserva que debe descartarse en nuestro sistema constitucional por las razones ya expuestas.

(161) GARZON CLARIANA, G.: «La ejecución del Derecho Comunitario europeo...», *op. cit.*, pp. 212-213, 231.

(162) Cfr. nuestro citado estudio «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», pp. 50-52; asimismo, haciéndose eco de las nutridas opiniones doctrinales al respecto, RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión de España...», *op. cit.*, pp. 230-231. Cfr., no obstante, *contra* en relación con la aplicación del Derecho Comunitario —asimilando la «garantía del cumplimiento» del art. 93 de la Constitución al «desarrollo normativo» excluyendo así de esta operación a las Comunidades Autónomas— la postura aislada de J. DE MIGUEL ZARAGOZA, «Las competencias 'internacionales'...», *loc. cit.*, pp. 372, 377, 378; postura objeto de una crítica acertada y contundente por parte de G. GARZON CLARIANA en su ya citado estudio, pp. 211-212.

b) *Competencia material y competencia para ejecutar en el contexto de la práctica estatutaria.*

Presupuesto el reconocimiento —en mayor o menor medida— en el Derecho comparado de facultades de ejecución de tratados y otros actos jurídicos internacionales a favor de los entes territoriales autónomos (163), y sobre la base del precedente positivo de los Estatutos catalán (art. 13) y vasco (art. 9) de la segunda República, diversos textos estatutarios han ido acogiendo en el actual contexto de la Constitución española de 1978 (la cual carece, no obstante, de previsiones expresas al respecto) cláusulas de ejecución en sede autonómica de tratados —Estatutos vasco (art. 20.3), catalán (art. 27.3), andaluz (art. 23.2), asturiano (art. 12.b), murciano (art. 12.2), aragonés (art. 40.2), castellano-manchego (art. 34), canario (art. 37.2), extremeño (art. 9.1), balear (art. 12.1), madrileño (art. 32.2), castellano-leonés (art. 28.7), y L.O.R.A.R.F. de Navarra (art. 58.2)— e incluso de actos normativos de las organizaciones internacionales —Estatutos murciano (art. 12.2) y aragonés (art. 40.2)—; guardando silencio al respecto tan sólo cuatro Estatutos, los de Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia.

A la vista de este panorama estatutario, y partiendo en todo caso de que la facultad-deber de ejecutar el Derecho internacional en el seno del Estado está esencialmente ligada al sistema constitucional de distribución de competencias entre las distintas instituciones —de modo que el título para ejecutar corresponderá a la institución (legislativo/ejecutivo, Centro/autonomía...) con competencia sobre la materia (o parte de ella) que viene a quedar cubierta o incidiada por la norma internacional—, se ha planteado la cuestión de si, en relación con las Comunidades Autónomas y a los indicados efectos de la ejecución de tratados y actos normativos de órganos internacionales, basta tener la *competencia material* o se requiere además la expresa asunción estatutaria de la *competencia para ejecutar* (164).

En pro de la tesis de la asunción expresa, por la que parecen inclinarse en principio autores como A. MANGAS MARTIN y A. LA PERGOLA (165), jugarían distintas razones: entre ellas, y ante todo, el contexto

(163) Ver el sucinto análisis que hacemos al respecto en «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional», pp. 52-56.

(164) Ver en relación con esto las diversas opiniones de A. MANGAS MARTIN (*Derecho Comunitario europeo...*, cit., pp. 376, 242-247, 252-256, 274-277), G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS («Problemas jurídicos de la adhesión...», cit., pp. 231-234), S. MUÑOZ MACHADO (*El Estado, el Derecho interno...*, cit., p. 65), G. GARZON CLARIANA («La ejecución del Derecho Comunitario europeo...», cit., pp. 215-219, 223-224), A. LA PERGOLA («Autonomía regional y ejecución...», cit. *supra* en nota (5), pp. 669-670), etc.

(165) Lugares citados en la nota precedente. [En la segunda edición de la obra *Derecho Comunitario europeo...* (pp. 254 y ss.), la posición de la profesora MANGAS MARTIN aparece más

constitucional-autonómico, del que se deduce la necesidad de una opción estatutaria expresa en orden a la *realización* de las posibilidades competenciales brindadas por el art. 148 de la Constitución —necesidad encarecida, por lo demás, por la jurisprudencia constitucional—, con la consiguiente reversión en el Estado-poder central, en virtud de la doble cláusula de cierre del art. 149.3 de la Constitución, de las competencias no estatutariamente asumidas por las autonomías —entre las que se contaría precisamente la competencia de ejecutar—; y, por otra parte, la incoherencia resultante del hecho de que, habiendo realizado algunas Comunidades Autónomas una asunción estatutaria *restringida* de ejecución —pues, en efecto, los Estatutos asturiano, murciano, extremeño, balear y castellano-leonés y la L.O.R.A.R.F. de Navarra hacen corresponder a la autonomía dentro de sus competencias *ratione materiae* la ejecución de los tratados (y, por extensión, de los actos de las organizaciones internacionales) «en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado»—, con la tesis de la competencia implícita de ejecución resultarían penalizadas esas Comunidades frente a las cuatro cuyos Estatutos no se manifiestan (166).

Aun reconociendo la contundencia de estas razones jurídico-formales, que aconsejarían políticamente una corrección por vías también jurídico-formales de una situación de embrollo creada al calor de los desiguales contextos de elaboración de los distintos Estatutos —vías como la reforma de los Estatutos «silenciosos» o «restrictivos» para equipararlos con los siete que enuncian *expressis verbis* una competencia de ejecución plena (incluido, pues, el desarrollo legislativo) o la homologación preter-estatutaria por el cauce del art. 150.2 de la Constitución, intentada en la práctica en Galicia mediante una proposición de ley aprobada por su Parlamento al efecto (167)—, es posible defender una *facultad-deber inherente* de ejecución de disposiciones internacionales a cargo de la autonomía indepen-

---

matizada aunque se mantiene en la misma línea de defensa de la «competencia expresamente asumida».]

(166) Ver al respecto MANGAS MARTIN, A.; *op. cit.*, pp. 243-245.

(167) La «Proposición de ley sobre la transferencia a Galicia de competencias en relación con la ejecución y la información en la elaboración de tratados y convenios internacionales», presentada en el Parlamento gallego por el Grupo Mixto de éste el 27 de marzo de 1983 (B.O.P.G. n.º 92, de 28 de abril de 1983) con invocación expresa del art. 150.2 de la Constitución y del art. 36 del Estatuto de Galicia (que prevé la posibilidad de solicitar del Estado, mediante petición formulada por el legislativo regional, la transferencia o delegación de competencias no asumidas por el Estatuto), vendría a ser aprobada por unanimidad el 11 de junio de 1985 (P.G., Diario de Sesiones, año 1985, n.º 119, sesión plenaria n.º 119; B.O.P.G. n.º 440, de 1 de julio de 1985) [y, tras un nuevo período letárgico que vería agotarse las respectivas legislaturas de los parlamentos central y autonómico, sería reintroducida ante éste el 23 de diciembre de 1986 (B.O.P.G. n.º 101, de 2 de febrero de 1987)], siendo el texto de su artículo único (al que precede una Exposición de motivos) del siguiente tenor:

dientemente de cualquier previsión (o falta de previsión) estatutaria, en la medida en que una negación o una restricción *ad hoc* de la capacidad de ejecución en cuanto tal atacaría la coherencia del sistema de base del reparto competencial en el núcleo mismo de competencias materiales estatutariamente asignadas a la autonomía, teniendo en cuenta la esencial interrelación competencia sustantiva-competencia para ejecutar resultante *inter alia* del hecho de que el Derecho internacional (y *a fortiori* el Derecho Comunitario europeo tanto originario como derivado) una vez incorporado al Derecho interno viene a incrustarse —sin perder, eso sí, su calidad jurídico-internacional o, en el caso del Derecho Comunitario europeo, su especificidad o naturaleza *sui generis*— en el sistema estatal de fuentes; por donde la cláusula de reversión del art. 149.3 de la Constitución operante en el contexto de los listados de los arts. 148 y 149, no parecería tener que intervenir respecto de unas atribuciones básicas (atribuciones-presupuesto) consustanciales a las atribuciones sustantivas (competencias materiales) de las respectivas instituciones. Y ello sin olvidar, por una parte, la vertiente de deber u obligación que comportan tales atribuciones —ver-

---

Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Galicia las siguientes competencias:

1. La adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia según el Estatuto de Autonomía.
2. La información en la elaboración de tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

En nuestro breve estudio, ya citado (*supra*, nota (95)), en relación con la práctica estatutaria gallega, defendíamos *políticamente* la justicia de la demanda de la referida proposición de ley en relación, sobre todo, con la ejecución de tratados (y, por extensión, de actos vinculantes de organizaciones internacionales), teniendo en cuenta la conveniencia de asegurar jurídico-formalmente en los textos —*ad cautelam*, por tanto— algo que aun pudiendo parecer lógico desde el punto de vista de la razón de Derecho pudiera quedar sujeto en el futuro a los albrures de la razón de Estado. Para una consideración de la idoneidad técnico-jurídica de la vía del art. 150.2 (y por ende del cauce de la correspondiente proposición de ley) para el propósito indicado, consúltese el referido trabajo, pp. 660-662.

La cautela se explica, después de todo, por la propia actitud reticente de ciertas esferas del Centro respecto de las potencialidades autonómicas en estos terrenos, siendo muestra de ello, p.e., la ya referida postura del representante del Estado en el asunto del «Comunicado de colaboración» Xunta de Galicia-Dirección Danesa del Medio Ambiente planteado ante el Tribunal Constitucional (cfr. *supra*, I, 4, c)), postura que, yendo más allá de la explicable negación de un *ius contrahendi* autónomo en el supuesto, rechazaba la posibilidad de intervención de Galicia en cualquier estadio de la elaboración o aplicación de los tratados internacionales (escrito citado *supra* en nota (59)), razonando a buen seguro con base en la ausencia de cláusulas estatutarias expresas al respecto. Nos consta, en cambio, la actitud más abierta de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores por referencia a un supuesto como el de la proposición de ley aludida en la presente nota; actitud que en relación con la ejecución es favorable a la tesis de la competencia implícita, aunque en relación con la información propende a considerarla más como *comitas* del Gobierno que como derecho de la autonomía.

tiente subrayada por el Tribunal Constitucional respecto de un caso en que la legislación autonómica, remitiéndose a los convenios internacionales suscritos por España, pone a las instituciones de la Comunidad Autónoma en disposición de ejecutar las correspondientes normas convencionales (168)—, y, por otra parte, el hecho mismo de que la ejecución en sede autonómica de los tratados «es lógica consecuencia —según ha advertido el propio Tribunal Constitucional— de la organización territorial del Estado» (169).

En relación, en fin, con la delicada cuestión de la suerte de los Estatutos con cláusula de ejecución restrictiva, cabe no verlos desde la óptica de una presunción de desapoderamiento (170), sino desde la de una presunción de correspondencia entre la competencia material y la competencia para ejecutar en sentido lato a despecho de la puntual referencia en el correspondiente precepto estatutario que cubre los supuestos de ejecución en sentido jurídico-administrativo (en cuanto, pues, operación distinta a la legislación) (171) a los casos de ejecución de tratados y resoluciones internacionales. En esta línea de razonamiento, cuando la Ley Orgánica del Consejo de Estado dispone en su art. 23 que las Comunidades Autónomas deberán consultar a este alto organismo consultivo en los mismos casos previstos para el Estado —en concreto, en relación con los anteproyectos de leyes (art. 21.2) o disposiciones reglamentarias (art. 22.2) que hayan de dictarse en ejecución de los tratados internacionales— «cuando hayan asumido las competencias correspondientes», parece poder sostenerse que se está refiriendo a las competencias materiales o sustantivas.

En la práctica, disposiciones de diverso tipo reconocen a Comunida-

(168) Cfr. sentencia 58/1982, de 27 de julio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 74/1982 planteado por el Gobierno respecto de varios artículos de la Ley catalana 11/1981 del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña; fundamento jurídico 4.º. Ver *supra*, I, 4, a).

(169) Sentencia 44/1982, de 8 de julio, recaída en el conflicto positivo de competencia 38/1982 promovido por el Gobierno en relación con el Decreto vasco 138/1981 sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada; fundamento jurídico 4.º. Ver *supra*, I, 4, a).

No dejamos, con todo, de reconocer con G. GARZON CLARIANA que la genérica relación causal «cláusulas de ejecución de tratados-organización territorial del Estado» afirmada por el Tribunal no es determinante al respecto en la medida en que de ella no cabría deducir «que esta organización resulte una competencia de ejecución al margen de las cláusulas estatutarias» (estudio citado, p. 218; pero ello no obsta para apreciar en el *dictum* en cuestión una constatación de esa coesencialidad, a la que nos referimos en el texto, de la capacidad para ejecutar y la atribución sustantiva.

(170) En este sentido, verosíblemente, LA PERGOLA, A.: *loc. cit.*, pp. 669-670.

(171) Técnica ésta incorrecta que nos parece conectada con la inconsciente propensión, de la que no iban a escapar los «padres estatuyentés», a entender la ejecución de los tratados —en la que sin duda entra el desarrollo legislativo (cfr. en este sentido el art. 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)— en el sentido restringido apuntado.

des Autónomas carentes de cláusulas estatutarias *ad hoc* la capacidad de ejecución en los supuestos a que se refieren; siendo de citar al respecto las previsiones —devenidas casi cláusulas-standard— de diferentes Reales Decretos de transferencias que reconocen dicha capacidad en conexión con la correspondiente competencia material de base (172), o normas autonómicas como la Ley gallega 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y de su Presidente, que, aparte de atribuir al ejecutivo regional la posibilidad en general de dictar Decretos legislativos por delegación del Parlamento (art. 4.4), le asigna la facultad concreta de «adoptar, en su caso, las medidas reglamentarias que requiriese la ejecución de los tratados y convenios internacionales y el cumplimiento de los reglamentos y directrices derivadas de aquéllos, en lo que afecte a materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma» (art. 4.7) (173).

c) *Los criterios de determinación de las competencias de ejecución.*

La conclusión de que en un contexto de descentralización política las distintas instituciones (legislativo central, legislativo regional, Gobierno central, Gobierno regional) ostentan, con independencia de cualesquiera previsiones al efecto, la facultad-deber de ejecutar los tratados internacionales y los actos normativos de las organizaciones internacionales que no sean de aplicación directa en la medida de su competencia *ratione materiae*, contribuiría a simplificar el ya de por sí complicado cuadro de los variados grados y técnicas de ejecución de disposiciones internacionales *lato sensu* derivado tanto de las diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas en cuanto a sus respectivos complejos competenciales como de los delicados problemas «fronterizos» —a alguno de los cuales ya aludimos más arriba al hilo del análisis de la jurisprudencia constitucional— que afloran en los supuestos de compartición de competencias por

---

(172) Así, y entre otros muchos, el Real Decreto 4107/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad valenciana en materia de agricultura y pesca (B.O.E. de 26 de febrero de 1983), Anexo I, *sub* enseñanzas profesionales náutico-pesqueras, B), 1.º, ñ) —en relación con la ejecución de los tratados o convenios internacionales, sin otra precisión—; el Real Decreto 2806/1983, de 1 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de turismo (B.O.E. de 11 de noviembre de 1983), Anexo I, C), a) *in fine* —por referencia a la adopción de medidas necesarias para la ejecución de los convenios internacionales concernientes al turismo en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma—; el Real Decreto 3578/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad valenciana en materia de investigación agraria (B.O.E. de 10 de abril de 1984), Anexo I, B), c) —en relación con la ejecución de proyectos derivados de acuerdos o convenios internacionales—; etc.

(173) B.O.P.G. n.º 70, de 25 de febrero de 1983; D.O.G. n.º 23, de 21 de marzo de 1983.

el Estado y las autonomías o de concurrencia imperfecta de títulos competenciales, incluida la eventual ingerencia de principios como el interés general, la solidaridad interregional, la igualdad entre todos los españoles, la planificación general de la actividad económica, etc. Mediante una tal conclusión —que por razones de seguridad jurídica y política debería, con todo, quedar corroborada en los textos—, viene a prescindirse en las relaciones centro-periferia de todo un subsistema que, perturbando la nuda correspondencia competencia material-competencia para ejecutar, enreda aún más las tareas de aplicación *in foro domestico* del Derecho internacional, lo cual se agrava incluso respecto de un orden jurídico como el comunitario europeo, que de cara a su aplicación uniforme en todo el ámbito de la Comunidad exige, entre otras cosas, claridad en las pautas de ejecución (174).

Partiendo, pues, de la expresada correspondencia, y en concreto de la necesidad de ponderar los distintos intereses afectados por la aplicación de los tratados o de los actos normativos de las organizaciones internacionales (175) desde la perspectiva del sistema constitucional de distribución de competencias entre los órganos centrales y los autonómicos —según subraya en relación con el Derecho Comunitario europeo G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS (176)—, la determinación de la institución encargada de ejecutar el acto jurídico internacional o supranacional dependerá tanto de la naturaleza del acto (según que éste sea *self-executing* —pudiendo cu-

---

(174) Como muestra de la complicación resultante de la concurrencia en la aplicación del Derecho Comunitario europeo del doble criterio de la competencia *ratione materiae* y de la competencia para ejecutar dependiente de las correspondientes previsiones estatutarias, puede verse el abigarrado cuadro que ofrece la profesora A. MANGAS MARTIN en su citado libro *Derecho Comunitario europeo...*, pp. 246 y ss.

Por nuestra parte, y aun apreciando las sensibles diferencias entre el orden jurídico comunitario y el internacional, creemos que, así como no se puede hacer en relación con aquél una excepción a la regla común de la titularidad autonómica de competencias de ejecución —so pretexto, p.e., de la consideración del art. 93 de la Constitución como un *subsistema* que provocaría la centralización de las tareas de aplicación del Derecho Comunitario (en este sentido, J. DE MIGUEL ZARAGOZA en «Las competencias 'internacionales'...», *loc. cit.*, pp. 372, 378)—, tampoco se podría, en otro sentido, hacer en relación con el mismo, y en perjuicio de los tratados y resoluciones internacionales en general, una excepción a la presunta regla del condicionamiento de la titularidad autonómica de competencias de ejecución a la existencia o no de previsiones estatutarias al efecto (y en la medida señalada por éstas).

(175) A nuestro juicio, y por diversas razones, las pautas o criterios sobre la ejecución de los *tratados* (igual que sobre la participación en su elaboración) por parte de las Comunidades Autónomas son extensibles a los *actos normativos de las organizaciones internacionales*. En relación con el Derecho Comunitario derivado un autor como G. GARZON CLARIANA ha defendido dicha extensibilidad (constrañida a las disposiciones de los Estatutos sobre la ejecución de tratados) con base en la equiparación en el ámbito interno de unos y otros (*loc. cit.*, pp. 216-218).

(176) RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 233.

brir incluso en este caso una función cercana a la función innovadora de la ley interna respecto de la cual sólo cabría una pura ejecución material—o, por el contrario, deje a las instancias estatales un margen más o menos amplio de maniobra en su aplicación que pudiera llegar a incluir el desarrollo normativo no sólo reglamentario sino también legislativo) como de la correlación competencial *ratione materiae* entre las distintas instituciones, procediendo en este caso acudir al bloque de la constitucionalidad (Constitución, Estatutos, Reales Decretos de transferencias, leyes orgánicas de delegación del art. 150, delegaciones legislativas, etc.) para deducir, a partir del *quantum* y del tipo de competencia material de cada institución (177), lo que a cada una de ellas corresponde en el reparto de las tareas de ejecución. Los problemas más delicados surgirán siempre en el contexto de competencias compartidas —independientemente de la dificultad de aislar, habida cuenta de la eventual ingerencia de títulos re-centralizadores, competencias exclusivas puras de las autonomías—, en la medida en que, con apoyo en la ya apuntada disponibilidad de la disciplina internacional para reforzar la legislación básica del Estado, pudiera deparrarse una incursión centralista en el territorio competencial autonómico (o, viceversa, dictando la Comunidad Autónoma leyes de desarrollo de la norma internacional, pudiera la misma invadir atribuciones estatales al no respetar las reglas del juego distributivas en un contexto concurrencial).

Con todo, la referencia básica ha de ser en cualquier caso la preservación en lo posible del sistema constitucional de reparto de competencias, lo que nos lleva, sin dejar de constatar las posibles pérdidas competenciales de las distintas instituciones (autonómicas y centrales) ocasionadas por la interposición del escalón normativo internacional o, en mayor medida, del supranacional, a insistir en la idea de que la dejación de competencias estatales en pro de sistemas internacionales de cooperación o de integración no deberá en principio conllevar una alteración de los equilibrios inter-institucionales internos garantizados por el bloque constitucional (178). Todo lo cual habrá de tenerse en cuenta a la hora de determinar

---

(177) Según se trate, p.e. —por utilizar el criterio clasificador que proponen E. AJA y otros en *El sistema jurídico...*, cit., pp. 120-124—, de competencias exclusivas absolutas (cuando se posee toda una materia y todas las funciones que inciden en su ordenación y ejecución), competencias exclusivas limitadas (cuando se posee parte de una materia o cuando, aun sin poseer todas las funciones de actuación, se poseen todas las normativas o todas las ejecutivas), competencias compartidas (cuando se comparte sobre una misma materia el ejercicio de la función normativa —leyes de base-legislación de desarrollo— o el de la función ejecutiva), competencias concurrentes (cuando se ejercen competencias distintas que dan lugar a dos resoluciones independientes pero que deben actuarse sobre un mismo espacio físico y con cierto grado de interdependencia)...

(178) Una tal alteración se produciría, p.e., haciendo descender automáticamente el grado de la capacidad de ejecución del acto internacional por la autonomía a consecuencia de que el Estado-poder central, so pretexto de que un tratado o una resolución internacional vino a ocupar

el concreto *órgano* encargado dentro del conjunto institucional autonómico de ejecutar un tratado o una resolución internacional (179), de modo que, descartadas las diferencias en cuanto a la capacidad de ejecución del Derecho internacional de las distintas Comunidades Autónomas basadas en las ya aludidas disparidades entre los Estatutos (capacidad plena de ejecución, capacidad de ejecución sujeta a las leyes y reglamentos del Estado, carencia de capacidad de ejecución), las pautas de determinación del órgano en cuestión —a falta de reglas constitucionales y estatutarias específicas sobre en qué casos corresponde al legislativo o al ejecutivo (central o autonómico) la ejecución (180)— se deducirán tanto del contenido de las competencias sustantivas efectivamente detentadas por la Comunidad Autónoma como de las reglas que, en función de la extensión de la reserva de ley (incidida en su vertiente de reserva formal por técnicas como las deslegalizaciones), de la posibilidad, en distinto grado según los Estatutos, de delegaciones legislativas al Gobierno autónomo (181), etc., apunten a uno u otro órgano como encargado de la correspondiente tarea de ejecución.

d) *Competencia para ejecutar y garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales.*

Por otro lado, y si bien el Estado-poder central, en su condición de garante del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones de las organizaciones internacionales o supranacionales, dispone —según se ha destacado en la doctrina en relación, sobre todo, con el Derecho Comunitario

---

el espacio reservado a la legislación básica, se arrogase todo el desarrollo normativo relegando a la autonomía al terreno de la pura ejecución material a despecho de las eventuales competencias legislativas autonómicas.

(179) No parece determinante al respecto el que— excepcionalmente, por lo demás— un Estatuto de autonomía como el de Aragón (art. 40.2) designe *expressis verbis* al órgano encargado de ejecutar dentro del territorio de la Comunidad Autónoma *todos* los tratados y actos normativos de las organizaciones internacionales; procediendo en todo caso estar a las reglas generales de reparto de atribuciones entre el órgano parlamentario y el órgano ejecutivo, salvo que al precepto estatutario en cuestión se le reconociera el efecto de otorgar a éste una delegación legislativa general, incondicionada e indefinida para llevar a cabo cualesquiera tareas de desarrollo normativo de dichos tratados y actos —cosa que parece inverosímil—. En relación con esto y con las concretas previsiones del Reglamento de las Cortes de Aragón de 1984 (arts. 192.3 y 195) que atribuyen a este órgano el *control* de la ejecución por la Diputación General de los tratados y actos normativos de las organizaciones internacionales, ver MARIÑO MENENDEZ, F.: «Comentario al art. 40», en *Comentarios al Estatuto...*, cit., pp. 516-517.

(180) Cfr. a este respecto, y en relación con el problema del reparto de las tareas de aplicación del Derecho Comunitario europeo entre las Cortes Generales y el Gobierno, RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 225.

(181) Ver en relación con esto las interesantes observaciones de O. CASANOVAS Y LA ROSA en su estudio «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *El Derecho de la Comunidad Europea* (dir. M. DIEZ DE VELASCO), Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 88-89.

europeo (182)— de una serie de resortes constitucionales en orden al *control*, preventivo o, en su caso, coactivo, de la correcta ejecución de dichos tratados y resoluciones por parte de las Comunidades Autónomas, deberá obrar con la prudencia debida a la hora de ejercer su función fiscalizadora, habida cuenta de que, desde la expresada perspectiva de la necesidad de preservar los equilibrios inter-institucionales, ciertas actividades de control —sobre todo aquellas que tuvieran el efecto de una preordenación de las tareas aplicativas (a través, p.e., de técnicas de sustitución preventiva como la adopción de leyes-marco estatales que encorseten con normas «de detalle» la capacidad de acción del legislador regional) (183) o de una armonización *ante factum* de las operaciones de adaptación o desarrollo legislativo a cargo de las distintas autonomías— pudieran implicar en la práctica una yugulación de la capacidad de ejecución autonómica.

(182) Ver al respecto —y a partir del estudio de E. RUILOBA SANTANA «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo» en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española* (dir. E. GARCIA DE ENTERRIA), Madrid, 1980, pp. 478-479— los estudios, tantas veces citados a lo largo de estas páginas, de O. CASANOVAS Y LA ROSA (pp. 89-91), G. GARZON CLARIANA (pp. 225-249), A. MANGAS MARTIN (pp. 280-286), S. MUÑOZ MACHADO (pp. 68-76), G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS (pp. 235-239), etc.; y otros como los de A. LOPEZ BASAGUREN («La Comunidad Autónoma vasca y la adaptación del Derecho interno al Derecho Comunitario», en *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas* [Açtas del V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Bilbao-San Sebastián, 9-11 de octubre de 1985], Oñati, 1986, pp. 508-511), L. LOPEZ GUERRA («La incidencia de la normativa comunitaria en el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas», en *Implicaciones...*, cit., pp. 482-488), F. LORENTE HURTADO («Incidencias de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado/Comunidades Autónomas* [Dirección General de lo Contencioso del Estado], Madrid, I.E.F., 1984, pp. 1712-1716), J.C. DA SILVA OCHOA («El orden jurídico europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Euskadi en la Comunidad Económica Europea*, Vitoria-Gasteiz, 1984, pp. 718 y ss.), etc.

(183) Ver nuestras observaciones al respecto, referidas básicamente a la práctica italiana, en «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», *loc. cit.*, pp. 56-60. Ver asimismo ANDREU I FORNOS, E.: «Las regiones italianas y la Comunidad Europea», en *La aplicación del Derecho...*, cit., pp. 129-130.

En el concreto ámbito del Derecho Comunitario, el peligro de que el legislador estatal, en la ley que establece los principios a que han de ajustarse las Regiones en la ejecución de las directivas comunitarias —ley, por lo demás, de «recepción» del acto supranacional a cuya adopción queda condicionada la actuación aplicativa regional—, incorpore una verdadera normativa de detalle (*di dettaglio*) que reduzca o incluso anule la posibilidad de un genuino desarrollo legislativo de detalle por parte de la Región, ha sido puesto en evidencia por diversos autores italianos a propósito, p.e., de las normas de principio (*di principio*) insertas en la Ley 153/1975, por la que se venía a dar aplicación a las directivas CEE n.ºs 159, 160 y 161 en materia agrícola. Así, entre otros, CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, cit., pp. 312-317; D'AFENA, A.: *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano, 1981, p. 72; STROZZI, G.: *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, cit., pp. 240-252 (espec. p. 242).

De ahí que, por referencia al Derecho español, sea oportuno encarar la conveniencia de que al dictar el Estado-poder central las disposiciones internas necesarias a la aplicación del Derecho internacional para aquellas partes del territorio estatal coincidentes con Comunidades Autónomas carentes de facultades de ejecución o poseedoras de facultades de ejecución restringidas en función de la existencia o no y de la entidad de la competencia *ratione materiae* en el supuesto de que se trate, no vaya con su actuación hasta predeterminar las acciones aplicativas de las autonomías con facultades de ejecución plenas o de las que, sin tener la plenitud de la ejecución, ejerzan ésta en su parte correspondiente; sin perjuicio, no obstante, de reconocer la posibilidad de que las citadas disposiciones dictadas por el Estado-poder central puedan a título de Derecho supletorio (art. 149.3 *in fine* de la Constitución) intervenir cubriendo las carencias o insuficiencias autonómicas en la ejecución (184). De ahí, también, que el prurito uniformador de las operaciones aplicativas de las diferentes Comunidades Autónomas no deba llevar a un recurso abusivo a las leyes armonizadoras del art. 150.3 de la Constitución, que pueden tener no obstante su justificación en tanto que instrumento excepcional en ciertos casos en los que, como apunta G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS en relación con el Derecho Comunitario europeo, la envergadura de una operación de adaptación del Derecho interno a exigencias provenientes del orden internacional o supranacional aconsejan acudir a una vía tan constriñente (185).

Después de todo, y aun verificando esa disponibilidad a favor del Estado de diversos resortes constitucionales en orden a asegurar la correc-

---

(184) Ver en relación con esto, y por referencia a la aplicación del Derecho Comunitario europeo, las observaciones de A. MANGAS MARTIN en su citada obra *Derecho Comunitario europeo...*, pp. 280-282.

No cabe desconocer el riesgo de que esas normas de emanación estatal, aplicables *ipso facto* en principio sólo allí donde el Estado-poder central deba atender por sí mismo el desarrollo normativo del tratado o acto institucional internacional, trasluzcan —en su potencial vertiente de Derecho supletorio operante en caso de que la actuación normativa autonómica de ejecución no se produzca (nunca, pues, en caso de mediar tal actuación aunque resultase inapropiada)— una verdadera *vis* instigadora o paradigmática que de hecho pueda deparar fuertes condicionamientos *ex ante* a las autonomías.

(185) RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 236.

La concreta posibilidad de despliegue de un poder estatal de sustitución *a priori* a través de una armonización legislativa precautoria, a la que ya se había referido en 1981 O. CASANOVAS Y LA ROSA (*op. cit.*, pp. 90-91) a propósito del art. 5.1 del entonces borrador de proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (según el cual la armonización «por razones de interés general podrá hacerse *antes* o después de que las Comunidades Autónomas hayan dictado las correspondientes disposiciones que han de ser objeto de la misma»), ha venido suscitando especiales críticas en la doctrina, la cual da por descartada como inconstitucional tal posibi-

ta aplicación interna del Derecho internacional —así, y aparte de la consulta previa al Consejo de Estado (186), de las leyes armonizadoras del art. 150.3 de la Constitución y de las eventuales técnicas sustitutorias *ex post* con base en la supletoriedad del Derecho estatal, otros como el control de la constitucionalidad o de la legalidad de los actos aplicativos autonómicos *ex art.* 153 de la Constitución (187) o bien el requerimiento cautelar o el cumplimiento forzoso previstos en el art. 155 (188)—, no cabe duda

lidad a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto (B.O.E. de 18 de agosto de 1983; *B.J.C.*, 30, 1983, pp. 1095-1179), resolutoria de varios recursos de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de L.O.A.P.A. Cfr., en este sentido, MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, p. 284. En cambio, S. MUÑOZ MACHADO, refiriéndose a los supuestos de inactividad o de desviación por parte de la autonomía en la ejecución de las prescripciones comunitarias europeas, admite la posibilidad de una armonización legislativa *ex ante* so pretexto de que es ésta «una posibilidad que si no ratificó por lo menos dejó en el aire la famosa sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983» (*op. cit.*, p. 72). Por nuestra parte rechazamos el recurso a una tal técnica de prevención legislativa teniendo en cuenta que la conveniencia de evitar la diversidad (por otro lado inherente al propio carácter de la aplicación de ciertos actos normativos internacionales o supranacionales como las directivas de la CEE) no puede servir de pretexto para una aniquilación de la capacidad de opción de medios por parte de las autonomías mediante una rígida armonización *ex ante*.

(186) Ver *supra*. La preceptiva solicitud de dictamen del Consejo de Estado por las Comunidades Autónomas (art. 23 *in fine* en relación con los arts. 21.2 y 22.2) funcionaría, según ha advertido A. MANGAS MARTIN, como un medio preventivo de control en manos del Estado en la medida en que permitiría a éste conocer a tiempo el proyecto de norma autonómica —legislativa o reglamentaria— de ejecución del acto internacional o supranacional, posibilitando gestiones oficiosas para evitar eventuales infracciones (*op. cit.*, p. 280).

(187) En cuanto a la posibilidad de un recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas (art. 153.a) de la Constitución, art. 27.2.e) de la L.O.T.C.) que en su función de ejecución del Derecho Comunitario europeo no se ajustasen a las exigencias de éste, se ha podido dudar de la legalidad de semejante vía (salvo que se procediese a una modificación de la L.O.T.C.) en la medida en que dicho ordenamiento jurídico no se correspondiese con el *pattern* constitucional (en este línea, p.e., S. MUÑOZ MACHADO en *El Estado, el Derecho interno...*, cit., pp. 112-113); duda —susceptible de extenderse a los supuestos de aplicación del Derecho internacional en general— que podría despejarse en el sentido de entender incluido dicho Derecho en la *referencia* del bloque de constitucionalidad por la vía de preceptos como el art. 93 de la Constitución.

En cuanto a la posibilidad de atacar normas autonómicas de desarrollo del Derecho internacional (o, en su caso, del Derecho Comunitario europeo) que no tengan rango de ley, cabe actuarla a través de la vía contencioso-administrativa —sin olvidar en conexión con ella el «recurso» prejudicial de interpretación del art. 177 del Tr. CEE—, la cual ofrece no obstante el handicap (advertido, p.e., por S. MUÑOZ MACHADO en *op. cit.*, p. 114) de la no suspensión de los efectos de las normas en cuestión en tanto no recaiga resolución definitiva del órgano judicial conocedor del asunto, lo que, atendida la lentitud de la justicia y la perentoriedad de los plazos de ejecución de ciertas disposiciones internacionales como los actos normativos comunitarios, podría rebajar la utilidad de esta vía.

(188) Sobre esta resolución *in extremis* y los posibles inconvenientes políticos de recurrir a ella bajo la invocación expresa del art. 155 de la Constitución, ver RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 237.

de que, por una parte, el mejor modo de armonizar y coordinar las tareas aplicativas de las distintas instituciones es a través de un cauce de diálogo institucionalizado entre el Estado y las autonomías, y, por otra parte, el mejor modo de evitar resistencias *a posteriori* del lado autonómico en la fase descendente de ejecución de tratados y resoluciones de órganos internacionales es, como ya advertíamos en 1981 (189), mediante una adecuada participación de los poderes periféricos en la planificación de la acción exterior del Estado, participación a la que igualmente debería proveérsele de un cauce institucional; cabiendo la posibilidad de que los mismos instrumentos cooperativos (conferencias sectoriales, órganos inter-autonómicos *ad hoc*, órganos mixtos Estado-autonomías de carácter general...) funcionen como foros apropiados de concertación en el doble terreno de la elaboración y de la ejecución de los tratados y resoluciones internacionales. Lo cual deviene especialmente perentorio en relación con el Derecho Comunitario europeo, al que dedicaremos a continuación unas breves reflexiones, sin perjuicio, no obstante, de que buena parte de lo dicho hasta aquí resulta aplicable, *mutatis mutandis*, a este singular ordenamiento jurídico.

### III. REFERENCIAS ESPECIFICAS A PROBLEMAS SUSCITADOS EN EL MARCO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.

#### 1. La integración supranacional y el marco constitucional del reparto de poderes entre las instancias del Estado.

La realidad del proceso de integración supranacional en que España está inserta desde el 1 de enero de 1986 por el hecho de su incorporación a las Comunidades Europeas, constituye un dato nuevo que pudiera aconsejar una reordenación o siquiera un reajuste de las relaciones Estado-autonomías a nivel interno, habida cuenta de la especial incidencia que la centralización progresiva de las competencias económicas en el nivel supranacional derivada de la propia dinámica integracionista —que apunta a una unificación de las distintas economías nacionales en el seno de las Comunidades— puede tener y de hecho tiene en el cuadro de las competencias internas repartidas entre las distintas instituciones del Estado; ha-

---

(189) En la Ponencia presentada en colaboración con el profesor J. PUEYO LOSA en las VI Jornadas de Profesores de D.I. y R.I. (Santiago de Compostela, 1-4 de junio de 1981) bajo el título «Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional» (publ. en *Constitución, Comunidades Autónomas y...*, cit.; cfr. 60-62).

biéndose hablado en este sentido de la necesidad de confrontar el «riesgo disgregador» que conlleva la descentralización *ad infra* de las competencias económicas (con la consiguiente posibilidad de fraccionamiento de los espacios económicos en el interior del Estado) con los objetivos *ad supra* de la integración económica que forman parte esencial de la propia idea de un Mercado Común europeo (190). En el plano jurídico, y dando por supuesta la constitucionalidad de la transferencia de competencias sustantivas autonómicas a las Comunidades Europeas consagrada por el art. 93 de la Constitución (191), es preciso reconocer que principios como los de aplicabilidad directa y de primacía sobre las disposiciones internas del Derecho Comunitario europeo (192), que reclaman una observancia obligatoria uniforme del mismo en todo el territorio de las Comunidades, suponen, en palabras de O. CASANOVAS Y LA ROSA, una intensísima imbricación entre el ordenamiento jurídico supranacional y los ordenamientos jurídicos internos (193), partiendo de esa superioridad cualificada del primero derivada de su propia especificidad (194) y generadora de precisas obligaciones *ad adimplendum* para los Estados miembros (deber de adoptar medidas apropiadas para asegurar la observancia de las reglas comunitarias y abstención de adoptar aquéllas que puedan poner en peligro la realización de los fines de la integración) previstas con carácter general en el art. 5 del Tratado constitutivo de la CEE.

Con todo, y puesto que la integración ha de redundar en beneficio de las propias unidades integradas, es preciso que, cada vez que en el seno de las Comunidades se plantee la posibilidad de cubrir con nuevas reglas los distintos sectores susceptibles de una acción colectiva o bien de consolidar y desarrollar políticas comunes ya establecidas, se procure a nivel estatal —sobre todo si el Estado tiene una estructura territorial compleja— obtener, a partir de un diálogo entre las distintas instituciones (centrales,

(190) Cfr. RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas...», *op. cit.*, p. 397 y *passim*.

(191) Ver al respecto las observaciones de O. CASANOVAS Y LA ROSA en su ya citado trabajo «Las Comunidades Autónomas y la adhesión...», pp. 78-80.

(192) Ver al respecto, entre otros, LOUIS, J.V.: *El ordenamiento jurídico comunitario* (trad.), Bruselas-Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1980, pp. 71-107; RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Los efectos internos del Derecho Comunitario», *Documentación Administrativa*, n.º 201 (julio-setiembre de 1984), pp. 49-81.

(193) CASANOVAS Y LA ROSA, O.: *loc. cit.*, pp. 83-84.

(194) Cfr. en esta línea las certeras observaciones de A. MIAJA DE LA MUELA en sus trabajos: «La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho internacional y del Derecho Comunitario europeo», *R.I.E.*, vol. 1, n.º 3, 1974, pp. 987-1029; y «Un nuevo mundo jurídico: El Derecho Comunitario europeo», *Juridica* (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana), n.º 6 (julio de 1974), pp. 517-557. Cfr., asimismo, PEREZ GONZALEZ, M.: «Derecho Comunitario y Derecho interno», en *El Derecho de la Comunidad Europea*, cit. pp. 93-109.

regionales y locales), una posición unitaria que, desde la ponderación de los diversos intereses en juego, se traduzca en un verdadero *interés nacional integrado*. De ahí la necesidad, por una parte, de propiciar una participación activa de las autonomías en el proceso interno de formación de la voluntad estatal de cara a la negociación de los proyectos de actos normativos comunitarios — permitiéndoles incluso un cierto grado de relación (normalmente por la vía de la inclusión de representantes autonómicos en la Representación Permanente del Estado ante las Comunidades Europeas) (195)—, y, por otra parte, de salvaguardar en lo posible, según ya queda dicho, los equilibrios inherentes al sistema constitucional de distribución de competencias, reconociendo en concreto a las instituciones autonómicas, con independencia de la existencia o no de previsiones estatutarias *ad hoc*, la facultad-deber de ejecutar el Derecho Comunitario tanto originario como derivado en el marco de sus respectivas competencias materiales (196). El propio proceso de integración supranacional pide —creemos— *ad infra* tales actuaciones, so pena de deparar resultados inte-

---

(195) Incluida, en su caso, la participación en delegaciones *ad hoc* ante órganos concretos de consulta o deliberación, y sin descartar la posibilidad de inserción en estructuras interregionales colectivas vinculadas en distinto grado al conjunto institucional de las Comunidades (p.e., la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, la Asociación de Regiones Fronterizas...). Y si bien hoy por hoy ese tipo de participación regional es casi nula, es constatable, sobre todo en el marco de la *política regional* comunitaria, una cierta tendencia a potenciar la cooperación con las colectividades territoriales, atisbándose de hecho en ciertas esferas una posición abierta a la participación, por lo general indirecta (a través de las representaciones estatales o recogiendo por distintos cauces las opiniones e intereses de los entes regionales y locales), en órganos como el Comité de Política Regional (C.P.R.), el Comité Consultivo de las Instituciones Locales y Regionales de los Estados Miembros de la Comunidad Europea (del que significativamente forman parte organismos representativos de aquellos entes como la citada Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas), el Comité FEDER o el Comité Consultivo de los Programas Mediterráneos Integrados. Ver al respecto el exhaustivo estudio (actualmente en prensa) de J.M. SOBRINO HEREDIA «Participación de las autoridades regionales en las instituciones consultivas en el marco de la política regional comunitaria», presentado en su día como Comunicación (20 pp.) en el Coloquio sobre «La política regional comunitaria y la incorporación de España a la Comunidad Europea» organizado por la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo y celebrado en Santiago de Compostela los días 18 y 19 de octubre de 1985.

Queda, por lo demás, la vía circular de la creación de oficinas comerciales o de personas jurídicas concebidas en principio en función de objetivos de fomento (como la Sociedad para la Promoción y la Reversión Industrial, S.P.R.I., establecida por parte de la autonomía vasca) con presencia en Bruselas, respecto de cuyo significado y alcance deberían quedar bien definidas las reglas del juego.

(196) La «ejecución» no debe entenderse, según resulta obvio, en el sentido de ostentar las autonomías una facultad de «transformación» para la aplicación en el propio territorio de los tratados o actos normativos de las organizaciones internacionales (aquí las Comunidades Europeas), por cuanto, como ha advertido J.M. PELAEZ MARON («Las Comunidades Autónomas ante el Orden comunitario europeo», en *Constitución, Comunidades Autónomas y...*, cit., pp. 103-104), tal interpretación sería contraria a la tesis de la incorporación automática consagrada con carácter general por el art. 96.1 de la Constitución así como a la solución prevista por el Derecho Comunitario respecto del efecto directo de las normas comunitarias *self-executing*.

grativos poco atentos, p.e., a la necesidad de superar los graves y crecientes desajustes interregionales en el seno de las Comunidades.

Dada, en fin, la necesidad de asegurar en la escena europea una integración racional, superadora de los particularismos estatales sin menoscabo de los equilibrios inter-institucionales en el seno de cada Estado, y su puesta en cualquier caso la asunción por las Comunidades Europeas de competencias que en los sectores que van quedando cubiertos por la disciplina comunitaria limitan —según reiterados pronunciamientos del Tribunal de Justicia de dichas organizaciones— los derechos soberanos de los Estados miembros, conviene recordar que la cuestión de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Europeas, desde la referida perspectiva *ad infra* de la salvaguarda del sistema constitucional de reparto de competencias entre el Centro y las autonomías, reside, según indica S. MUÑOZ MACHADO, en que «si el Estado las monopolizara tanto en lo que concierne a la participación en la formación de las decisiones y políticas como en su ejecución; y dado el volumen tan importante de responsabilidades que la Comunidad (Europea) ha asumido, el equilibrio interno de distribución de poderes quedaría fulminado» (197). Este equilibrio implica, entre otras cosas, que, con ocasión del desarrollo del Derecho Comunitario derivado no *self-executing* (bien por adaptación de la legislación existente a las prescripciones supranacionales contenidas, p.e., en las directivas, bien por emanación *ex novo* de leyes de ejecución de dichas prescripciones en sectores previamente no regulados), el Estado-poder central se abstenga de invadir espacios competenciales autonómicos en cuyo marco pudiera justificarse a su vez una acción adaptadora de su propia legislación por parte de la autonomía; siendo en este sentido de destacar el valor positivo de fórmulas como la contenida en el art. 1 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (198), según el cual la delegación legislativa dada al Gobierno en virtud del art. 82 de la Constitución con vistas a la adecuación de la normativa interna al ordenamiento jurídico comuni-

---

(197) MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho interno...*, cit., p. 68. Sin embargo, el propio autor enfatiza poco antes (pp. 28-29) el hecho de que en el marco comunitario tiende a producirse en los Estados compuestos que forman parte de las Comunidades una descompensación en el equilibrio interno de poderes que beneficia en la práctica las tendencias centripetas en el seno de dichos Estados.

(198) B.O.E. de 30 de diciembre de 1985. Para un análisis de las diferentes cuestiones jurídico-políticas suscitadas en relación con la Ley en cuestión (desde la idoneidad del diseño de la operación hasta su incidencia sobre la distribución interna del poder), y por referencia al entonces proyecto de la misma (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, n.º 177-1, 13 de noviembre de 1985), ver PAREJO ALFONSO, L.: «El ordenamiento español y la integración en las Comunidades Europeas: Un problema capital de renovación», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 13, 1985, pp. 189-211.

tario, se circunscribe al «ámbito de las competencias del Estado», por más que —y ésta ya es otra cuestión— los límites funcionales de actuación del Gobierno en virtud de la delegación así otorgada pudieran en la práctica arriesgar ser sobrepasados en las concretas operaciones aplicativas llevadas a cabo a través de los correspondientes decretos legislativos dictados por el ejecutivo al amparo de la Ley de delegación (199).

## 2. La participación autonómica en el proceso de elaboración del Derecho Comunitario europeo.

Según advierte E. RUILOBA SANTANA, la limitación a la autonomía económica de las regiones derivada de las exigencias del Derecho Comunitario europeo «será mejor aceptada por éstas en la medida en que se

---

(199) Ya durante el debate en las Cortes Generales del proyecto de Ley de Bases de delegación (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1985, n.º 258, sesión plenaria de 5 de diciembre de 1985, pp. 11636 y ss.), varios diputados de diversa extracción política habían expresado su preocupación por el riesgo para la seguridad jurídica de la indefinición de los cauces a seguir respecto de las materias de competencia autonómica (PEREZ ROYO, p. 11652, MOLINS I AMAT, p. 11655) o del hecho de no precisarse en el proyecto que el Gobierno puede afectar las leyes recogidas en el Anexo sólo en los puntos concretos en que deban ser alteradas para adecuarlas a la normativa comunitaria (HERRERO RODRIGUEZ DE MIÑON, pp. 11663-11664); advirtiéndose en particular sobre el peligro de un uso inadecuado por el Gobierno de la delegación en el desarrollo concreto de la Ley con la consiguiente «contradicción que pueda producirse con la capacidad constitucional que tienen las Comunidades Autónomas para dar alternativas legislativas, distintas en cada una de ellas, a las respectivas materias de su competencia», así como sobre la posibilidad de que las normas estatales de desarrollo del Derecho Comunitario se conciban a su vez —«doblando» a las bases representadas por las directivas europeas— como normas de bases en función del art. 2 del proyecto, arriesgando así «disminuir, por una vía indirecta, las competencias autonómicas» (BANDRES MOLET, p. 11653).

A decir verdad, aún es pronto para juzgar, sobre la base de un análisis de urgencia de los textos, si llegarán al Tribunal Constitucional conflictos de competencia planteados por parte autonómica en relación con los quince Reales Decretos legislativos de adaptación dictados en virtud de la habilitación operada por la Ley 47/1985 (bastantes de ellos publicados a punto de expirar el plazo de seis meses concedido al Gobierno por el art. 3 de la propia Ley: ver los n.ºs del B.O.E. correspondientes a los días 27, 28 y 30 de junio de 1986), pudiendo en todo caso suscitarse el problema de cara a sucesivas operaciones de adaptación. [Estando ya en prensa este Curso, nos llega la noticia de haberse promovido por parte del Gobierno vasco recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la Comunidad Económica Europea (B.O.E. de 13 de mayo de 1986) en su Disposición final 1.ª por la que se atribuye a los artículos de la Ley de Contratos del Estado comprendidos en el propio Real Decreto legislativo el carácter de legislación básica a los efectos del art. 149.1.18 de la Constitución.]

Un examen de los Reales Decretos legislativos del Gobierno llevado a cabo en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado creada en virtud del art. 5 de la Ley 47/1985, puede consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 1986, n.º 31, Mixta para las Comunidades Europeas, sesión de 4 de noviembre de 1986.

encuentren vías de participación de las mismas en las relaciones del Estado con las Comunidades supranacionales europeas» (200). De estas vías, y su puesta la hoy por hoy escasa practicabilidad de aquellas que pudieran propiciar a nivel comunitario algún tipo de relación directa de las regiones con órganos de las Comunidades Europeas —salvo los cauces, ya indicados (201), abiertos en ciertas instancias actuantes en el marco de la política regional—, nos interesan aquí aquellas que favorecen la participación de las autonomías, junto a las instancias estatales centrales, en la definición de la política a seguir por el Estado —o, dicho de otro modo, en la formación de la voluntad estatal— de cara a la implantación de las normas comunitarias.

Esta participación se hace más perentoria en la medida en que pueda irse afianzando en el plano supranacional la tendencia a potenciar la homogeneización de las disposiciones normativas y, por ende y en concreto, a conferir a las directivas (y en su caso a las recomendaciones C.E.C.A.) un carácter tan detallado que posibilite su aplicación directa en el seno del Estado con la consiguiente pérdida de la capacidad de acción del legislador interno (estatal o regional), urgiendo compensar esta pérdida mediante un refuerzo de la participación en la fase ascendente de las normas comunitarias (202).

Cauces de participación de diverso alcance se han acondicionado o tienden a acondicionarse en Estados compuestos que son miembros de las Comunidades Europeas.

En la República Federal de Alemania, y aparte del papel del *Bundesrat* en el proceso de definición de la posición estatal de cara a la adopción de decisiones a nivel comunitario, los *Länder* han procurado (y conseguido hasta cierto punto) hacer valer un derecho de coparticipación con el *Bund* en el marco de dicho proceso y en relación con los asuntos comunitarios que puedan afectar a sus intereses esenciales y, sobre todo, a sus competencias exclusivas; siendo de destacar en esta línea, más allá de las previsiones participativas contenidas respecto de los tratados internacionales en gene-

---

(200) RUILOBA SANTANA, E.: «Las competencias económicas...», *op. cit.*, p. 417.

(201) *supra*, nota (195). Cfr., por lo demás, en relación con este tipo de participación a nivel comunitario, CARBONE, S.M.: «Il ruolo delle regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari» *Il Foro Italiano*, 1973, V, pp. 41 y ss; y asimismo —con hincapié en los problemas jurídicos suscitados en relación con la presencia estable y directa de las regiones italianas en el circuito decisorio comunitario— PITRUZZELLA, G.: «Alcune osservazioni in tema di partecipazione...», *loc. cit.*, pp. 63-89 (espec. pp. 68-77).

(202) Cfr. en este sentido, y en relación con las recientes tendencias de la práctica italiana, LASAGABASTER HERRARTE, I.: «Las Regiones italianas y la Comunidad Económica Europea», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 14, 1986, pp. 249-250.

ral en el «pacto de Lindau» de 1957 (203), las pautas de colaboración concretadas en la ya citada Declaración sobre la Comunidad Europea del Canciller Federal contenida en la carta dirigida por éste al Presidente de la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* el 19 de septiembre de 1979 (204), de acuerdo con las cuales, en los proyectos comunitarios que incidan en la competencia legislativa exclusiva de los *Länder*, el *Bund* deberá esforzarse en alcanzar un punto de vista concorde con el expresado en una posición unitaria de aquéllos, no separándose de él a no ser por razones perentorias de política exterior y de integración, y deberá, cuando sea requerido para ello y le resulte posible, convocar a dos representantes de los *Länder* a las negociaciones en los órganos deliberantes de la Comisión y del Consejo (205), y ello sin perjuicio de la presencia, a partir de 1959, en la Representación Permanente de la República Federal en Bruselas, del Observador de los *Länder* (*Landesbeobachter*) en las Comunidades Europeas (206).

En Italia, y pese a que la preocupación de las Regiones ha apuntado más a asegurarse un espacio en la ejecución del Derecho europeo que a buscar una participación efectiva en la fase ascendente de la elaboración del mismo, tiende a reivindicarse desde el lado regional, sobre todo en época reciente, la institucionalización de cauces (aún bastante precarios) de participación —asegurada ésta en general aunque con escasa trascendencia a través de la actuación del Senado o, para las Regiones de estatuto especial, a través de la presencia de los Presidentes de las Juntas (*Giunte*) regionales en el Consejo de Ministros en relación con asuntos de interés regional— como p.e., la pretendida (a través de diversas proposiciones de ley presentadas entre 1974 y 1975 por algunas Regiones) Comisión consultiva regional a instituir ante la Presidencia del Consejo de Ministros en orden al examen de los problemas planteados a las Regiones en materia de elaboración y actuación de las políticas comunitarias (207), o la Conferen-

---

(203) En el terreno institucional, se creaba en virtud de este acuerdo entre *Bund* y *Länder* (cuyo texto puede consultarse en MORAWITZ, R.: *La colaboración...*, cit. *supra* en nota (151), pp. 123-124) un Órgano permanente de representantes de los *Länder* a disposición, en calidad de interlocutor, del Ministerio de Relaciones Exteriores y de otros Ministerios del *Bund* en las negociaciones de tratados internacionales.

(204) Ver *supra*, nota (151).

(205) Por lo demás, y en los proyectos comunitarios que afecten a los intereses esenciales de los *Länder*, (no a sus competencias), el *Bund* se obliga, en el contexto de dicha Declaración, a oír a los *Länder*, observando al respecto las obligaciones derivadas de la estructura federal de la República, en especial cuando los afectados sean intereses financieros de aquéllos.

(206) Ver sobre esta figura SASSE, Ch.: «Bundesrat und Gemeinschaft» en *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Darmstadt, 1974, pp. 341 y ss. (*apud* MORAWITZ, R.: *op. cit.*, p. 63).

(207) Ver al respecto VITALE, F.: *Regioni, Stato, Comunità europea*, Roma, 1982, pp. 33 y ss.

cia Estado-Regiones creada en virtud del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983, y dotada de competencias de índole más consiliativa (propuestas no vinculantes y no preceptivas en cuanto a su emisión) que propiamente consultiva (208).

En el Derecho español urge la puesta en práctica de vías de colaboración como algunas de las apuntadas, partiendo de los criterios generales ya expuestos páginas atrás respecto de los tratados internacionales y actos vinculantes de las organizaciones internacionales, y sobre la base de esa recíproca lealtad entre las instituciones a la que asimismo queda hecha referencia.

Si prescindimos de aspectos como la participación de las distintas Comunidades Autónomas (a través de reuniones colectivas —e individuales en algunos casos— con la Secretaría de Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas) en el proceso de negociación de la incorporación de España a las Comunidades (209) o del ya aludido *affaire* del informe del Parlamento canario al amparo del art. 45.3 del Estatuto de las Islas, observaremos que el núcleo problemático de la participación se produce, en el marco dinámico de la acción supranacional caracterizada por su masividad y progresividad, en relación con la fijación de la posición estatal (en los ya expresados términos del interés nacional integrado) respecto no sólo de la negociación de los proyectos normativos comunitarios —a partir, p.e., de la incoación de la correspondiente propuesta en el seno de la Comisión y aun antes en su caso— que puedan tener incidencia en los específicos intereses o en las competencias de la autonomía, sino también de las diversas iniciativas comunitarias de probable repercusión regional como las relativas al presupuesto de las Comunidades o a ciertas políticas sectoriales y territoriales de las mismas, por utilizar las referencias del «proyecto BASSANINI» de creación de la Conferencia permanente para

---

(208) Ver al respecto en sentido crítico G. PITRUZZELLA, *loc. cit.*, pp. 82-89, el cual, comparando el Decreto en cuestión con proyectos anteriores sobre idéntico objeto, destaca, por una parte, el hecho de estar concebido el diseño de la Conferencia en una línea más de «intervención» (dirigida a acrecentar la información del ejecutivo central en orden a un mejor ejercicio de sus poderes) que de «participación» genuina, y, por otra parte, el hecho de presentarse el Gobierno como interlocutor único de las Regiones, frente a lo cual el autor encarece aquellas propuestas (avanzadas por autores como CONDORELLI y STROZZI) que apuntan a asociar a las Regiones a la actividad de *indirizzo* y de control que el Parlamento ejerce en relación con las cuestiones comunitarias (*ibid.*, pp. 82, 88).

(209) Cfr. al respecto las referencias de G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS («Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 209) y A. MANGAS MARTIN (*op. cit.*, pp. 232-233). Cfr. asimismo las indicaciones prospectivas de F. GRANELL en «Las Comunidades Autónomas y la negociación para el ingreso de España en la Comunidad Europea», *R.I.E.*, vol. 9, n.º 3, 1982, pp. 815-831; y, a la altura de 1985, las indicaciones del mismo autor en «Las responsabilidades de las Comunidades Autónomas ante la adhesión de España a la Comunidad Europea», *R.I.E.*, vol. 12, n.º 1, 1985, pp. 9-25 (espec. pp. 11-14).

las relaciones entre Estado, Regiones y Provincias autónomas (210). Urge, en concreto, establecer un *procedimiento de información* de doble flujo (instancias centrales-instancias autonómicas) en el nivel ejecutivo —y también en el parlamentario en la medida en que los órganos de este tipo pueden, en la fase de las negociaciones, instigar, frenar y en todo caso controlar la acción del Gobierno— (211) que permita conocer en tiempo útil los proyectos comunitarios y fijar opciones respecto de ellos a través, básicamente, de un *diálogo institucionalizado* entre las autonomías y el Centro que cuente con la previa depuración de una posición unitaria de aquéllas en el seno de un órgano inter-autonómico creado al efecto, sin perjuicio de aprovechar cualesquiera cauces específicos o singulares propiciados por el orden constitucional (siendo de citar al respecto, p.e., el art. 131.2 de la Constitución) (212) y ya abiertos por la legislación vigente, tales como las conferencias sectoriales previstas en el art. 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (213), o el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas creado en virtud del art. 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (214).

---

(210) Puede consultarse el texto del proyecto en *Quaderni costituzionali*, 1982, n.º 1, pp. 191 y ss. Cfr. PITRUZZELLA, G.: *loc. cit.*, pp. 82-83.

(211) Es de destacar en la práctica de la R.F.A. el énfasis puesto en perfeccionar el procedimiento de información previsto en el art. 2 de la Ley de autorización de la adhesión a los Tratados constitutivos de la CEE y de la CECA, el cual ha propiciado una cada vez más fluida y puntual comunicación por parte del Gobierno Federal al *Bundesrat* de los proyectos comunitarios notificados a aquél por la Secretaría del Consejo de las Comunidades Europeas (incluidas las eventuales alteraciones sobrevenidas a lo largo de la elaboración de los mismos); y ello con independencia del flujo informativo que a través también de la Secretaría del Consejo llega al Observador de los *Länder* y por mediación de éste —en el contexto de una división funcional del trabajo entre ellos— a los Ministros competentes de los mismos. Ver al respecto MORAWITZ, R.: *op. cit.*, pp. 57-75.

(212) En el contexto del principio general de *colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y dentro de las relaciones de «cooperación vertical», E. ALBERTI ROVIRA se ha referido al art. 131.2 de la Constitución en tanto precepto que, aparte de prever concretos cauces cooperativos, introduce un principio de cooperación en la planificación económica (sea cual sea el ámbito territorial y sectorial de ésta), quedando así insertado en el correspondiente orden de distribución de competencias y presidiéndolo como norma de cabecera. ALBERTI ROVIRA, E.: «Las relaciones de colaboración...», *loc. cit. supra* en nota (89), pp. 164-165.

(213) B.O.E. de 15 de octubre de 1983. «A fin de asegurar en todo momento —dice el art. 4.1. de la Ley— la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular o periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

Sobre los órganos mixtos de coordinación en general (y otras modalidades institucionales de coordinación), ver ALBERTI ROVIRA, E.: *loc. cit.*, pp. 148 y ss.

(214) B.O.E. de 1 de octubre de 1980. Según el citado precepto de la L.O.F.C.A., el Consejo se crea en orden a «la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades

En orden a ese diálogo institucionalizado, y aparte de las estructuras de encuentro de carácter mixto como las dos citadas, se trata de concretar, entre las distintas estructuras pertenecientes a la esfera central con atribuciones respecto de asuntos de repercusión regional y susceptibles de una proyección supranacional —como, p.e., el Consejo Rector creado en virtud del artículo 4 de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (215)—, un núcleo de coordinación interministerial (por utilizar una expresión de A. MANGAS MARTIN (216)) que sirva de interlocutor básico o referencial de aquel órgano interautonómico a crear, dada la dudosa conveniencia de encauzar las acciones cooperativas de resonancia europea entre el Centro y las autonomías a través de una desordenada proliferación de órganos colegiales (regionales, centrales o mixtos) de incidencia sectorial (217). Ese núcleo —con independencia de que un concreto Ministerio pudiera servir a diversos efectos de órgano de enlace— debería especificarse, bien en función de la referencia de la coordinación (pudiendo destacarse en esta línea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas creada por el Real Decreto 1567/1985, de 2 de setiembre (218)), bien en función de la referencia

---

Autónomas y de la Hacienda del Estado», quedando, en cuanto órgano mixto, constituido por los Ministros de Hacienda, Economía y Administración Territorial (hoy para las Administraciones Públicas), por una parte, y por el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, por otra. Se inserta así este órgano dentro de los mecanismos necesarios para la confección de planes y proyectos de inversión susceptibles de recibir apoyos financieros de los Fondos estructurales de la CEE. En relación con esto, y abstracción hecha de la aptitud de este tipo de coordinación institucionalizada, se ha advertido por S. MUÑOZ MACHADO (*El Estado, el Derecho interno...*, cit., p. 88) el obstáculo que para la ágil preparación de tales planes y proyectos representa la obligación, resultante del art. 18 de la citada Ley, de que los mismos sean aprobados por las Cortes Generales y por los órganos autonómicos competentes. Más flexibles parecen los mecanismos cooperativos establecidos en el art. 7 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial (B.O.E. de 3 de abril de 1984).

(215) B.O.E. de 3 de enero de 1986. Este órgano, encargado según el citado art. 4 de la Ley «de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, de velar por la coordinación de estos incentivos con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y... con las ayudas sectoriales con incidencia regional» (apartado 1), está integrado por representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Obras Públicas y Urbanismo, de Trabajo y Seguridad Social, de Industria y energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Transportes, Turismo y Comunicaciones y de Administración territorial (hoy para las Administraciones Públicas) (apartado 2); pudiendo asignarse en los grupos de trabajo que se constituyan en su seno una «representación a las Comunidades Autónomas afectadas en cada caso» (apartado 3).

Es de señalar que el objetivo de la Ley, según expresa indicación de su Exposición de Motivos, es, a la vista del doble dato de la configuración territorial del Estado y la incorporación de España a la CEE, «crear un marco de colaboración con las Comunidades Autónomas y... adaptar los incentivos regionales a los criterios vigentes en las Comunidades Europeas».

(216) MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, pp. 234-235.

(217) Cfr. sobre ello PITRUZZELLA, G.: *loc. cit.*, pp. 80-81.

(218) B.O.E. de 5 de setiembre de 1985. Las funciones —entre las que brilla por su ausencia

de la unidad de acción exterior (siendo de señalar en este orden de cosas la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, cuyo titular es en todo caso presidente nato de la citada Comisión Interministerial). Aparte de que la falta de indicación de ese interlocutor básico de las autonomías en el cuadro de las instancias centrales podría debilitar la posición de aquéllas en el diálogo dispersando sus frentes de actuación —lo cual aconsejaría tal vez plantear la alternativa de situar el núcleo de coordinación en un vértice mixto *ad hoc* del tipo de la Conferencia Estado-Regiones de la práctica italiana (potenciando sus atribuciones), pese a las delicadas cuestiones, como la de la *pars conditio* de sus componentes, que ello pudiera suscitar—, resulta a nuestro juicio criticable la escasa disposición a prever en las propias normas de creación de las estructuras reseñadas (p.e., en el citado Real Decreto 1567/1985) técnicas que propicien la inserción de las autonomías en los engranajes funcionales de las correspondientes estructuras (219).

En relación con estas cuestiones atinentes a los cauces institucionales de participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la elaboración de las reglas y las políticas comunitarias, es de destacar aquí, aparte de otras propuestas de esquemas de colaboración Estado-autonomías que hayan podido presentarse en distintos foros (219 bis), el «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», cuyo texto prístino (*infra*, Anexo, 1) sería presentado por el Gobierno a finales de 1985 con el objeto de pasarlo a estudio de las Comunidades Autónomas. Este *modus operandi* de un texto conven-

---

algún tipo de contacto institucional con las autonomías— y la composición de esta Comisión vienen reguladas en los arts. 1 y 2 del Real Decreto, respectivamente.

La «instalación» legal de esta estructura no afecta, por lo demás, a la virtualidad propia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, la cual, por verse añadida una nueva dimensión funcional a raíz de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, pasará a ampliar su composición en virtud del Real Decreto 1568/1985, de 2 de setiembre (B.O.E. de 5 de setiembre de 1985), mediante la incorporación del Ministro de Asuntos Exteriores y del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas «cuando los temas que haya de reconocer estén relacionados con dichas Comunidades» (art. 1).

(219) Sobre las técnicas de coordinación entre órganos y de participación consultiva en los procesos de decisión ajenos, en general, ver ALBERTI ROVIRA, E.: *loc. cit.*, pp. 152 y ss.

(219 bis) Así, la presentada por la Agrupación de Izquierda Unida-Esquerri Catalana en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso bajo la forma de proposición no de ley «relativa a procesos y decisiones que afectan a la estructura del Estado de las Autonomías por el ingreso de España en la CEE» —con interesantes sugerencias instigadoras de cauces de control de la acción del Gobierno y de procedimientos de información—, la cual sería rechazada en la propia Comisión. Ver al respecto B.O.C.G., n.º 14, Serie D, 3 de noviembre de 1986 (n.º de expediente 160/00032), y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 1986, n.º 54, Régimen de las Administraciones Públicas, sesión de 16 de diciembre de 1986, pp. 2187-2200.

cional —al que en el diseño de la Administración precediera en algún instante la idea de un texto legal, de una Ley—, con independencia de las delicadas cuestiones de concepción que pueda plantear (220), parece desde el punto de vista de la oportunidad política una vía idónea para la instauración de esos necesarios cauces institucionales de diálogo entre el poder central y los poderes periféricos de cara a la elaboración y aplicación *in foro domestico* del Derecho Comunitario europeo.

Recogiendo las observaciones críticas de distintas Comunidades Autónomas (221) al aludido texto inicial del proyecto de Convenio, que en el caso de Cataluña habrían de expresarse en la presentación de una contrapropuesta de proyecto (*infra*, Anexo, 2) poco solidaria y respetuosa con el principio de la igualdad de condición de las autonomías (en relación, p.e., con la composición de la Delegación de las Comunidades Autónomas para Asuntos Europeos prevista en el art. 4 del texto de la contrapropuesta), el Gobierno pondría a punto, en abril de 1986, un «Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (*infra*, Anexo, 3) (221 bis).

Este nuevo texto, que nos merece un juicio mucho más positivo que el texto originario (222), se sitúa, pese a ciertas inflexiones, en la línea de

---

(220) Entre ellas, y ante todo, la de su naturaleza jurídica en tanto que especie de convención pública inter-institucional en un contexto de federalismo cooperativo —declaración política común, a fin de cuentas, con lo que de aleatorio ello conlleva—, la de su encaje en la legalidad constitucional y la de su eventual ventaja en confrontación con el instrumento «impositivo» representado por la Ley estatal (estando uno y otro, en definitiva, igualmente sujetos a la ley de la coyuntura política, en cuanto el propio proyecto prevé en su Cláusula final la posibilidad de su revisión al cabo de cinco años de vigencia a propuesta del Gobierno o de cualquier Comunidad Autónoma).

(221) Entre otros aspectos negativos del texto en cuestión, se criticaba en general en dichas observaciones, en relación con la fase ascendente que ahora nos ocupa, la excesiva centralización en el Ministerio de Administración Territorial de las acciones de iniciativa cooperativa y de coordinación (cláusulas 11, 12 y 13), la indefinición del papel de la C.I.A.E.R.C.E. en relación con el de aquél a los efectos del diálogo inter-institucional (cláusula 13), el bajo nivel de compromiso del poder central con los criterios y posiciones de las Comunidades Autónomas (cláusulas 10 y 12), la falta de referencia a la idea de «posición unitaria» o común de las autonomías, el mutismo respecto de posibles vías institucionales de contacto entre las Comunidades Autónomas y las instancias comunitarias europeas, etc.

(221 bis) Para una explicación «auténtica» del proyecto en su versión revisada, ver la exposición de su contenido por el Ministro para las Administraciones Públicas, Sr. ALMUNIA AMMAN (y la discusión en torno a ella) en el marco de su comparecencia a principios de 1987 ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas: Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 1987, n.º 58, Mixta para las Comunidades Europeas, sesión informativa de 3 de febrero de 1987, pp. 2277-2298.

(222) Aparte, no obstante, de las observaciones que hacemos en texto y en las notas subsiguientes, cabe, en general, plantear la posible conveniencia de que el acuerdo político en que el proyecto de Convenio consiste se extendiera a cualesquiera supuestos de relaciones jurídico-inter-

la práctica alemana. Da un carácter abierto a la participación autonómica en el proceso de formación de la voluntad del Estado español en el marco de las Comunidades Europeas, poniendo énfasis en el procedimiento de información (cláusulas 4, 6.b) y 7) y, en general, en la comunicación recíproca Centro-autonomías (cláusula 6.a)) (223). Recoge la idea de la *posición unitaria* de las Comunidades Autónomas en tanto que presupuesto básico de la efectividad de un diálogo inter-institucional realmente integrador (cláusula 6.c). Incluye una referencia explícita al compromiso del Centro de incorporar en lo posible los criterios y posiciones comunes de las autonomías (expresados en esa posición unitaria) a la voluntad estatal que va a plasmarse *ad supra* en la posición española ante las instancias comunitarias (cláusulas 4 *in fine* y 6.c) *in fine*), salvo en caso de incompatibilidad con los intereses generales del Estado —expresión ésta elástica y de uso adaptable a los vaivenes de la coyuntura que precisaría de una coparticipación en su definición en cada caso— y con el proceso de integración europea (cláusula 4 *in fine*) (224). Prevé la creación de un «organismo (in-

nacionales del Estado en que los intereses o las competencias de las autonomías pudieran verse envueltos (por más que es posible una diversificación de las sedes de la regulación, como de hecho acontece en la práctica de la R.F.A. donde confluyen diversos instrumentos —Constitución, pacto de Lindau, Ley de autorización de la adhesión a los Tratados de Roma, carta del Canciller Federal de 1979...— en un contexto general de cooperación *Bund-Länder*). Por otra parte, es de advertir la subsistencia en el nuevo texto de la incorrección técnica en que incurrió el primitivo al alterar el orden lógico de la regulación de los dos grandes aspectos de la formación de la voluntad estatal de cara a la elaboración de las normas y políticas supranacionales y del desarrollo y ejecución del ordenamiento comunitario (conviniendo en tal sentido invertir la colocación en el texto de los epígrafes I y II). Se echa en falta, por lo demás, una referencia a la colaboración entre las instituciones parlamentarias (central y autonómica) —aunque no olvidamos que el *partner* por parte del Centro en el acuerdo es el Gobierno del Estado—, así como, quizá, a la colaboración en el contexto de la política regional europea.

(223) En el terreno de la *información*, quizá fuera oportuno incluir referencias siquiera genéricas a la necesidad de asegurar un doble flujo informativo suficientemente fluido, en orden a lo cual sugerimos una redacción del siguiente o parecido tenor en la correspondiente cláusula:

El Gobierno proporcionará en tiempo útil a las Comunidades Autónomas información cabal sobre los proyectos normativos o de otro tipo de las Comunidades Europeas que sean susceptibles de afectar a sus competencias o, en general, a sus intereses.

Las Comunidades Autónomas, sobre la base de la información disponible, podrán exponer al Gobierno sus propios criterios y posiciones para su debida consideración en el marco del proceso de formación de la voluntad del Estado español al que se refiere (la cláusula) 6, transmitiéndolos a su vez en tiempo útil en función de las deliberaciones en curso en el seno de las Comunidades Europeas.

(224) Una previsión como la que sigue pudiera en este punto resultar útil:

Particularmente en los supuestos en que las competencias autonómicas pudieran resultar afectadas, y siempre en el marco de una colaboración leal basada en la recíproca confianza, el Gobierno procurará incorporar los criterios y posiciones de las Comunidades Autónomas a la propia posición estatal así como hacerlos valer en las deliberaciones, salvo que sean incompatibles con los intereses generales del Estado o con el proceso comunitario de integración, en cuyo caso el Gobierno comunicará a las Comunidades Autónomas las razones que aconsejaron separarse del punto de vista de éstas.

terautonómico) de coordinación con el Estado para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», integrado por todas las autonomías en pie de igualdad (225), cuyas denominaciones y reglas de estructura y de funcionamiento se dejan al arbitrio de aquéllas (cláusula 5) y cuyas atribuciones se sitúan en los dos niveles o fases, ascendente (elaboración de las políticas y normas comunitarias) y descendente (ejecución del Derecho Comunitario en España), de los procesos normativos generados por las Comunidades (cláusula 6 en sus distintos apartados). Prevé, asimismo, la institución de un Observador y un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas (en equivalencia a la figura del *Landesbeobachter* alemán) que, actuando en el seno de la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, sirva de cauce a las relaciones de las autonomías con las distintas instancias comunitarias (cláusula 7), en cuyo contexto, no obstante, nos parece negativa la previsión que restringe la asistencia de dichos representantes autonómicos cualificados a las reuniones de los comités y grupos de trabajo de los dos ejecutivos comunitarios con exclusión, por tanto, de su presencia en el pleno del Consejo e incluso tal vez en el COREPER (226).

En cualquier caso, y en orden a poner en práctica todos estos resortes cooperativos, resulta necesario, aparte de la ya apuntada disposición a una colaboración leal recíproca por parte de las instituciones, el que concurra en las autonomías una *aptitud* —a la vez que una diligencia política— para desenvolverse en el contexto de ese diálogo institucional a tres bandas (estatal-subestatal-supraestatal), lo que entraña, ante todo, la autodotación de una infraestructura *ad hoc* apropiada. En esta línea se inscriben los esfuerzos de diversas Comunidades Autónomas por instituir por distintas vías órganos y procedimientos idóneos para tal fin. Dejando aparte ciertos órganos creados con carácter temporal por diversas autonomías en orden al seguimiento de las negociaciones para la incorporación de España a las Comunidades Europeas (227), son de mencionar, además de las acciones

(225) A. MANGAS MARTIN (*op. cit.*, pp. 235-236) apunta en concreto a un Consejo o Conferencia constituido por los vicepresidentes o los consejeros de presidencia de las Comunidades Autónomas, con reuniones frecuentes y periódicas —con posibilidad de añadir reuniones de consejeros sectoriales— y con un reglamento interno que permita un funcionamiento ágil y efectivo.

(226) Es de advertir, por lo demás, y a diferencia de la práctica de la R.F.A. al respecto (en la que el *Landesbeobachter* es de designación autonómica —inicialmente era designado por la Conferencia de Presidentes de los *Länder* y en la actualidad por la de Ministros de Economía—), que el Observador y el Observador adjunto son nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores, si bien a propuesta (¿vinculante?) del organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (cláusula 7), y que los mismos soportan en el texto un quizá excesivo grado de dependencia respecto del Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas (*ibid.*).

(227) Así, la Comisión de seguimiento de las negociaciones para la adhesión de España al Mercado común creada en virtud de Resolución del Pleno del Parlamento catalán en relación

tendientes a reforzar las estructuras propiamente ejecutivas para adaptarlas funcionalmente a las tareas requeridas por las nuevas exigencias comunitarias (228), aquéllas orientadas a instituir —en muchos casos prospectivamente con anterioridad a la adhesión— órganos que, con funciones de estudio, consulta, coordinación y colaboración, sirven en diferentes planos de estructuras de apoyo a la acción autonómica de proyección europea en el marco del referido diálogo inter-institucional (229).

con el debate sobre el plan de actuación económica presentado por el Gobierno de la Generalitat que tuvo lugar el 11 de noviembre de 1980 (B.O.P. de Cataluña n.º 13, de 21 de noviembre de 1980, p. 233); la Comisión especial, no permanente, de estudio y seguimiento del proceso de integración de España en la CEE creada por acuerdo de la Mesa-Junta de Portavoces del Parlamento gallego adoptado el 16 de septiembre de 1982; la Comisión técnica de estudio y seguimiento de las negociaciones con la CEE creada en el seno del Gobierno vasco en virtud del Decreto 8/1982, de 7 de enero, dado al efecto por el Lehendakari (B.O. del País Vasco n.º 16, de 5 de febrero de 1982); la Comisión de seguimiento de la integración de España en las Comunidades Europeas, adscrita a la Presidencia del Consell de la Generalitat valenciana, creada por Decreto 118/1985, de 23 de agosto, del Consell (D.O. de la Generalitat valenciana de 2 de setiembre de 1985).

(228) Es de citar aquí, entre otras acciones, la creación por el Gobierno andaluz de la Secretaría General de Planificación Económica y de Coordinación con las Comunidades Europeas (cuyo titular tiene rango de Viceconsejero) adscrita a la Consejería de Economía e Industria de la Junta de Andalucía, entre cuyas funciones ostenta la de coordinar las actuaciones sectoriales que para la Comunidad Autónoma andaluza se deriven de la integración en las Comunidades Europeas así como las relaciones que en el ámbito competencial propio puedan establecerse con los órganos comunitarios (Decreto 255/1985, de 4 de diciembre, B.O. de la Junta de Andalucía n.º 120, de 17 de diciembre de 1985). Previamente, y dado que *inter alia* corresponden al Presidente de la Junta la coordinación y el desarrollo de las actividades dirigidas a la protección de los intereses de Andalucía en el proceso de incorporación de España a la CEE (Decreto 85/1983, de 13 de abril, sobre organización de la Presidencia de la Junta de Andalucía, B.O. de la Junta de Andalucía n.º 33, de 26 de abril de 1983), se había procedido a crear, dentro de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, una Dirección de Programa con el cometido de proponer las actuaciones necesarias en orden a la referida protección de los intereses andaluces (Decreto 250/1983, de 14 de diciembre, B.O. de la Junta de Andalucía n.º 109, de 24 de diciembre de 1983).

Asimismo es de citar la creación por el Gobierno catalán de la Dirección General de Adecuación de las Comunidades Europeas en el seno del Departament de la Presidència, con atribuciones en materia de adaptación de la legislación autonómica a la normativa comunitaria, elaboración de estudios y proyectos orientados sobre todo a la participación en los planes, ayudas y fondos de las Comunidades Europeas, etc. (Decreto 279/1984, de 6 de septiembre, de reestructuración del Departament de la Presidència, D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 472 de 26 de septiembre de 1984). Con base en ello se procedería a desarrollar la estructura de la propia Dirección General, estableciendo en su seno una Subdirección General de Coordinación para la Adaptación a la Normativa Comunitaria, un Servicio de Estudios y Proyectos y un Servicio de Adecuación de la Administración Autonómica a las Comunidades Europeas (Decreto 24/1986, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Dirección General de Adecuación a las Comunidades Europeas, D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 652, de 21 de febrero de 1986).

(229) Distintas Comunidades Autónomas han creado órganos de este tipo. Son de reseñar aquí, entre otros, los siguientes: el Patronat Català pro Europa, presidido por el Presidente de la Generalitat e integrado por diversas instituciones públicas y privadas (Universidades catalanas, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, Cajas de Ahorros) (Decreto 237/1982, de 20 de julio, D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 249, de 13 de agosto de 1982);

### 3. La ejecución en sede autonómica del Derecho Comunitario europeo.

Dadas las características ya expuestas del Derecho Comunitario europeo en tanto orden jurídico *sui generis* que se integra o imbrica con especial intensidad en el orden jurídico del Estado —determinando reflejamente, en palabras de L. PAREJO ALFONSO, el espacio de los ordenamientos general y autonómico en función de la mayor o menor ocupación por él mismo en cada momento de aquél que le está reservado (230)—, se hace preciso ejecutar *in foro domestico* sus normas respetando, por una parte, el principio supranacional de aplicación obligatoria uniforme de dicho Derecho en todo el territorio de las Comunidades y, por otra parte, el principio constitucional del reparto racional de las competencias entre los distintos órganos del Estado. Desde esta última perspectiva, y en relación con lo que a la autonomía política corresponde en este orden de cosas, se justifica, según ya advirtiera S. MUÑOZ MACHADO, «que quede subrayada aún más la importancia de que se reserven las competencias de ejecución de las disposiciones de (la Comunidad Europea) a las Comunidades Autónomas si tales disposiciones se refieren a materias en las que son competentes según sus Estatutos. Si así no ocurriera, a la pérdida de competencias por el hecho de su transferencia a la Comunidad Europea vendría a sumarse la sustitución por el Estado en las funciones de desarrollo y ejecución, lo que equivaldría a la eliminación de la participación y, en definitiva, a una alteración total del sistema autonómico, produciendo una nueva

---

la Comisión Técnica para Asuntos Comunitarios creada por el Gobierno de Navarra con finalidades de estudio, análisis y asesoramiento (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de septiembre 1984, B.O. de Navarra n.º 118, 1984); la Oficina de Asesoramiento del Principado de Asturias en cuestiones relativas a la Comunidad Económica Europea adscrita como órgano de asesoramiento y apoyo a la Consejería de la Presidencia del Principado (Decreto 34/1985, de 2 de mayo, B.O. del Principado de Asturias y de la Provincia de 13 de mayo de 1985), y, asimismo en el marco asturiano, la Comisión de Coordinación para los Asuntos Comunitarios, con adscripción funcional a la citada Consejería y con la misión de coordinar y planificar las actuaciones de los distintos órganos del Principado relacionados con las Comunidades Europeas así como de efectuar el seguimiento y la aplicación de la normativa comunitaria y de las políticas de las Comunidades que afecten de modo especial a los intereses de la Comunidad Autónoma (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de febrero de 1986, B.O. del Principado de Asturias y de la Provincia n.º 53, de 5 de marzo de 1986); la Oficina de Asuntos de las Comunidades Europeas de Cantabria (OCECA) dependiente del Consejero de la Presidencia del Consejo de Gobierno cántabro (Decreto 70/1985, de 27 de septiembre, sobre órganos de asistencia de la Consejería de la presidencia, B.O. de Cantabria de 16 de octubre de 1986); el Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en tanto órgano de apoyo y asesoramiento en relación con materias referentes a las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa adscrito a la Vicepresidencia para Asuntos Económicos del Gobierno vasco (Decreto 391/1985, de 17 de diciembre, B.O. del País Vasco n.º 17, de 28 de enero de 1986).

(230) Cfr. PAREJO ALFONSO, L.: «El ordenamiento español y la integración...», *loc. cit.*, pp. 192-193.

centralización del poder contraria a lo querido por la propia Constitución» (231).

Por diversas razones que ya quedan expuestas, esas competencias de ejecución (bajo las que se incluyen operaciones de signo diverso como la adaptación de la legislación existente a las pautas normativas comunitarias —modificando al efecto concretos sectores normativos o incluso derogando normas que estén en abierta contradicción con dichas pautas—, la creación *ex novo* de normas, donde las hubiere, requeridas por la necesidad de desarrollo del Derecho Comunitario, la aplicación administrativa de las disposiciones de éste, etc.) (232) deben seguir a las competencias *ratione materiae* y ser actuadas sobre la base de esta correspondencia independientemente de la existencia o no de previsiones estatutarias sobre la capacidad autonómica de ejecución, teniendo en cuenta el carácter inherente de ésta en tanto conjunto de atribuciones conectadas funcionalmente a las atribuciones sustantivas de las respectivas instituciones (233). A una tal solución, posible a partir de una interpretación ponderada del bloque de constitucionalidad (234), parece haberse inclinado en definitiva el pro-

---

(231) MUÑOZ MACHADO, S.: *el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980, p. 126.

(232) Los dos grandes aspectos de la aplicación interna del Derecho Comunitario —renovación de sectores normativos ya ordenados por leyes, *innovación* del ordenamiento mediante leyes reguladoras por vez primera de determinados ámbitos materiales, en función en uno y otro caso de la incidencia de la normatividad supranacional— se traslucen, p.e., en la Ley vasca 2/86, de 19 de febrero, de Bases sobre la recepción del Ordenamiento de las Comunidades Europeas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 20.1, 11 de marzo de 1986; B.O. del País Vasco n.º 51, 14 de marzo de 1986), la cual, siguiendo la técnica jurídica de la ya citada Ley estatal 47/1985 (*supra*, I en este mismo epígrafe III), refiere la delegación legislativa al ejecutivo vasco tanto a «las materias reguladas por las leyes incluidas en el Anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario», como a «las materias objeto de normas comunitarias... que exijan el desarrollo por Ley y no se hallen actualmente reguladas» (art. 1).

Todo ello sin perjuicio de quedar en su caso «esterilizada» cualquier norma comunitaria directamente aplicable, y, en concreto, de quedar obligado el juez ordinario a dejar inaplicada una tal norma interna en virtud del propio Derecho Comunitario aun en la hipótesis de que el mismo careciera de competencia para ello en virtud del Derecho español (en este sentido RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, p. 218).

(233) Ver *supra*, II, 3, b). Abundando en esto, ha podido decir L. LOPEZ GUERRA (en «La incidencia de la normativa comunitaria...», *loc. cit supra* en nota (182), p. 481) que «de la arquitectura constitucional y estatutaria resulta que, sin necesidad de atribución expresa, y si se quiere respetar el reparto competencial efectuado por Constitución y Estatutos de autonomía, la facultad de desarrollo de las normas comunitarias en materias objeto de competencias asumidas por una Comunidad Autónoma es inherente a la misma asunción competencial, y en la medida de ésta» (el subrayado es nuestro).

(234) Para un sector de la doctrina, no obstante, la correspondencia automática competencia sustantiva-competencia para ejecutar no sería sino una solución de *lege ferenda*, a la luz de la jurisprudencia mantenida hasta ahora por el Tribunal Constitucional y en especial del hecho de que si se consideran las cláusulas estatutarias sobre ejecución de tratados y actos de organizacio-

pio Gobierno del Estado —al menos en relación con la ejecución del Derecho Comunitario europeo— tras ciertas dudas y reticencias (235), al incorporar con carácter general en el ya citado «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» una cláusula según la cual:

El desarrollo normativo y la ejecución de las disposiciones de Derecho Comunitario en el ámbito interno se llevará a cabo por el Estado y por las Comunidades Autónomas en función de la ordenación ma-

nes internacionales como atributivas de competencia, prevalecerían por su especialidad sobre las disposiciones que atribuyen competencia sobre una materia determinada (en este sentido GARZÓN CLARIANA, G.: «La ejecución del Derecho...», *loc. cit.*, pp. 218-219). En nuestra concepción, ya apuntada, de la correspondencia *sustancial* —con una connotación de inherencia— entre las atribuciones sustantivas y la facultad-deber de ejecución (de un Derecho que, además, se «interioriza» en su propia integración o incrustación en el sistema jurídico estatal), ese tipo de argumentos sufre una fuerte relativización. Ello, por lo demás, sin perjuicio de la conveniencia *política*, ya apuntada más arriba, de dar una salida formal segura al engorro derivado de las diferencias entre los distintos Estatutos.

(235) Durante el debate en el Congreso de los Diputados del proyecto de Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (la que llegaría a ser Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto), y a propósito de la enmienda a la totalidad de texto alternativo presentada por el Grupo Popular —la cual incluía propuestas en una línea de inserción autonómica en los procesos aplicativos del Derecho Comunitario derivado vinculada al reparto competencial *ratione materiae*—, el Sr. MARIN LOPEZ, por el Grupo Socialista, intervendría reconociendo la perplejidad de la Administración en orden a dar salida a los problemas suscitados por las aparentes disparidades competenciales de ejecución derivadas de las diferentes respuestas dadas al respecto por los Estatutos: «Como es un tema que es profundamente delicado, el Gobierno insiste, por una cuestión de prudencia política, en ver qué es lo que se hace, al objeto de darle solución al complejo competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia compleja y que revisen uno a uno los Estatutos, para ver la forma de arreglarlo en el futuro. En consecuencia, insisto, no hemos encontrado una respuesta, porque difícilmente se puede dar, a estas cuestiones que son importantes» (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1985, n.º 221, sesión plenaria de 25 de junio de 1985, pp. 10206-10207).

Es de resaltar, frente a esta perplejidad inicial —tras la que probablemente se ocultasen recelos de naturaleza política respecto de la orientación del diseño de la estructura territorial del Estado—, la flexión que suponen diversos pronunciamientos hechos en el marco del debate del proyecto de Ley de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (la que llegaría a ser Ley 47/1985, de 27 de diciembre), desde la indicación del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. FERNANDEZ ORDOÑEZ, de que la incorporación a las Comunidades Europeas «no supondrá una alteración de los principios establecidos por el bloque de constitucionalidad en materia de organización territorial del Estado», hasta la concreta aseveración del Sr. SOTILLO MARTI, del Grupo Socialista, de que las cláusulas de ejecución de tratados internacionales y en su caso de actos de organizaciones internacionales recogidas en diversos Estatutos son inocuas o innecesarias a los efectos de afirmar la capacidad de las autonomías al respecto, en la medida en que «la competencia de ejecución viene fijada no ya tanto por preceptos expresos de los Estatutos, que no son todos los Estatutos de autonomía los que recogen este tema, sino por el propio sistema constitucional español y, por tanto, por la propia distribución de competencias en la materia» (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 1985, n.º 258, sesión plenaria de 5 de diciembre de 1985, pp. 11651 y 11662 respectivamente).

terial de competencias establecidas por el bloque de constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo. (236).

Presupuesto lo anterior, las respectivas tareas de ejecución de las disposiciones de Derecho europeo estarán condicionadas, según ya quedó expuesto, tanto por la naturaleza de la disposición a ejecutar como por las competencias que cada institución posea en la materia incidida por tal disposición.

Desde la primera perspectiva, y sin pretender aquí un análisis de las fuentes del Derecho Comunitario, procede acudir en principio a la diferenciación básica entre los *reglamentos*, que por su habitual función de innovación normativa materialmente equiparable a la de la ley interna no admitirían en principio otro instrumento de ejecución interna que el reglamento ejecutivo, y las *directivas*, que por su carácter de disposiciones que obligan al Estado en cuanto al resultado a alcanzar dejando no obstante a las instancias nacionales una facultad de apreciación en cuanto a la forma y los medios a utilizar al efecto requieren ser desarrolladas por vías normativas. Todo ello con la relatividad que supone la existencia de directivas detalladas (que tienden a apurar en su propia minuciosidad la función de regulación primaria de la materia) o de reglamentos que excepcionalmente dejen a los Estados márgenes holgados de discrecionalidad para dictar normas complementarias que *ratione materiae* pudieran corresponder al poder legislativo, razón por la cual el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aconseja estar más al contenido y virtualidad del acto comunitario de que se trate que a las calificaciones formales; de todo lo cual resulta, según ha apuntado G.C. RODRIGUEZ IGLESIAS, que, a los efectos de la ejecución *in foro domestico* del Derecho Comunitario derivado, no puede establecerse una vinculación absoluta entre el «tipo» de la norma comunitaria y la correspondencia material entre sus funciones y las de la ley interna (237).

Desde la segunda perspectiva (competencias sustantivas detentadas por cada institución), y partiendo de la necesidad ya expresada de ponderar los respectivos intereses que puedan resultar afectados por la aplicación del Derecho Comunitario en el marco referencial del sistema interno de reparto de competencias entre Estado-poder central y autonomías, la capacidad de ejecución autonómica dependerá en cada caso de la propia capacidad sustantiva para adoptar medidas (de desarrollo normativo —legislativo o reglamentario—, de pura ejecución administrativa e inspección)

---

(236) Cláusula 2 del nuevo texto (Anexo, 3). En la cláusula 1 *in fine* se precisa asimismo que el desarrollo y ejecución de las disposiciones comunitarias por parte del Gobierno y de las Comunidades Autónomas se llevará a cabo «en el ejercicio de sus respectivas competencias».

(237) RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: *loc. cit.*, pp. 228-229.

en el ámbito material afectado por la normativa comunitaria. Esto, que supone que corresponderá a las Comunidades Autónomas la adopción de *normas* de desarrollo, incluidas leyes en sentido propio, en los casos en que las exigencias de aquella normativa recaigan sobre materias reservadas a la competencia legislativa autonómica, debe entenderse, como observa G. GARZON CLARIANA, en el sentido de que la capacidad de ejecución del Derecho Comunitario de las autonomías no es insensible al reparto *vertical* de competencias entre aquéllas y el Centro en los supuestos de compartición o concurrencia competencial —esencialmente aquéllos en que la función normativa autonómica deba ajustarse a la legislación básica del Estado— (238).

Así, y en tanto resulta en principio incuestionable la capacidad plena de las Comunidades Autónomas de ejecución del Derecho Comunitario (incluido el desarrollo legislativo donde *ratione materiae* se requiriera tal vía) en el supuesto de competencias exclusivas autonómicas —sin que, como advierte A. MANGAS MARTIN (239), pueda aquí el Estado emanar leyes-marco u otras disposiciones legislativas o reglamentarias—, no deja de entrañar dificultades, según ya vimos más arriba, el deslinde de las respectivas capacidades de ejecución normativa del Estado y de la autonomía en un contexto de competencias compartidas, con el consabido riesgo de recíprocas invasiones competenciales en cuyo marco sería a menudo la autonomía la parte perdedora debido *inter alia* al dúctil juego de las bases estatales y de los principios de ordenación general. Según se ha sugerido, la solución no vendría en tales supuestos de la mano de fórmulas abstractas, «sino que exige en cada caso concreto circunscribir al máximo el ámbito material afectado dentro del espacio de concurrencia de competencias para que el desarrollo de la norma comunitaria sea llevado a cabo por el Estado o por la Comunidad Autónoma en función de los intereses principalmente afectados» (240).

Problemas de este tipo pueden surgir cada vez que las exigencias supranacionales, y en concreto las derivadas de las directivas, impongan tareas de adaptación de concretos sectores legislativos que den lugar a operaciones normativas paralelas del Estado-poder central y de las autonomías *en el ámbito de sus respectivas competencias*. Así, y por lo que respecta a las autonomías, es sabido que el País Vasco y Cataluña procedieron en su día, en *pendant* con la iniciativa del Centro a través de la ya citada Ley 47/1985, a dictar sendas Leyes de habilitación para la puesta

---

(238) Cfr. GARZON CLARIANA, G.: *loc. cit.*, p. 220. El autor se refiere en concreto a la «asimetría» entre las respectivas competencias estatales y autonómicas de ejecución (*ibid.*).

(239) MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, p. 253.

(240) RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: *loc. cit.*, p. 234.

en línea, a través de decretos legislativos del correspondiente órgano de gobierno autonómico, de partes concretas de su propia legislación con el Derecho Comunitario: la Ley 2/86 de 19 de febrero, de Bases sobre la recepción del Ordenamiento de las Comunidades Europeas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (241), y la Ley 4/1986, de 10 de marzo, de Bases de delegación en el Gobierno para la adecuación de las Leyes de Cataluña al Derecho de las Comunidades Europeas (242). Al margen de otras consideraciones (243), y defendiendo por nuestra parte en todo caso la corrección de una operación de adaptación en sede autonómica no dependiente de ningún acto previo estatal de delimitación de los respectivos «campos de juego» del Centro y de la autonomía en el caso concreto o no supeditada a la realización por aquél de la correspondiente adecuación de su propia legislación, no debemos dejar de advertir que las tareas de adaptación a través de decretos legislativos autonómicos al amparo de Leyes de habilitación como las dos indicadas (243 bis) pueden operar so-

(241) B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 20.1, 11 de marzo de 1986; B.O. del País Vasco, n.º 51, de 14 de marzo de 1986. Ver *supra*, nota (232).

(242) Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya n.º 118, de 10 de marzo de 1986; D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 666, de 23 de marzo de 1986; B.O.E., de 13 de mayo de 1986.

(243) Así, mientras que la Ley vasca 2/86 establece la delegación, según indica en su propia Exposición de Motivos, «para adecuar al ordenamiento jurídico comunitario las materias promulgadas en las leyes incluidas en el Anexo, autorizando, al propio tiempo, al Gobierno para acordar los Decretos Legislativos necesarios para desarrollar las normas comunitarias que, incidiendo en materia reservada a la Ley, no se correspondan con la legislación vigente en esta Comunidad Autónoma», la Ley catalana 4/1986 restringe su virtualidad al primero de los dos aspectos (adecuación de las leyes ya existentes al Derecho Comunitario aplicable), considerando que el segundo (desarrollo de normas nuevas sobre materias que actualmente no estén legalmente reguladas) puede llevarlo a cabo «directamente el parlamento —según reza la Exposición de Motivos— mediante los mecanismos reguladores del procedimiento legislativo ordinario».

Por otro lado, es de señalar la buena técnica de la Ley catalana al recoger en el Anexo no sólo las leyes (veintiocho) a adaptar, sino también una relación de directivas y otros actos normativos comunitarios que van a constituir el punto de referencia normativo para la adaptación y, por ende, las propias bases de la delegación; a diferencia de la Ley vasca, que, al no explicitar junto a las leyes (cinco) a adaptar el Derecho Comunitario aplicable que constituye dicho punto de referencia, priva a la delegación de contenido material.

(243 bis) Al amparo de la Ley vasca 2/86 de habilitación se han ido dictando ya varios decretos legislativos de adaptación: así, el Decreto Legislativo 2/1986, de 9 de septiembre, por el que se da una nueva redacción al artículo 27 de la Ley 10/1981 sobre el Estatuto del Consumidor, en relación con la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 25 de septiembre de 1973 (B.O.P.V. n.º 176, de 15 de septiembre de 1986; B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 33, de 30 de septiembre de 1986); el Decreto Legislativo 3/1986, de 9 de septiembre, por el que se modifica la Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas, en relación con la Directiva 67/532/CEE (B.O.P.V. n.º 176, de 15 de septiembre de 1986; B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 34, de 30 de septiembre de 1986); el Decreto Legislativo 4/1986, de 9 de septiembre, en materia de indicación de precios en productos alimenticios, afectando a la Ley 9/1983, de 19 de mayo, sobre Ordenación de la Actividad Comercial, en relación con la Directiva 79/581/CEE (B.O.P.V. n.º 176, de 15 de septiembre de 1986, B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 35, de 30 de septiembre de 1986); Decreto Legislativo 5/1986, de 9 de septiembre, sobre publicidad engañosa, afectan-

bre leyes autonómicas que se muevan en un espacio de compartición competencial, en cuyo caso sólo de un análisis *a posteriori* del correspondiente decreto legislativo en parangón con el «espacio» legislativo estatal podría deducirse su adecuación o no a las reglas de reparto de atribuciones Estado-autonomía: así, p.e., y con respecto al decreto legislativo que en el caso vasco desarrolle la Ley 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías (una de las cinco Leyes relacionadas en el Anexo de la Ley vasca de habilitación), habría que tener en cuenta el dato de que la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981 resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 184/1981 interpuesto por el Gobierno contra dicha Ley declaró inconstitucional algunos de sus artículos por afectar a atribuciones reservadas por el Estado para sí, como la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas como, en el supuesto, la libertad de empresa garantizada en virtud del art. 38 de la Constitución.

A despecho de esos problemas «fronterizos» que suelen aflorar en los supuestos de compartición de competencias, no es ocioso insistir en que la dejación de competencias estatales en pro de sistemas supranacionales como el comunitario europeo no deberá en principio conllevar una alteración de los equilibrios inter-institucionales internos garantizados por el bloque constitucional (244). Sobre este presupuesto, debe rechazarse tanto la práctica de recurrir, en orden a las tareas autonómicas de adaptación normativa, a una previa ley estatal recepticia —práctica usual en Italia y que ha sido criticada por la doctrina de este país— como cualquier otro tipo de armonización *ante factum* que no resulte absolutamente indispensable para conseguir los resultados pretendidos por las disposiciones europeas (244 bis). Y, por lo demás, debe entenderse que, por lo común, en aquellos casos en que se trate de desarrollar por una Comunidad Autóno-

---

do a la Ley 9/1983, de 19 de mayo, sobre Ordenación de la Actividad Comercial, en relación con la Directiva 84/450/CEE (B.O.P.V. n.º 176, de 15 de septiembre de 1986, B.O. del Parlamento Vasco, Serie A, n.º 36, de 30 de septiembre de 1986)...

Al amparo de la Ley catalana 4/1986 de habilitación se han ido dictando asimismo varios decretos legislativos: así, el Decreto Legislativo 1/1986, de 4 de agosto, por el que se modifica la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, para adaptarla a la normativa comunitaria (D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 734, de 1 de septiembre de 1986); el Decreto Legislativo 2/1986, de 4 de agosto, de adecuación de la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, a la normativa comunitaria (D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 734, de 1 de septiembre de 1986); el Decreto Legislativo 3/1986, de 4 de agosto, por el que se modifica la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña (D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 734, de 1 de septiembre de 1986); el Decreto Legislativo 4/1986, de 4 de agosto, por el que se modifica la Ley 9/1985, de 14 de mayo, de modernización de la Empresa Familiar Agraria (D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 734, de 1 de septiembre de 1986)...

(244) Ver *supra*, II, 2, c).

(244 bis) En el marco de una comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso para informar sobre la política de su Departamento, el Ministro

ma una directiva comunitaria en un contexto de competencias compartidas en que correspondan al Estado-poder central las bases de la regulación y a la Comunidad Autónoma la competencia legislativa y reglamentaria de desarrollo, los principios básicos y orientaciones normativas que la propia directiva proporciona pasan en principio a constituir las bases de la regulación en sustitución de las del Estado, de modo que, según se ha podido decir, la directiva tendría el efecto de «absorber» la competencia estatal (245) aboliendo uno de los tractos normativos (el estatal-central) y propiciando la tarea autonómica de adaptación con dependencia sólo de la directiva (246); sin perjuicio, no obstante, de que en dicha tarea la Comunidad Autónoma se sujete a los principios y reglas de ordenación general fuera del estricto ámbito cubierto por aquélla (247), planteándose en

---

de Administraciones Públicas, Sr. ALMUNIA AMANN, respondiendo a una pregunta de la Diputada Sra. CUENCA I VALERO del Grupo de Minoría Catalana sobre la aparente intención del poder central de hacer una Ley de Bases para asegurar el cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de las diferentes directivas comunitarias, precisaría: «En las relaciones Comunidades Autónomas-Comunidades Europeas, yo no estoy pensando en una ley de bases para resolver la aplicación de las directivas. En algún momento parece que se planteó como hipótesis, pero quedó desechada hace ya tiempo. Sí estoy de acuerdo... en que las Comunidades Autónomas deben participar en la formación de la voluntad estatal para los temas en los cuales han asumido competencias, y ahora dependen de decisiones que se adoptan en Bruselas» (Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, año 1986, n.º 17, Régimen de las Administraciones Públicas, sesión informativa de 14 de octubre de 1986, pp. 550, 563).

(245) En este sentido, MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, pp. 254-255.

(246) En contra, A. LOPEZ BASAGUREN (*loc. cit.*, p. 507), para quien «la relación entre legislación básica estatal y legislación autonómica de desarrollo en presencia de una directiva comunitaria es indudable que habrá de ser la misma que si tal norma comunitaria no existiera, puesto que su presencia no puede alterar la naturaleza del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas». Por nuestra parte, estimamos que el recurso por el propio Estado a normas comunitarias en su consideración de «bases a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse» en su actuación —por utilizar la expresión de la ya citada Ley 47/1985—, es uno de los supuestos de transferencia de competencias derivadas de la Constitución al plano supranacional al amparo del art. 93 de la Constitución. Tampoco nos convence la apreciación de E. AJA y otros (*El sistema jurídico...*, cit., p. 135) de que «si en una materia el Estado poseía las bases y la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución, la aprobación de una directiva comunitaria implicaría la pérdida estatal de su competencia para fijar las bases y la pérdida para la Comunidad Autónoma de su capacidad para el desarrollo legislativo» (el subrayado es nuestro), y ello porque esta pérdida supondría en sí una alteración del cuadro competencial interno sobre la que representa la dejación por parte de una de las instituciones en presencia de una concreta competencia en favor de la instancia supranacional. Más matizada nos parece la apreciación de L. LOPEZ PINA (*loc. cit.*, p. 481) según la cual «el desarrollo que las Comunidades Autónomas hayan de realizar de la normativa comunitaria en una materia en que sus competencias sean compartidas con la competencia 'básica' normativa estatal, habrá de respetar la normativa básica...; pero ello sólo en lo que sea compatible con la directriz, por lo que, en aquellos puntos en que tal compatibilidad no sea posible, debe entenderse, en virtud de la primacía del Derecho Comunitario, que la normativa estatal básica quedará sustituida por éste».

(247) Cfr. MANGAS MARTIN, A.: *op. cit.*, p. 255. «Hay que tener en cuenta a nivel autonómico —añade la autora más adelante—, en este tipo de competencias compartidas, que el desarrollo legislativo y reglamentario debe sujetarse ante todo, y en primer lugar, a la disposición

este caso la delicada cuestión de hasta qué límite puede el Estado-poder central llevar, en el marco comunitario —con la *vis* uniformizadora que caracteriza a éste—, un título competencial «transversal» como el de la ordenación general de la economía, en probable detrimento, según ha advertido L. PAREJO ALFONSO, del cuadro ordinario de reparto de la potestad legislativa y, en definitiva, de la integridad de la autonomía (248).

Reflexión ésta, entre otras, que abunda en la necesidad de salvaguardar en lo posible los consabidos equilibrios entre los poderes, descartando tanto una dispersión y desorganización de las iniciativas autonómicas (con la consiguiente afectación negativa, desde una perspectiva de cooperación, de las relaciones horizontales entre las distintas autonomías y de las verticales de éstas con el Estado) como una pretensión centralizadora estatal de las tareas aplicativas que, sustituyendo, p.e., las técnicas de armonización *ex ante* por las resultantes de una parcial e interesada figuración de la legislación básica, depare en definitiva un poder autonómico cautivo de ejecución del Derecho Comunitario.

De ahí la conveniencia de poner el énfasis en la institucionalización de la cooperación entre el Estado y las autonomías con vistas a propiciar acuerdos *super casum* tanto sobre las respectivas facultades correspondientes a uno y otras en las tareas de ejecución del Derecho europeo como sobre los contenidos de las normas que en desarrollo de éste se propongan dictar las distintas Comunidades Autónomas que tengan poder para ello en función de su competencia *ratione materiae* y el propio Estado para aquéllas que en el supuesto carezcan de dicho poder (249). Todo ello sin perder de vista esa función básica de garantía del cumplimiento —actualable, como vimos, a través de distintas vías o resortes (250)— que retienen

---

comunitaria y, luego, a los principios, directrices y reglas esenciales que determine el Estado para el sector competencial en general, dado que el Estado no tiene que dictar principios o bases en relación con la norma comunitaria a desarrollar, ya que la norma comunitaria absorbe esa competencia estatal (efecto sustitutorio del art. 93 de la Constitución)» (p. 258).

(248) PAREJO ALFONSO, L.: *loc. cit.*, p. 211.

(249) Una insistencia en esta vía preventiva de cooperación puede verse en RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C.: «Problemas jurídicos de la adhesión...», *loc. cit.*, pp. 234-235, 237.

(250) Ver *supra*, II, 3, d). De entre estas vías, no dejan de resultar idóneas aquéllas que de un modo u otro propicien un seguimiento puntual por el Estado —sobre la base de cauces fluidos de información— de las medidas aplicativas autonómicas, a través de técnicas preventivas como la señalada por S. MUÑOZ MACHADO de acortar *internamente* el plazo dado por la norma comunitaria para su cumplimiento en caso de que éste incumba a la autonomía, a fin de poder el Estado disponer de tiempo para intervenir con su eventual acción correctora (*op. cit.*, p. 109), expediente éste sólo pensable en un contexto de concertación institucionalizada. El recurso a normas estatales de ejecución concebidas en principio para actuar sólo allí donde el Estado-poder central deba hacerlo en función del reparto de competencias *ratione materiae*, puede resultar útil —con las salvedades que quedan expuestas más arriba— cuando proceda sustituir (a título de Derecho supletorio) con dichas normas la falta de actividad aplicativa de aquellas Comunidades

las instancias centrales del Estado en prevención de la propia responsabilidad de éste por actos contrarios al Derecho Comunitario (dotado como también vimos, de una primacía cualificada sobre el Derecho interno) atribuibles a cualquiera de sus instituciones, según se ha preocupado de dejar bien sentado el Tribunal de Justicia de las Comunidades (251) a partir de reglas generales del sistema como la enunciada en el art. 5 del Tratado constitutivo de la CEE.

En esa línea de institucionalización de la cooperación, el «Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», superando las inconveniencias del texto primitivo derivadas sobre todo del excesivo énfasis en la actuación armonizadora

---

Autónomas llamadas a ejecutar el Derecho Comunitario en razón de su competencia sustantiva. Quedando, por lo demás, las técnicas de «ejecución forzosa» del art. 155 de la Constitución, a las que debería acudir *in extremis* siempre con la necesaria prudencia política; con la posibilidad, p.e., en tales casos de que ante una ejecución normativa incorrecta del Derecho Comunitario por parte de una Comunidad Autónoma interviniese el propio Estado sustitutoriamente (sin esperar a una constatación de infracción por el Tribunal de Justicia comunitario al amparo de los arts. 169 a 171 del Tratado constitutivo de la CEE) cuando mediare una advertencia formal en relación con la medida de ejecución autonómica por parte de la Comisión comunitaria.

(251) En una línea jurisprudencial constante atenta a principios como los de primacía y aplicabilidad directa, el Tribunal de Justicia de las Comunidades viene insistiendo en la imposibilidad jurídica para el Estado miembro de justificar con base en las prescripciones de su Derecho interno (incluidas, pues, aquellas relativas al reparto constitucional de competencias entre las distintas instituciones) el incumplimiento del Derecho Comunitario. Así, en la sentencia de 3 de mayo de 1970 en el asunto 77/69, diría que «las obligaciones que derivan del Tratado incumben a los Estados como tales, y la responsabilidad de un Estado resulta comprometida según el art. 169, cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción o inacción constituye el origen de la falta, incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente» (*Rec.* 1970/4, pp. 237-248, cdo. n.º 15). En la sentencia de 6 de mayo de 1980 en el asunto 102/79, insistiría en que «un Estado miembro no podría alegar dificultades internas o disposiciones de su orden jurídico nacional, incluso constitucional, para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos resultantes de directivas comunitarias» (*Rec.* 1980-4, pp. 1473-1494, cdo. n.º 15). En varias sentencias de 2 de febrero de 1982 en los asuntos 68/81, 69/81, 70/81, 71/72/81 y 73/81, en los cuales estaba involucrada la responsabilidad del Estado belga por inejecución o ejecución sólo parcial de seis directivas comunitarias en materia de protección del medio ambiente y de la salud, sostendría que, aun cuando el Gobierno belga pretendía justificar su carencia «por la circunstancia de que se encuentran en curso importantes reformas institucionales que... reparten poderes y atribuciones entre órganos nacionales y regionales», de las cuales dependería que las correspondientes instituciones internas estuvieran en condiciones de ejercer sus funciones y en definitiva de poner en práctica la directiva, dichas circunstancias, «si bien pueden explicar la dificultad de aplicar la directiva, ...no hacen desaparecer la infracción que se le imputa al Reino de Bélgica» (*Rec.* 1982-2, pp. 153-195, cdos. n.ºs 4 y 5 de cada una de las referidas sentencias). En la sentencia de 8 de julio de 1984 en el asunto 130/83 (Comisión c. República italiana), declarararía que Italia ha «incumplido una obligación que le incumbe en virtud del Tratado» a resultas de una Ley de la Región de Sicilia en contradicción con las exigencias comunitarias, con independencia de que «el Gobierno italiano expone, para su defensa, que ha intervenido reiteradamente ante la Región siciliana a fin de que derogue las disposiciones contempladas» (*Rec.* 1984-7, pp. 2849-2862, cdos. n.ºs 3 y 9).

del Estado-poder central (cfr. cláusula 3) que podría deparar un derecho de ejecución autonómico vinculado o cautivo, conecta el buen funcionamiento del *sistema de ejecución coordinada* del Derecho Comunitario europeo a la potenciación de los mecanismos de *información* recíproca Estado-autonomías sobre sus respectivos proyectos, de *asistencia* o apoyo mutuo en las tareas aplicativas y, en definitiva, de colaboración general o *ad hoc*, «utilizando al máximo los instrumentos de cooperación ya existentes, así como los que se constituyan al amparo del presente Convenio» (cláusula 3), sin perjuicio de la *garantía del cumplimiento* de las obligaciones del Estado español para con las Comunidades Europeas a cargo del *Gobierno* central (252) «mediante los instrumentos que la propia Constitución establece» (cláusula 1). A tal fin, y en vista del insoslayable diálogo inter-institucional al que el proyecto apunta, se incluye entre las funciones del organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en tanto que interlocutor por excelencia del poder central, la de «cooperar con la Administración del Estado en la solución de los problemas que pueden plantearse en relación al desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario en España, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas» (cláusula 6, d)); siendo de echar en falta, no obstante, una referencia a la oportunidad de una coparticipación de las autonomías con el Estado, dentro del principio positivo de la *Bundestreue*, en la definición del interés general (cuestión ésta esencial en la ejecución de la normativa europea sobre todo en supuestos de concurrencia competencial).

Por otra parte, y como es explicable en un proyecto de Convenio orientado a las relaciones entre *órganos ejecutivos* (central y autonómicos), se hace hincapié en los mecanismos de colaboración inter-gubernamental, con olvido de la relevancia de la intervención, en el doble plano de la iniciativa y del control, de la institución parlamentaria; en vista de lo cual, y aunque sólo sea a título de sugerencia que pudiera contribuir a mejorar el texto —no sólo respecto de la cuestión indicada sino también, tal vez, respecto de otros detalles menores— en su apartado I relativo al «Desarrollo y ejecución del ordenamiento comunitario», proponemos la siguiente redacción parcial:

1. Las Cortes Generales y el Gobierno, según los casos, garantizan, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, el cumplimiento de las obligaciones del Estado español como Estado miembro de la(s) Comunidad(es) Europea(s), a través de los medios constitucionales a su alcance.

---

(252) Función ésta, como se sabe, compartida con las Cortes Generales (art. 93 de la Constitución), sin contar con la básica vertiente (silenciada en la disposición constitucional) del control judicial del cumplimiento. Ver *infra* en texto.

El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, aplicarán las normas comunitarias en un espíritu de colaboración, teniendo presente el principio básico de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno.

2. La aplicación del Derecho Comunitario, en los diferentes aspectos del desarrollo legislativo (incluida la adaptación de la legislación en vigor) y de la ejecución administrativa, se llevará a cabo por el Estado y por las Comunidades Autónomas en función del sistema constitucional de distribución de competencias y con el valor y alcance fijados en el mismo.
3. Con el objeto de facilitar la elaboración y adopción de las disposiciones de desarrollo y medidas de ejecución de las normas comunitarias, el Estado y las Comunidades Autónomas se mantendrán recíprocamente informadas en tiempo útil de sus respectivas actividades en este ámbito, prestándose la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de las obligaciones a que se refiere (la cláusula) I y utilizando en la mayor medida posible los instrumentos de cooperación existentes y los que puedan crearse en lo sucesivo al amparo del presente Convenio.
4. Para resolver las diferencias que puedan plantearse en orden a la ejecución de las normas comunitarias, especialmente en el supuesto de competencias concurrentes estatales y autonómicas, el Gobierno y las Comunidades Autónomas se comprometen a establecer con carácter preventivo un procedimiento de concertación sobre la atribución de la competencia en cada caso y sobre el contenido de las respectivas disposiciones o medidas a adoptar.
5. El Gobierno y las Comunidades Autónomas colaborarán lealmente, sobre la base de una recíproca confianza, en asegurar en el seno de la(s) Comunidad(es) Europea(s) tanto los intereses del Estado español en su conjunto como el interés del proceso comunitario de integración.

Por lo que resta, es de encarecer aquí una vez más la conveniencia de una «puesta a punto» de la infraestructura autonómica con vistas a fortalecer su capacidad de iniciativa y de diálogo con el Estado y, en su caso, con las instancias supranacionales por las vías que quedan apuntadas más atrás; siendo de recordar a este respecto las distintas previsiones incluidas en normas autonómicas que extienden a las actuaciones en la fase descendente o aplicativa las funciones (consultivas, de coordinación, etc.) de ciertos órganos creados o acondicionados en función de la nueva situación sobrevinida a causa de la integración en las Comunidades Europeas (así, en el caso de Cataluña, la Subdirección General para la adaptación a la

Normativa Comunitaria dentro de la Dirección General de Adecuación a las Comunidades Europeas; o, en el caso de Asturias, la Comisión de Coordinación para los Asuntos Comunitarios adscrita funcionalmente a la Consejería de la Presidencia del Principado, con el cometido, entre otros, de preparación de las disposiciones que, en desarrollo y ejecución de la normativa comunitaria —incluida la tarea de adecuación a ésta de las correspondientes normas—, deba adoptar el Principado, así como de seguimiento de las disposiciones estatales de desarrollo de dicha normativa que tengan incidencia en la Comunidad Autónoma) (253).

#### IV. REFLEXION FINAL.

Al cabo de este Curso, esperamos haber demostrado algunas cosas. Por una parte, la conveniencia de que, en orden a un necesario «ajuste» de las dos grandes tendencias —supranacionalista integradora *ad extra* y descentralizadora *ad intra*— que en la escena internacional se perfilan hoy en un contexto de crisis del Estado-nación, se incentive la colaboración entre los distintos escalones involucrados: la organización internacional, el Estado y las colectividades territoriales dotadas de autonomía (en distinto grado según el tipo de Estado) que conviven en el seno de éste. Por otra parte, la diversidad de «frentes» en que en el contexto de las relaciones entre esos distintos escalones pueden darse posibilidades de acción susceptibles de dar lugar a tensiones institucionales a la hora de intentar un deslinde entre las partes o porciones respectivas que a las diferentes instituciones les toca gestionar: recuérdese, entre otros «frentes», el *ius representationis*, el *ius contrahendi*, la cooperación transfronteriza, la preparación y adopción de planes susceptibles de beneficiarse del concurso financiero de Fondos internacionales o supranacionales, las acciones promocionales (de comercio, turismo, cultura, etc.) de proyección exterior o, más en general, de alcance o relieve internacional, la co-participación de las instancias centrales y periféricas del Estado en la conformación de la posición nacional *ad extra* y en la aplicación del Derecho internacional, etc. Por otra parte, en fin, la necesidad *ad intra*, en un contexto de recíproca confianza entre las instituciones (vinculada tanto a la lealtad federal como a la lealtad internacional o supranacional), de conseguir cauces de colaboración entre el Estado-poder central y las autonomías territoriales en la fase as-

---

(253) Cfr., respectivamente: Decreto 24/1986, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Dirección General de Adecuación a las Comunidades Europeas (D.O. de la Generalitat de Catalunya n.º 652, de 21 de febrero de 1986), arts. 1 y 2; Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 20 de febrero de 1986, por el que se crea la Comisión de Coordinación para los Asuntos Comunitarios (B.O. del Principado de Asturias y de la Provincia n.º 53, de 5 de marzo de 1986), Segundo, II, 2), c), d) y e).

cedente de los procesos de creación de normas jurídicas internacionales —tratados, actos normativos de organizaciones internacionales— que prevengan o aparten suspicacias, reticencias o hasta verdaderas resistencias a la hora de aplicar aquellas normas por parte de quienes no tuvieron oportunidad de intervenir en esa fase previa, dada la estrecha interrelación de los momentos «conformador» y «aplicativo» de las mismas, y sin perder de vista el objetivo básico de lograr de cara al exterior, de cara a otros actores de las relaciones internacionales —*partners* o quizá competidores o antagonistas del propio Estado— la definición de aquel verdadero interés nacional integrado.

En concreto, de los cauces de colaboración ensayados al respecto en el Derecho comparado y de aquéllos que quedan apuntados a lo largo de estas páginas en relación con el Estado español, orientados en general a favorecer el concurso de los entes territoriales autónomos en el proceso decisorio *ad extra* del Estado, cabe extraer pautas positivas para el desarrollo progresivo de nuestro orden constitucional en el sentido —ya indicado por nosotros mismos en ocasiones anteriores— de abrir la posibilidad *legal* de seleccionar, y consolidar en el plano institucional, los cauces de entendimiento entre las distintas instancias en el terreno que nos ocupa más ajustados a la realidad jurídico-política de un Estado compuesto como el español, más allá de toda concesión aislada o referida a la pura *comitas* o conveniencia política coyuntural de las instancias estatales centrales; todo ello sin dejar de tener presente que los citados entes territoriales son portadores de intereses que, juntos y debidamente coordinados entre sí e integrados con el interés general, representan los del propio Estado hacia el exterior.

## A N E X O

### 1. Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (diciembre de 1985)

#### CLAUSULAS

##### I. DESARROLLO Y EJECUCION DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

1. El Gobierno de la Nación, en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 93 de la Constitución, garantiza el cumplimiento y ejecución de las obligaciones del Estado español ante las Comunidades Europeas.

El Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrollarán y ejecutarán las disposiciones comunitarias como obligación superior y prevalente en un espíritu de colaboración recíproca.

2. El desarrollo normativo de las directivas, recomendaciones y demás disposiciones comunitarias en el ámbito interno, se llevará a cabo por el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con la ordenación constitucional de competencias.
3. El Estado, responsable ante la Comunidad Europea de la ejecución del Derecho Comunitario, se compromete a dictar las normas de trasposición o desarrollo de las disposiciones comunitarias que así lo requieran, a fin de asegurar la existencia de una norma aplicable. Todo ello dentro del estricto respeto al sistema de distribución competencial establecido en el bloque de constitucionalidad, a cuyo efecto las normas estatales precisarán los preceptos básicos directamente aplicables en todo el territorio nacional y los que por su carácter supletorio sólo se aplicarán en ausencia de normativa autonómica.
4. Para facilitar la elaboración de las disposiciones de desarrollo y medidas de ejecución de la normativa comunitaria el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas se informarán recíprocamente sobre los anteproyectos que preparen, dentro de los límites de celeridad que imponen la defensa eficaz de los intereses generales del Estado y el cumplimiento de sus obligaciones en las Comunidades Europeas. Asimismo, se prestarán la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de sus respectivas obligaciones.
5. Con objeto de facilitar la adopción de criterios comunes y evitar contradicciones entre la regulación estatal y las autonómicas que desarrollen disposiciones comunitarias, podrán convocarse reuniones de las Conferencias Sectoriales.

La convocatoria de las Conferencias Sectoriales podrá limitarse a aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias sobre la materia objeto de regulación.

6. La ejecución administrativa de los actos y disposiciones comunitarias se realizará por la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas, de conformidad con la ordenación constitucional de competencias.
7. Para resolver las discrepancias que eventualmente puedan suscitarse en orden a la ejecución normativa o administrativa en el ámbito interno de los actos y disposiciones comunitarias, el Gobierno y las Comunidades Autónomas se comprometen a profundizar tanto como sea preciso la vía política de diálogo y colaboración con carác-

ter previo al ejercicio de las facultades que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les atribuyen.

8. En el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, adoptara medidas de aplicación de normativa comunitaria que a criterio del Gobierno constituyen violación sustancial de dicha normativa o del Derecho comunitario en su conjunto, el Gobierno de la Nación ejercerá las atribuciones que le confiere la Constitución a fin de velar para que el Estado, único responsable internacional, no incurra en incumplimiento ante las Comunidades Europeas.

## II. PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD ESTATAL.

9. La representación del Estado español ante las Comunidades Europeas es competencia y responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Nación.

Toda comunicación con las instituciones comunitarias se llevará a cabo a través de los cauces de acción exterior del Estado.

10. El Gobierno y las Comunidades Autónomas colaborarán lealmente para la mejor defensa de los intereses generales del Estado en el seno de la Comunidad Económica Europea.

El Gobierno procurará incorporar los criterios y posiciones de las Comunidades Autónomas siempre que no resulten incompatibles con los intereses generales del Estado ni con los comunitarios europeos.

11. el Gobierno de la Nación a través del Ministerio de Administración Territorial remitirá a las Comunidades Autónomas la documentación procedente de las Comunidades Europeas relativa a los asuntos en tramitación ante las instituciones comunitarias que, por su contenido, sea susceptible de afectar a competencias autonómicas.

Las Comunidades Autónomas podrán formular, a través del Ministerio de Administración Territorial, las observaciones que considere oportunas en relación con la documentación a la que se refiere el párrafo anterior.

12. El Gobierno, en los términos establecidos en la cláusula *Décima*, procurará incorporar las observaciones de las Comunidades Autónomas a las propuestas que formule ante los órganos comunitarios.

Para hacer efectivo tal objetivo se promoverá la celebración de reuniones con las Comunidades Autónomas afectadas, así como la convocatoria de las Comisiones Mixtas u otros órganos de cooperación cuando las respectivas posiciones hagan aconsejable la celebración de este tipo de contactos.

13. El Ministerio de Administración Territorial, en el marco de la Comisión Interministerial sobre asuntos económicos relacionados con las Comunidades Europeas, será el órgano permanente de enlace entre los Departamentos Ministeriales y las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Comunidad Europea. A tal fin, coordinará la convocatoria de las Conferencias Sectoriales y demás órganos de cooperación y asegurará el traslado continuo de información entre los Ministerios y las Comunidades Autónomas.

## 2. Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas sobre intervención española en la actividad normativa de la Comunidad Europea (contrapropuesta catalana).

### PREAMBULO:

La Comunidad Europea tiene, en virtud de sus tratados constitutivos, del derecho derivado de los mismos y de la jurisprudencia con que unos y otro son interpretados, aplicados y desarrollados por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, facultades normativas que, antes de la adhesión de España a las mismas, correspondían en gran parte a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y siguen correspondiéndoles en el orden interno.

Las Comunidades Autónomas tienen facultades en la transposición y aplicación del Derecho Comunitario en el ámbito de sus competencias y deben seguir desempeñando dichas facultades. Para el Derecho Comunitario que se dicte en el futuro, han de arbitrarse los procedimientos y métodos, a través de los cuales las Comunidades Autónomas puedan participar lo más directamente posible en el proceso de creación de normas de la Comunidad, en los casos en que éstas vayan a incidir en materias que, desde el punto de vista interno, estén atribuidas exclusivamente a las Autonomías. La inexistencia de estos procedimientos llevaría a la consecuencia de que fueran las autoridades dependientes de la Administración Central, carente de competencias en determinadas materias desde el punto de vista interno, las que defendieran los intereses y puntos de vista españoles en

estas materias sin contar con la opinión y la experiencia de los entes competentes para los mismos dentro de nuestro ordenamiento.

Para evitar esta situación, a todas luces disfuncional e inconveniente, se podría llegar a un Convenio de procedimiento con el contenido siguiente:

Art. 1.º. Mediante el presente Convenio, el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas acuerdan los procedimientos para la intervención de estas últimas en la actividad normativa de las Comunidades Europeas cuando éstas incidan en materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

Art. 2.º. El Gobierno del Estado, a través de los órganos que se contemplan en este Convenio, facilitará información previa y plena a las Comunidades Autónomas sobre los proyectos de norma o proposiciones de actuación normativa de cualquier órgano de las Comunidades Europeas que afecte al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

Art. 3.º. En todas las materias comprendidas en el artículo anterior, el Gobierno del Estado se compromete a no dictar instrucciones a los representantes españoles que sean contrarias a las opiniones o propuestas vinculantes formuladas por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

Art. 4.º. A los efectos de lo dispuesto en el presente Convenio, se crea la Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos. La Delegación estará integrada por el Delegado de las Comunidades Autónomas para los asuntos europeos, el Delegado adjunto, el Secretario General de la Delegación y tres vocales.

Las Comunidades Autónomas llegarán a un acuerdo particular entre ellas para el nombramiento de esta Delegación, de tal manera que se asegure que la misma represente la pluralidad de las distintas corrientes políticas. Cualquier actuación o tomas de posición de la Delegación requerirá el acuerdo unánime de sus componentes.

En el acuerdo particular de las Comunidades Autónomas se fijarán las reglas para el nombramiento de esta Delegación. En todo caso formarán parte de la misma representantes de las Comunidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia. Asimismo se fijará la contribución de cada una de ellas a los gastos de la Delegación y de los funcionarios que se adscriban.

Art. 5.º. El Delegado de las Comunidades Autónomas y el Delegado adjunto serán nombrados respectivamente, Representante adjunto y Agregado a la Representación de España ante las Comunidades Europeas. Tendrán sede en la representación de España y gozarán de estatuto diplo-

mático. El Secretario General de la Delegación con sede en Madrid, será nombrado Vocal nato de la Comisión Interministerial para Asuntos Europeos.

Art. 6.º. El Delegado de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos asistirá, o nombrará representantes que asistan a las reuniones de todos los organismos dependientes del Consejo de Ministros de la Comunidad, incluido el Comité de Representantes permanentes, formando parte de la representación de España siempre que éstos órganos deliberen o trabajen sobre asuntos comprendidos en el art. 2.º del presente Convenio.

En los mismos términos y supuestos el Delegado adjunto formará parte o estará representado en las reuniones o actividades de cualquier clase en que se haya de emitir la opinión oficial de España que contribuya a la formación de la voluntad normativa comunitaria en el ámbito de las competencias de la Comisión o de cualquier otro órgano de las Comunidades Europeas que no sea el Consejo de Ministros.

El Secretario General y los vocales asistirán a las reuniones de la Comisión interministerial para Asuntos Europeos y órganos que de ésta dependan. El Secretario General podrá ser representado en dichas reuniones por los funcionarios que designe.

Art. 7.º. La Delegación de las Comunidades Autónomas para asuntos europeos emitirá las propuestas u opiniones vinculantes, previstas en este Convenio, actuando por unanimidad y siempre dentro de los organismos o reuniones que, con carácter previo, conformen la voluntad oficial española o decidan las instrucciones a los representantes de España.

### **3. Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (abril de 1986).**

#### **I. DESARROLLO Y EJECUCION DEL ORDENAMIENTO COMUNITARIO.**

1. El Gobierno de la Nación, en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 93 de la Constitución, garantiza el cumplimiento y ejecución de las obligaciones del Estado español ante las Comunidades Europeas mediante los instrumentos que la propia Constitución establece.

El Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrollarán y ejecuta-

rán las disposiciones comunitarias como obligación superior y prevalente en un espíritu de colaboración recíproca.

2. El desarrollo normativo y la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario en el ámbito interno se llevará a cabo por el Estado y por las Comunidades Autónomas en función de la ordenación material de competencias establecida por el bloque de constitucionalidad y con el valor y alcance recogido en el mismo.
3. Con el objeto de facilitar la elaboración y puesta en práctica de las disposiciones de desarrollo y medidas de ejecución de la normativa comunitaria, el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas se mantendrán puntual y recíprocamente informados de sus actividades en este ámbito, prestándose la colaboración y el apoyo precisos para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones respectivas y utilizando al máximo los instrumentos de cooperación ya existentes, así como los que se constituyan al amparo del presente Convenio.

## II. PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD ESTATAL ANTE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

4. El Gobierno de la Nación facilitará la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de la voluntad de España como Estado miembro de las Comunidades Europeas.

— El Gobierno proporcionará a las Comunidades Autónomas la documentación e información relativa a las Comunidades Europeas que sea susceptible de afectar a sus competencias.

— Las Comunidades Autónomas trasladarán al Gobierno sus criterios y posiciones para su debida consideración en la formación de la voluntad del Estado español ante las Comunidades Europeas. El Gobierno incorporará esos criterios en la medida de lo posible a la posición española, siempre y cuando sean compatibles con los intereses generales del Estado y con el proceso de integración europea.

5. A fin de llevar a la práctica los principios enumerados en las cláusulas anteriores, las Comunidades Autónomas constituirán un organismo de coordinación con el Estado para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Dicho organismo de coordinación tendrá su sede en la capital del Estado y en él se integrarán todas las Comunidades Autónomas en pie de igualdad.

La denominación, presidencia y régimen interior del organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas con el Estado para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas serán determinados por acuerdo entre las Comunidades Autónomas.

El organismo de coordinación dependerá financieramente de las Comunidades Autónomas, quienes acordarán las cuotas que correspondan a cada una de ellas.

6. El organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas tendrá las siguientes funciones:
  - a) Asegurar la comunicación entre las Comunidades Autónomas y los ministerios y organismos de la Administración del Estado competentes en materias relacionadas con las Comunidades Europeas, sin perjuicio de las relaciones directas entre los órganos de la Administración del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas.
  - b) Recabar de la Administración del Estado la documentación e información relativa a asuntos comunitarios que afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas.
  - c) Servir como foro de diálogo que permita la aproximación de criterios y la formulación de posturas unitarias de las Comunidades Autónomas en materias relativas a las Comunidades Europeas para su consideración y eventual incorporación por el Gobierno de la Nación a la formación de la voluntad estatal ante las instancias comunitarias.
  - d) Cooperar con la Administración del Estado en la solución de los problemas que pueden plantearse en relación al desarrollo y ejecución del Derecho comunitario en España, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas.
  - e) Proponer, para su designación por el Gobierno de la Nación, el nombramiento de un Observador y de un Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas.
7. El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas serán nombrados por el Ministro de Asuntos Exteriores a propuesta del organismo de coordinación de las Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Ambos formarán parte de la representación Permanente con status diplomático y con el rango de Consejero y

Agregado, respectivamente. Dependerán del Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas.

Corresponderá a las Comunidades Autónomas en la proporción que ellas mismas establezcan, correr con los gastos derivados de las actividades y funciones del Observador y del Observador adjunto.

El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su dependencia del Embajador Representante Permanente de España ante las Comunidades Europeas, podrá remitir informes y documentación relacionadas con sus actividades al organismo coordinador de las Comunidades Autónomas.

El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas podrán asistir, siempre en calidad de miembros de las correspondientes delegaciones españolas, a las reuniones de trabajo de los comités y grupos constituidos en el seno del Consejo de Ministros y de la Comisión de las Comunidades Europeas, previa autorización del Embajador Representante Permanente. En ningún caso podrán formular puntos de vista distintos de los que adopte la delegación española de la que formen parte.

El Observador y el Observador adjunto de las Comunidades Autónomas ejercerán sus funciones durante el período de dos años. Transcurrido dicho período el organismo coordinador de las Comunidades Autónomas propondrá al Gobierno de la Nación el nombramiento de las personas que deban sustituirles.

#### CLAUSULA FINAL

El presente Convenio tendrá una vigencia de cinco años. Al expirar el cuarto año, el Gobierno de la Nación o cualquier Comunidad Autónoma podrá proponer su revisión total o parcial. Si transcurridos cinco años no se hubiera presentado ninguna propuesta, el Convenio se entenderá tácitamente prorrogado por otros cinco años, actuándose del mismo modo en lo sucesivo.