

ESTATUTO DE AUTONOMIA DEL PAIS VASCO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Por GURUTZ JAUREGUI BERECIARTU

1. *Autonomía y relaciones internacionales*

El artículo 149.1.3 de la Constitución española afirma que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. A su vez el artículo 97 del mismo texto atribuye al Gobierno la dirección, entre otras, de la política exterior. Por último, el artículo 94 exige la previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de ciertos tratados o convenios.

A la vista de este marco constitucional aparentemente tan diáfano y contundente, se produce una primera sensación de que las Comunidades Autónomas resultan ajenas por completo a las materias de Derecho internacional, sensación que no termina de difuminarse tras la lectura de las diversas disposiciones estatutarias que, con las variantes correspondientes, reservan a las Comunidades Autónomas ciertas competencias tanto en la fase de celebración como en la ejecución de los tratados internacionales.

Un análisis más profundo y detallado del contexto constitucional y de las disposiciones estatutarias nos lleva, sin embargo, a conclusiones que poco o nada tienen que ver con esa primera sensación a la que se ha aludido. Vamos a tratar de desbrozar, en el breve espacio que permite la índole de este trabajo, algunas de las claves en las que se desenvuelve esta cuestión, todavía prácticamente virgen en la doctrina española, de las relaciones internacionales y las Comunidades Autónomas.

Antes de nada es preciso fijar con exactitud el límite y contenidos del concepto «relaciones internacionales». Dejando al margen el análisis de la profunda evolución sufrida por este concepto en los últimos años a la luz del Derecho internacional, conviene resaltar, sin embargo, que las «relacio-

nes internacionales» constituyen actualmente un concepto susceptible de, cuando menos, una doble interpretación. Desde un punto de vista jurídico-técnico estricto, tan sólo cabe considerar como tales al conjunto de normas internacionales productoras de efectos jurídicos en el Derecho internacional y generadas, por tanto, por sujetos con capacidad jurídica internacional. No obstante, junto a las normas internacionales estrictas se suelen producir en el ámbito internacional otras muchas relaciones que se desarrollan más allá del territorio nacional y que, sin embargo, carecen de efectos jurídicos en sentido expreso. Son aquel conjunto de actividades que, a partir de Condorelli, la doctrina italiana ha denominado actividades de *rilievo internazionale* o *respiro internazionale*, o también actividades *promozionali* (1).

De hecho, la mayor parte de los Estatutos de Autonomía prevén de modo expreso la posibilidad de llevar a cabo tales actividades de relieve internacional, particularmente en el campo cultural (2). Pero al margen de estas referencias concretas, son numerosas y muy amplias las materias que siendo de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pueden desplegarse en algún momento determinado más allá del ámbito territorial nacional, por lo que, como bien afirma Vandelli, no deben rechazarse de plano la atribución de facultades de este tipo en los correspondientes Estatutos de Autonomía (3).

Dejando para más adelante el aspecto de las actividades de relieve internacional, interesa analizar primero el papel de las Comunidades Autónomas en las actividades internacionales, entendidas en sentido estricto, a la luz del vigente ordenamiento jurídico.

A tenor de la Constitución española, el protagonismo de la actividad internacional queda centrado en torno a tres órganos constitucionales: el monarca, como máximo órgano de representación; las Cortes Generales, como órgano de control, y por último, el Gobierno, como órgano de dirección y gestión. Sorprende, como bien afirma Remiro Brotons (4), que en un Estado de estructura compuesta como el nuestro no se haya previsto en el texto

(1) La distinción entre relaciones internacionales en sentido estricto y actividades de relieve internacional ha sido unánimemente aceptada por la doctrina italiana. También la ha acogido la Corte Costituzionale (cfr. sentencia 170/1975) y aparece plasmada en el Derecho positivo (cfr. DPR, núm. 616/77, de 1977).

(2) Cfr., entre otros, el artículo 6.5 del Estatuto vasco, al que luego se aludirá, o el artículo 27.4 del Estatuto catalán.

(3) LUCIANO VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Editorial IEAL, Madrid, 1982, pág. 278.

(4) ANTONIO REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 73.

constitucional ni tan siquiera una modesta participación de las Comunidades Autónomas en la actividad internacional, sobre todo habida cuenta de que éstas resultan órganos tan constitucionales como los anteriormente citados. La regulación de las relaciones internacionales por parte del texto constituye uno de los reflejos más claros y evidentes de la prevención y desconfianza mostrada por el constituyente con respecto al proceso de descentralización autonómica, estableciendo a lo largo del texto, como indica A. Mangas, «un férreo cordón que impide a la organización territorial recabar para sí un protagonismo adecuado en la esfera internacional» (5).

En tal sentido, resulta especialmente criticable la redacción del artículo 149.1.3 por cuanto que puede implicar de hecho un expolio a las competencias de las Comunidades Autónomas en su fase ascendente como descendente (6). Efectivamente, el citado artículo establece la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales en favor del Estado, atribución que, aparentemente, resulta contradictoria con la práctica totalidad de los textos estatutarios en los que se recogen diversas competencias en favor de las Comunidades Autónomas tanto en la fase de elaboración como de ejecución de los tratados.

Esta aparentemente lectura contradictoria de los textos constitucionales y estatutarios no es sin embargo tal, como trataremos de probar a continuación. El artículo 2 de la CE, pieza clave, como se sabe, del edificio constitucional, fundamenta el actual ordenamiento en torno a dos grandes principios básicos: la indisoluble unidad de la nación española y el reconocimiento y garantía de la autonomía de las nacionalidades y regiones. Ambos principios son igualmente fundamentales, por lo que, en caso de discordancia, no se trata de sacrificar uno en favor del otro, sino de establecer un punto de equilibrio entre ambos. En virtud del desarrollo de ese segundo principio, las Comunidades Autónomas son entes que poseen relevancia constitucional y, por tanto, constituyen parte integrante del Estado, son el Estado mismo. Ese delicado equilibrio de poderes establecido en los Estados de derivación liberal a través del principio de la distribución funcional del poder, al que debe añadirse en los Estados de estructura compuesta el principio de la distribución territorial del poder, suele quedar roto con frecuencia por las razones que luego se dirá a la hora de regular

(5) ARACELI MANGAS, «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, Madrid, 1981, pág. 157.

(6) P. ESCRIBANO COLLADO, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, en *Comunidades Autónomas (solidaridad, estatutos, organización, convenios)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, págs. 258-259.

las relaciones internacionales del Estado, ya que se suele dar un predominio efectivo de ciertos órganos constitucionales sobre otros. Esto también ocurre en el caso español, pues a través del texto constitucional se manifiesta no sólo un predominio de los órganos centrales sobre los autonómicos, sino incluso un predominio, a veces asfixiante, del poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial, poniendo incluso en cuestión el propio principio de la división de poderes.

El artículo 149.1.3 no impide, en nuestra opinión, una efectiva participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales. Es cierto que en el citado artículo prevé la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, pero se hace preciso puntualizar qué se entiende por «materia» de relaciones internacionales. A los efectos de establecer la delimitación del área competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, aun reconociendo la «compleja tipología» de técnicas de delimitación de competencias contenidas en los artículos 148 y 149, ha destacado a la hora de determinar el grado de exclusividad de las competencias del artículo 149 una distinción entre la reserva de una materia completa y la reserva de potestades concretas. En el primero de los casos se trataría de una competencia exclusiva del Estado; en el segundo, la competencia resultaría compartida (7). En la misma sentencia, el alto Tribunal incluye las relaciones internacionales, entre otras, como ejemplo de reserva de materia completa.

No nos parece adecuada esta calificación del Tribunal Constitucional en la medida en que no establece una puntual delimitación o concreción de qué se entiende por «relaciones internacionales». Además de la distinción antes citada entre relaciones internacionales en sentido estricto y amplio, nos parece que, incluso en el campo concreto de las relaciones internacionales entendida en su sentido estricto, es preciso delimitar con detalle una serie de aspectos complejos de los que nos ocupamos a continuación.

Como se sabe, el artículo 97 de la CE otorga al Gobierno la dirección de la política interior. A su vez, las instituciones autonómicas, y particularmente sus órganos ejecutivos, ejercen evidentemente una actividad política de primera importancia. A ningún autor, en su sano juicio, se le ocurre afirmar que la actividad política de los gobiernos autónomos resulta incompatible *in genere* con la dirección de la política interior que el artículo 97 de la CE reserva al Gobierno central. Sin embargo, las tornas cambian sustancialmente en el momento en que se pasa de la dirección de la política interior a la dirección de la política exterior.

(7) Cfr. sentencia núm. 35/82, de 14 de junio de 1982, fundamento núm. 2.

La doctrina española, particularmente la doctrina constitucionalista —o para ser más exactos, la que se dedica al Derecho público interno—, se halla atrapada por una concepción un tanto decimonónica del concepto de soberanía que hace que se considere a las relaciones internacionales como una materia *sui generis* y, por tanto, acéfala y específica con respecto a las actividades internas. Se establece así una especie de tabú en torno a estas actividades externas (8). Se produce de este modo una separación en compartimientos estancos, y, por tanto, no relacionados entre sí, entre actividades internacionales y actividades internas cuando realmente ambas no son sino expresiones o manifestaciones de una misma actividad que a veces se despliega en el ámbito interno del Estado y en ocasiones lo trasciende.

Es preciso recordar que el artículo 97 se refiere por igual a la dirección de la política interior y exterior. *Dirigir* la política interior o exterior no significa que el Gobierno sea el único titular de esa política, sino que simplemente se encarga de marcar las directrices y coordenadas generales. Una interpretación estricta del artículo 97 nos llevaría a la conclusión absurda de que las Comunidades Autónomas no pueden llevar a cabo actividad política alguna ni tendrían potestad ejecutiva. Existe, como afirma Condorelli, el peligro de que el Derecho internacional tenga el «singularísimo efecto de contaminar —por así decirlo— todo lo que con él entra en contacto, que se transforma automáticamente en materia intocable para la región» (9).

Las materias internacionales no se distinguen de las materias internas por su contenido, sino por el nivel de tratamiento. El contenido de las relaciones internacionales no es específico ni especificable, puesto que puede estar constituido por cualquier sector de la vida, aunque sea meramente interna. Los tratados internacionales pueden ocuparse, y de hecho se ocupan, de todo; basta con ver la variedad de temas a los que afectan, por ejemplo, los numerosos tratados o convenios suscritos por España en los últimos años. Por ello no hay razón alguna, en el caso de que la materia objeto de tratado sea de competencia regional, para justificar la exclusión de las Comunidades Autónomas en la actuación concreta de esas materias. Se trata, en definitiva, y en lo que al contenido respecta, de competencias

(8) Algo parecido sucede en la doctrina italiana, en la que los autores jusinternacionalistas mantienen una concepción mucho menos «patrimonial» y, por tanto, más abierta del concepto de soberanía; por consiguiente, se muestran, en general, más receptivos a la posibilidad de una intervención de las regiones en el ámbito de las relaciones internacionales que los estudiosos del Derecho constitucional.

(9) LUIGI CONDORELLI, «Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di "rapporti internazionali"», *Politica del Diritto*, año IV, núm. 2, abril 1973, Il Mulino, Bolonia.

no distinguibles, en el marco interno del Estado, de cualquier otro tipo de competencias.

De ahí que, como afirma Bernardini (10), no puede aceptarse la idea de configurar la adaptación del Derecho internacional al Derecho interno como una materia sustantiva, cuando realmente es un mero fenómeno instrumental de producción jurídica interna y, en consecuencia, sometido a las normas generales internas. Como bien indica Remiro Brotons entre nosotros, «la respuesta a la pregunta de si los entes compuestos de un Estado complejo tienen capacidad o no para concluir tratados, para obligar internacionalmente, no está en el Derecho internacional, sino en el Derecho constitucional» (11). Dicho de otro modo, la adaptación de las normas internacionales como fenómeno de producción jurídica interna resulta irrelevante desde la perspectiva del Derecho internacional y, en consecuencia, debe resultar acorde con las normas de distribución de competencias previstas en el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía.

Resulta, por tanto, imprescindible establecer una separación nítida entre el aspecto externo de la actividad internacional reflejada en la estipulación del tratado o convenio y el aspecto interno constituido por el ejercicio de ese poder exterior en el ámbito del Estado. En ambas fases tienen competencias las Comunidades Autónomas, según nuestro criterio. Centrándonos en primer lugar en el aspecto externo, en esa manifestación de la actividad internacional que lleva en definitiva a la estipulación o no de un tratado es necesario distinguir dos fases: una es la fase inicial que cubre el proceso de negociación, y la segunda es la fase conclusiva o final que abarca el proceso de estipulación o conclusión. Esta segunda fase se descompone a su vez en dos actos fundamentales: la manifestación del Estado en obligarse por el tratado y el perfeccionamiento de dicha voluntad (12). Estamos de acuerdo con Remiro Brotons cuando afirma que los preceptos constitucionales, y entre ellos la propia CE, no suelen dispensar la menor atención a la fase inicial, centrándose de modo casi exclusivo en la fase final. Es precisamente en la fase inicial donde las Comunidades Autónomas deben mantener un protagonismo importante.

La manifestación expresa de la voluntad estatal se efectúa, a tenor de la CE, a través del monarca, del Gobierno y de las Cortes Generales en el

(10) ALDO BERNARDINI, «Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1963, págs. 456 y sigs.

(11) ANTONIO REMIRO BROTONS, *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas*, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Ed. de M. Ramírez, Madrid, 1979, pág. 355.

(12) ANTONIO REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, *op. cit.*, pág. 145.

caso del artículo 94. Pero con carácter previo a esa manifestación exterior existe todo un conjunto de actividades que conforman lo que constituye «la formación de la voluntad estatal», que se concentra esencialmente en la producción de la materia interna o ser considerada indispensable para la participación interna en la formación de la norma internacional y para su actuación. Pues bien, tal participación interna en la formación de la norma internacional será constitucionalmente correcta si es efectuada por el órgano interno competente, de acuerdo con la Constitución, para emanar la correlativa norma interna o al menos si participa en su elaboración.

La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal no sólo debe manifestarse en la fase descendente mediante la ejecución interna del tratado o acuerdo, sino también —con los límites que luego se dirán— en la fase ascendente y previa a la firma o estipulación del tratado, ya que las Comunidades Autónomas como tales órganos constitucionales deben contribuir, dentro del Estado, a la formación de la voluntad que España debe expresar en cada caso en sus relaciones internacionales, siempre que el contenido de las mismas afecte al *interés* de aquéllas (13). Como afirman Condorelli y Strozzi, la función exclusiva de la representación exterior por parte del aparato del Estado implica ciertamente una discrecionalidad en la selección de medios para tutelar los intereses nacionales, pero no implica la discrecionalidad total en la selección de objetivos a perseguir (14). El poder exterior del Gobierno se desarrolla al servicio de la comunidad nacional, y, en consecuencia, si alguno de los objetivos que se persiguen es de la competencia de las Comunidades Autónomas se hace necesario estructurar los medios para que éstas sean capaces de influir en las decisiones internacionales. Lo contrario podría llevar a una expoliación de sus competencias.

Ya se ha indicado que la materia de las relaciones internacionales no se distingue por su contenido, sino por su tratamiento. Efectivamente, tal actividad tiene un carácter específico: el de estar internacionalmente impuesta, de lo cual se deriva una responsabilidad internacional del Estado, cuestión ciertamente importante y que es necesario tener en cuenta, pero que no puede conducir en absoluto a la conclusión de que por ello se convierta

(13) Hacemos hincapié en el concepto de *interés* como diferente del concepto de *competencia*. Cfr. al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 84/82, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento y el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el artículo 28 de la Ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

(14) L. CONDORELLI y G. STROZZI, *L'agricoltura fra CEE, Stato e Regioni*, Bologna, 1973, págs. 22-23.

en una materia exclusiva del Estado. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, desde una perspectiva internacional, es el Estado como un todo inescindible, como unidad, el sujeto de Derecho internacional, y no tal o cual órgano, sea central o autonómico. Al Derecho internacional le resulta irrelevante cómo se diversifica el Estado unidad, el Estado sujeto con capacidad para celebrar tratados (15), en un conjunto de órganos. La relación entre estos órganos, cada uno con su propio fundamento constitucional y sus propias competencias, es algo que debe estructurarse en el marco de cada Constitución en virtud de cómo ha quedado regulado en la misma el principio de división y distribución de poderes.

Ciertamente, existe un límite importante cual es el del respeto a las obligaciones internacionales, pero tal límite no puede entenderse en sentido absoluto, puesto que no es sino una manifestación —específica por cierto en cuanto que se expresa en el ámbito del Derecho internacional— del principio del interés general. Se trata, pues, en todo caso, de un límite de contenido, de un límite material (16). El posible incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de las obligaciones internacionales del Estado ha sido precisamente uno de los aspectos más discutidos por parte de la doctrina italiana a la hora de determinar si las regiones deben tener o no competencia en materia internacional. Como apunta Bassanini, tal argumentación no es válida en la medida en que, en muchas ocasiones, es el propio Gobierno, el poder legislativo o incluso el propio poder judicial quienes incumplen tales obligaciones internacionales (17).

Por ello, el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado por parte de las regiones —en nuestro caso, por parte de las Comunidades Autónomas— debe producir exactamente los mismos efectos y consecuencias que el incumplimiento por parte de cualquiera de los otros órganos constitucionales. Si se aplicase a los demás órganos constitucionales una reserva de competencias similar a la que teóricamente se pretende aplicar a las Comunidades Autónomas, se acabaría, en el mejor de los casos, por arrasar el principio de división de poderes. A mayor abundamiento, y centrándonos en el sistema constitucional español, en su supuesto de un eventual incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de las obli-

(15) El Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados no es nada explícito al respecto; cfr. el artículo 6.

(16) En este sentido, cfr. F. BASSANINI y P. CARETTI, «Autonomías regionales y poderes comunitarios», *Documentación Administrativa*, núm. 191, pág. 250, y también ALDO BERNARDINI, *Ordinamento regionale...*, *op. cit.*, pág. 468.

(17) FRANCO BASSANINI, *Le regioni tra Stato e Comunità locali*, Il Mulino, Bolonia, 1976, págs. 137 y sigs.

gaciones internacionales, la CE prevé amplísimos mecanismos de control sobre aquéllas mucho más eficaces e incisivos de los que ordinariamente dispone el aparato del Estado para exigir tal cumplimiento a otros órganos del mismo Estado.

Antes de finalizar este apresurado acercamiento a la problemática general de las Comunidades Autónomas en relación a la actividad exterior, parece procedente recordar la aplicación del artículo 150.2 de la CE en materia de relaciones internacionales. La mayor parte de la doctrina, un tanto apresuradamente, ha optado por considerar que las relaciones internacionales constituyen, por su propia naturaleza, materia no susceptible de delegación o transferencia. Pesa aquí de nuevo como una losa la concepción decimonónica de la soberanía y de las relaciones internacionales a las que se aludía anteriormente. Remiro Brotons ha criticado con brillantez, y no sin cierta sorna, esta concepción trasnochada; por ello considera la idea, que nos parece plenamente acertada, de reconocer a las Comunidades Autónomas una cierta «capacidad convencional en materias de interés estrictamente local o regional, bajo la tutela y con la autorización de los órganos centrales del Estado», mediante la conclusión de «tratados-marco que otorguen cobertura normativa a los acuerdos posteriormente concertados por las entidades a tal efecto autorizadas bajo la garantía de los Estados parte» (18).

Como se ha indicado anteriormente, las relaciones internacionales, entendidas como bloque de materias, no pueden considerarse como una competencia exclusiva del Estado. No existe como materia propia unas «actividades exteriores», sino ciertas materias que tienen un reflejo y generan unas consecuencias concretas en el ámbito internacional. En esas materias se dan a la vez un haz de potestades que corresponden al Estado-aparato y se dan asimismo muchas potestades que corresponden a las Comunidades Autónomas. Por ello tampoco vale, en este caso, como argumento para negar la posibilidad de la aplicación del artículo 150.2 a las relaciones internacionales la reserva absoluta de materias enteras al Estado.

(18) Cfr. A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior...*, *op. cit.*, págs. 250 y sigs. Cabe destacar, como recuerda el propio REMIRO, que hubo en tal sentido una propuesta del grupo vasco en el Congreso de los Diputados.

2. *La participación de la Comunidad Autónoma vasca en la elaboración de los tratados*

Siempre en el marco de las relaciones internacionales *strictu sensu* y a lo largo del *iter* que acompaña a la celebración y posterior aplicación de los tratados, la doctrina distingue entre una fase ascendente que culmina con la firma del acuerdo o tratado y una fase descendente que se produce en el momento de su aplicación y ejecución en el ámbito interno. El Estatuto de Autonomía del País Vasco prevé la participación de la Comunidad Autónoma tanto en la fase ascendente (arts. 20.5 y 6.5) como en la descendente (artículo 20.3).

Centrándonos en la fase ascendente, es el artículo 20.5 el que establece la regla de carácter general al indicar la necesidad de que el Gobierno vasco sea informado de la elaboración de tratados y convenios, así como proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco. El artículo 6.5 prevé por su parte una participación más intensa en lo que hace referencia a determinados tratados o convenios de índole cultural.

De cuanto se ha venido indicando en el apartado anterior se deduce bien fácilmente que la capacidad de actuación de la CAV en la fase ascendente debe corresponder, cuando menos, a la posibilidad de influir sobre los objetivos y rumbos a tomar en las decisiones que afecten a su interés, por lo que que conviene aludir tanto a su nivel de participación cuanto a los instrumentos más adecuados para hacer efectiva la misma.

Los niveles de participación pueden ser muy variados en la práctica (audiencia, información, participación efectiva previa, a su vez con carácter vinculante o no vinculante —distinción importante de la cual se deduciría la posibilidad o no de interponer recursos por parte de la CAC—, etc.) y no podemos extendernos debidamente sobre ellos. Lo que si parece evidente es que, en todo caso, los modelos participativos deben ir más allá de una mera consulta, institución que parece destinada más a adquirir elementos de conocimiento de los intereses y de las necesidades de la CAV que a concurrir realmente a la definición de los fines y rumbos a seguir. La participación de la CAV en el proceso de formación de los tratados y convenios que afecten a sus intereses debe ser, pues, efectiva.

Por ello es preciso interpretar debidamente la cláusula prevista en el artículo 20.5 del Estatuto, cuando afirma que el Gobierno vasco «será informado». En esta cláusula es preciso tener en cuenta dos aspectos: uno formal y otro material o de contenido. Desde el punto de vista formal, la citada

cláusula tiene, en nuestra opinión, carácter imperativo para el Gobierno central (18 bis). Resulta obligatoria la información, y si tal no se diese, el incumplimiento de este requisito podría afectar a la propia constitucionalidad del tratado y generar, en consecuencia, los correspondientes recursos, a los que se aludirá luego.

Desde el punto de vista del contenido, la intensidad de la participación de la CAV variará en función del contenido de las materias objeto del tratado y en función del sistema de distribución de competencias previsto en cada una de las materias que puedan resultar objeto del mismo, pues se debe insistir una vez más en que las relaciones internacionales no tienen un carácter sustantivo en cuanto a su contenido material, sino que se concretan en una serie de materias específicas: comercio, turismo, agricultura, pesca, industria, cooperación tecnológica, y así una amplísima lista productora de efectos más allá de los límites del Estado. Por ello, la cláusula «será informado» actúa fundamentalmente como elemento formal estipulador de la obligatoriedad por parte del Gobierno central de hacer efectiva la participación de la CAV en las materias de su interés.

Con respecto a los recursos, esquematizando al máximo su compleja problemática, hay que destacar que, en principio, la CAV puede interponer tanto recurso de inconstitucionalidad como cuestión de competencia ante el Tribunal Constitucional. Resulta criticable el que el artículo 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no se haya otorgado legitimación a las Comunidades Autónomas para requerir del alto Tribunal declaración previa de inconstitucionalidad de los tratados internacionales. No parece que se barajaron en toda su complejidad las consecuencias que pueden derivarse de la declaración como inconstitucional *a posteriori* de un tratado internacional. Junto a estos recursos cabe, en nuestra opinión, la posibilidad de denunciar la validez del tratado por violación manifiesta de las disposiciones de Derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados (19). Las denuncias en tal sentido por parte de las Comunidades Autónomas, aun cuando pudieran resultar inoperantes en términos jurídicos estrictos por carecer aquéllas de legitimidad internacional para interponer el procedimiento correspondiente, puede debilitar, sin embargo, la imagen y la confianza internacionales del Estado, sobre todo cuando adquieren un carácter repetido y frecuente.

(18 bis) Cfr. en este mismo sentido CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional*, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo III, pág. 1596, Oñate, 1983.

(19) Cfr. al respecto el artículo 46 del Convenio de Viena citado.

De especial importancia resulta el contenido del apartado segundo del artículo 20.3 del Estatuto. Este apartado establece una cláusula general de garantía del Estatuto similar al señalado por el artículo 95.1 de la CE en lo que a la constitucionalidad de los tratados hace referencia. A través de esta disposición se establece un límite a la competencia de los órganos estatales en orden a consentir obligarse y a expresar dicho consentimiento. Esta garantía expresa no sólo no resulta inconstitucional o de dudosa constitucionalidad, como se ha señalado por parte de algún sector de la doctrina, sino que supone el corolario lógico de la consideración de que el Estado tiene una limitación de contenido a la hora de estipular los tratados internacionales. No puede aceptarse la conclusión a la que llega algún sector de la doctrina (20), según la cual, si existe una norma autonómica que contradice el contenido del tratado, queda desplazada por producirse una concurrencia normativa en la que prevalece el tratado en cuanto que ha sido incorporado al Derecho interno en ejercicio de competencias constitucionalmente atribuidas al Estado.

La excepción prevista en el propio artículo 93 de la CE no hace sino confirmar el criterio hasta aquí expuesto de cómo deben estructurarse las relaciones internacionales en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Mediante esta excepción de la CAV, reconoce y acepta de modo expreso la cesión o afectación de determinadas competencias en los casos y presupuestos previstos en el citado artículo 93. No hay aquí una alteración de la distribución como competencias entre el Estado y la CAV, como afirma Escribano Collado (21), sino una cesión o alteración simultánea, y cada uno en su ámbito de competencias propio del Estado y la CAV en favor de la CEE o de cualquier otro organismo al que se pueda aplicar en el futuro el artículo 93.

Junto al límite expreso indicado en el citado artículo 20.3 existen, sin embargo, otra serie de límites a la actuación de las Comunidades Autónomas y más concretamente a su competencia normativa en relación al Derecho internacional. Tal competencia queda excluida, en nuestra opinión, cuando pueda afectar al límite del respeto del Derecho internacional general, aun cuando no haya una referencia expresa al mismo en el texto constitucional tal como ocurre, por ejemplo, con el artículo 10.1 de la Constitución italiana. (Sin embargo, sí hay una referencia implícita en el artículo 96.1 y también, en cierto modo, en el preámbulo cuando se hace alusión al deseo de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz

(20) Por ejemplo, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *El Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, pág. 180.

(21) P. ESCRIBANO COLLADO, *op. cit.*, pág. 270.

cooperación entre todos los pueblos de la tierra».) Otro tipo de límite general, del que en definitiva el artículo 20.3 constituye una expresión, es el límite del respeto de los tratados de organización internacional. Tampoco hace referencia al mismo el texto constitucional, al contrario de lo que sucede —una vez más— en la Constitución italiana a través de su artículo 11. Alusiones a este tipo de pactos internacionales de carácter general se dan en la CE en sus artículos 10.2 y 39.4. Sin embargo, el fundamento de este segundo límite —muy ligado al anterior— puede basarse también en el artículo 96.1 y en el preámbulo constitucional ya citados.

En cuanto a los instrumentos posibles para hacer efectiva la participación de la CAV, y en general de las Comunidades Autónomas en la formación de los tratados, el Derecho comparado (República Federal de Alemania, Canadá, Suiza, Checoslovaquia, Yugoslavia, etc.) (22) nos muestra un amplísimo abanico de fórmulas y soluciones: presencia de expertos regionales en las Comisiones parlamentarias, participación en los organismos internacionales (particularmente interesante esta fórmula en el caso de la adhesión a la CEE), conferencia permanente de los presidentes de las Comunidades Autónomas, constitución de una sección específica en el Ministerio de Asuntos Exteriores para coordinar con las Comunidades Autónomas la política de los tratados, etc. Como bien afirma Sánchez Rodríguez, la peor de las soluciones es la de no prever mecanismos concretos de participación (23), y una buena prueba de ello la encontramos en la República Federal de Alemania, en donde se hizo absolutamente necesario llegar a un sistema de participación a través del Pacto de Lindau.

Resulta interesante al respecto la experiencia habida en Italia, donde, salvo en algún Estatuto en concreto (Cerdeña y Friuli-Venezia-Giulia), no se previó ningún sistema de participación de las regiones en la negociación de los acuerdos internacionales. Téngase en cuenta que en los Estatutos ordinarios italianos las regiones carecen de competencias exclusivas. Aun así, ya en el año 1975, por iniciativa de la AICCE, sección italiana de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, diversas regiones aprobaron el envío al Parlamento italiano de una proposición de ley en la que se regulaba la participación de las regiones en la política comunitaria (24). En esta proposición se establecía el carácter vinculante de los

(22) Cfr. A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior...*, pág. 237.

(23) LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *El proceso de celebración de los tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (teoría y práctica)*, International Law Association, Madrid, 1984.

(24) MARIO SCHINALE, «Il rapporto Stato-Regioni con riferimento alla formazione ed all'attuazione degli atti comunitari», *Il Foro Amministrativo*, 1976, pág. 556.

acuerdos previstos en la misma en los casos que allí se citaban. El contenido de esa proposición fue sustancialmente recogido posteriormente por parte de la Comisión Giannini. Más recientemente, en 1982, el entonces ministro para Asuntos Regionales Aldo Aniasi presentaba un *rapporto sullo Stato delle Autonomie*, en el que se consideraba necesario «buscar fórmulas para constantes y continuas consultas y colaboración entre ambos (Estado y regiones) a la hora de elaborar las orientaciones relativas a la política comunitaria que interesa a las regiones» (25).

Sea cual fuere el sistema que en su momento se establezca en España, parece evidente la necesidad de que se formen órganos consultivos y deliberativos en los que participen los representantes de todas las Comunidades Autónomas y los órganos gubernativos y/o legislativos en cada caso concreto.

3. *La aplicación interna de los tratados y convenios en el marco autonómico*

El primer inciso del artículo 20.3 del Estatuto atribuye al País Vasco la ejecución de los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas por el Estatuto, entrando, pues, de lleno en la fase descendente del acuerdo internacional relativa a la aplicación y ejecución de su contenido en el ámbito interno.

La aplicación de los tratados y convenios internacionales en el Derecho interno varía según se trate de tratados *self-executing*, es decir, tratados que crean derechos y obligaciones para los individuos y que, por tanto, son susceptibles de ser directamente aplicados por los Tribunales nacionales, y tratados *not self-executing*, cuya aplicabilidad directa exige la previa adaptación por parte del Derecho interno de la norma internacional. En el primero de los casos, la capacidad normativa de las instituciones y órganos que detentan el poder legislativo —sean centrales o autonómicos— queda evidentemente muy limitada e incluso en algún caso, como sucede sobre todo en el Derecho comunitario europeo, la capacidad ejecutiva (26).

Sin embargo, con carácter general, el ordenamiento jurídico interno des-

(25) Cfr. *Quaderni Regionali*, núms. 2/3, 1982, págs. 718 y sigs.

(26) Sobre esta distinción y sus efectos en los ordenamientos internos, cfr., por todos, MICHEL WAELBROECK, *Traité internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché Commun*, Bruselas-París, 1969. Sobre la diferencia de aplicabilidad directa entre las normas de carácter internacional y las normas comunitarias, cfr., entre otros, PAOLO CARETTI, *Ordinamento Comunitario e Autonomia regionale*, Giuffrè, Milán, 1979, págs. 204 y sigs.

empeña un papel de primera importancia, sobre todo en los tratados *not self-executing*, a la hora de desarrollar, ejecutar y hacer efectivo el cumplimiento de los tratados. El problema se plantea, en consecuencia, a la hora de establecer la atribución de estas funciones bien al Estado o bien a las Comunidades Autónomas. Al contrario de lo que sucedía en la fase ascendente, la CEE hace referencia, aunque indirecta, a la posibilidad de que las Comisiones Autónomas puedan intervenir en esta fase descendente, ya que el inciso final del artículo 93 otorga a las Cortes Generales o al Gobierno, en su caso, la *garantía* del cumplimiento de los tratados y demás resoluciones emanadas de los organismos a los que hace referencia el mismo artículo, de lo cual se deduce que no existe una reserva total en favor de esos órganos —Cortes Generales y Gobierno— de las competencias de ejecución, sino tan sólo una reserva de la garantía de su adecuado cumplimiento (27). El artículo 20.3 del Estatuto vasco, así como sus homólogos —con las variantes correspondientes y en algún caso con excepciones notorias—, prevé la reserva de esta competencia en favor de la CAV.

No parecen plantearse dudas acerca de la plena competencia de las Comunidades Autónomas, y en nuestro caso del Estatuto del País Vasco, a este respecto, todo ello en función de la aplicación del sistema de distribución de competencias. Los problemas se plantean, sin embargo, a la hora de determinar el límite de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, bien por razones de coordinación de la política general de las relaciones internacionales o bien por razón del incumplimiento de los tratados o convenios. Además de ello, se plantean en el Derecho comunitario los problemas derivados de los Reglamentos y directivas emanadas por la CEE.

La índole de este trabajo nos impide un análisis en profundidad de estas cuestiones, pero no obstante conviene hacer alguna alusión, si bien somera, a las mismas. Con respecto al problema de la coordinación y del cumplimiento de las obligaciones internacionales, es preciso señalar con carácter previo que tanto una como otro se hallan en estrecha conexión con la cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de los tratados. La búsqueda de específicas garantías de una pronta y a la vez coordinada ejecución de las obligaciones internacionales debe acompañarse de la clara afirmación de que tal resultado no puede conseguirse sin fijar los oportunos procedimientos de acuerdo dirigidos a la efectiva participación de las instituciones de las Comunidades Autónomas

(27) En este sentido se expresa el Tribunal Constitucional, sentencia 26/1982, de 24 de mayo, fundamento 6: *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 14, pág. 465, y STC 48/1982, de 12 de julio: BJC, núms. 16/17, pág. 685.

en la fase ascendente de los tratados. En la medida en que la intervención en la fase ascendente sea realmente efectiva, más fácil resultará el minucioso cumplimiento de unas obligaciones que no vienen impuestas, sino de las que se es copartícipe.

No basta, con ser correcta, la previsión establecida en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado en relación a sus artículos 21.2 y 22.2. Este alto organismo puede, efectivamente, ejercer una importante labor de coordinación del conjunto de normas desarrolladas por las Comunidades Autónomas en la aplicación de los tratados. Pero en todo caso la coordinación debe abarcar a todo el proceso de gestación de los acuerdos internacionales.

Con respecto al incumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de las Comunidades Autónomas de cuanto ha quedado expresado anteriormente al comentar el artículo 20.5, sorprende la facilidad con que algún sector de la doctrina (28) interpreta la garantía del artículo 93 de la CE como una «habilitación específica para utilizar el medio más acomodado al supuesto de abstención de las Comunidades Autónomas». Por ejemplo, parece totalmente improcedente en este caso la utilización del artículo 155 de la CE dada la gravedad y el carácter excepcional del mismo. Se manifiesta aquí una vez más el enraizamiento en un importante sector de la doctrina de la idea de las «relaciones internacionales» como cuestión tabú e intangible. Es evidente que puede darse en alguna ocasión el supuesto de un grave atentado al interés general de España como consecuencia del incumplimiento de determinadas obligaciones internacionales o como consecuencia de otros muchos motivos ajenos a la específica naturaleza de aquéllas. Pero no menos evidente parece que en el incumplimiento de las obligaciones internacionales se dan grados de responsabilidad muy variados. No parece que el incumplimiento de acuerdos de buena vecindad entre los valles pirenaicos o el incumplimiento de las normas sobre las épocas de veda del salmón en la ría del Bidasoa puedan atentar tan gravemente a los intereses generales de España.

Con respecto a la amplitud de las competencias de ejecución, indudablemente las leyes de ejecución de los tratados internacionales tienen el mismo valor normativo que las leyes ordinarias, por lo que, desde el punto de vista de la competencia normativa, la actividad de las Comunidades Autónomas abarca en tales supuestos tanto al desarrollo legislativo como a la modificación, abrogación o creación de nuevas normas, siempre con el límite del cumplimiento de las obligaciones internacionales previstas en el tratado o

(28) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pág. 483.

convenio. Junto a esta actividad normativa, las Comunidades Autónomas mantienen en toda su extensión —siempre dentro del límite competencial propio y con el respeto de las obligaciones internacionales— la potestad ejecutiva y reglamentaria.

El campo de actuación de las Comunidades Autónomas, y en particular del Estatuto vasco, es muy amplio, sobre todo en la perspectiva del futuro ingreso de España en la CEE. Por ello resulta una vez más imprescindible el establecimiento de sistemas de coordinación Estado-Comunidades Autónomas, en los que, respetando el sistema de distribución de competencias, se desarrolle una actividad de ejecución coordinada. Una vez más —no hace falta insistirlo— tal coordinación debe indicarse no en el momento de la ejecución de los acuerdos, sino desde el inicio de su gestión mediante una participación efectiva de las Comunidades Autónomas.

4. *Los convenios culturales previstos en el artículo 6.5*

El artículo 6.5 del EAPV ofrece un contenido doble que es necesario delimitar correctamente. De una parte, estipula y prevé la iniciativa de la CAV para solicitar del Gobierno central la aceleración de tratados y convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con ciertos Estados a los efectos de salvaguardar y fomentar el euskera. Se trata, en consecuencia, de una iniciativa para la puesta en marcha de una actividad internacional entendida en sentido estricto en cuanto que la celebración de estos tratados o convenios generaría normas productoras de efectos jurídicos en el ámbito del Derecho internacional. Ya se ha aludido a esta cuestión, por lo que no procede insistir en ello. Tan sólo cabe señalar que, tanto por las materias a las que se alude en este artículo como por los sujetos a los que va dirigido su contenido, como por el marco fronterizo en el cual debe desarrollarse, constituye este supuesto uno de los ejemplos más claros de la oportunidad e incluso de la necesidad de hacer posible una ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales al amparo del artículo 150.2 de la CE, tal como ya se ha indicado antes, de modo y manera que las Comunidades Autónomas, con los límites que ya han quedado precisados, pudieran firmar tratados y convenios con plena capacidad jurídica en el orden internacional (29).

(29) Existen fórmulas jurídicas de acuerdo fronterizo muy variadas. DUPUY señala, entre otras: acuerdos entre regiones, o entre éstas y Estados, en desarrollo de acuerdos o tratados previamente establecidos entre los Estados; habilitaciones a las autoridades

En cuanto al contenido al que deben afectar tales tratados o convenios, debe entenderse que las relaciones culturales a que se refiere el artículo no deben ir dirigidas tan sólo al fomento y salvaguarda estrictos del euskera, sino de toda la cultura euskaldun, es decir, del conjunto de manifestaciones culturales intrínsecamente unidas a la lengua vasca y a su desarrollo, tales como arte, danza, música, folklore, literatura oral y escrita, sistemas educativos y promoción de la lengua, ikastolas, etc.

El segundo apartado del artículo que comentamos se inserta de lleno en lo que al comienzo del trabajo hemos definido como actividades de relieve internacional, concepto que, como ya indicamos, ha sido ampliamente acogido y analizado por la doctrina italiana (Condorelli, Strozzi, Morviducci, Caretti, Donnarumma, etc., entre otros muchos).

Estas actividades de relieve internacional tan sólo tienen de internacional la etiqueta, en la medida en que se desarrollan en ámbitos espaciales más amplios que el interno, pero que en realidad son totalmente extrañas al Derecho internacional entendido en sentido estricto, o sea, al conjunto de normas que regulan la coexistencia de los sujetos internacionales y las relaciones entre los entes soberanos. Como afirma Strozzi, estas actividades «son expresión de un poder interno que para mejor realizarse puede implicar entidades existentes fuera de los confines nacionales, sin por ello incidir sobre la posición unitaria del Estado en el cuadro de las relaciones internacionales» (30), por lo que en su desarrollo las Comunidades Autónomas ni usurpan ni estorban el poder exterior del Estado, ni, por supuesto, pueden poner en juego la responsabilidad internacional de éste, ni en el plano jurídico ni en el político. Se trata, como recuerda Condorelli, de «actividades en el exterior dirigidas a favorecer el desarrollo económico, social y cultural de la región» (31), y en ellas caben múltiples campos de actividad: actividades promocionales de la industria, el comercio, el turismo, la organización de ferias internacionales o la participación en las mismas, la participación en actividades o encuentros culturales o deportivos, la celebración de convenios o acuerdos de cooperación, la fijación de planes para la participación en el desarrollo económico de regiones o comarcas atrasadas, y así hasta

regionales para firmar acuerdos; ausencia de referencias a las autoridades de tutela y silencio de los textos sobre la capacidad de concluir, etc. Cfr. P. M. DUPUY, «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *AFDI*, 1977, pág. 843.

(30) GIROLAMO STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 1983, pág. 32.

(31) LUIGI CONDORELLI, en A. BARBERA y F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978, pág. 111.

un sin fin de actividades enmarcadas dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Cada vez se está produciendo en Europa una mayor conciencia de la necesidad de favorecer y ampliar las actividades de relieve internacional de las que el Consejo de Europa denomina colectividades o autoridades territoriales, sujeto que abarca —según criterio del propio Consejo de Europa— «a las colectividades, autoridades u organismos que ejercen funciones locales y regionales según el Derecho interno de cada Estado» (32). Resulta loable, en tal sentido, la actividad que está llevando a cabo el Consejo de Europa citado a través de varios organismos de él dependientes, así como la OCDE o el propio Parlamento Europeo, particularmente en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Dentro de estas actividades cabe destacar, por su importancia, la creación —de la mano del Consejo de Europa— de la Conferencia de Poderes Locales Regionales, uno de cuyos ejemplos más efectivos lo constituye la «Carta Europea de la Autonomía Local» adoptada mediante resolución núm. 126, de 1981 (33).

En este ámbito de las actividades de relieve internacional, la cooperación transfronteriza tiene una enorme importancia tanto para el País Vasco en concreto como para el resto de las Comunidades Autónomas y del Estado en general, pues no se debe olvidar el dato de la existencia actual de diez Comunidades Autónomas fronterizas. En el campo de la doctrina jusinternacionalista se está abriendo camino cada vez con mayor intensidad la idea de la frontera como terreno privilegiado de la cooperación internacional. Aun cuando la jurisprudencia internacional ha rechazado, o al menos minimizado, la concepción de la frontera como zona de encuentro, manteniendo en su lugar la tradicional idea de la frontera como línea (34), lo cierto es que en la actualidad, y fundamentalmente como consecuencia de la CEE, se está operando en toda Europa una transformación de carácter, contenido y elementos de la frontera, y, por consiguiente, dando lugar a una revalorización de las relaciones de cooperación entre las regiones transfronterizas.

(32) Cfr. al respecto A. CH. KISS, *La frontière-coopération*, en autores varios, *La frontière*, Ed. Pedone, París, 1980.

(33) Sobre la génesis y evolución de esta «Carta», puede verse el trabajo de PHILIP BLAIR, «Verso una Carta Europea dell'autonomia locale?», en *Le Regioni*, núm. 4, 1982, págs. 607-636.

(34) Cfr. al respecto CLAUDE BLUMANN, *Frontières et Limites*, en *La frontière*, *op. cit.*, págs. 5-6 y 25-28.

En el ámbito del ordenamiento jurídico español, cfr. CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad con especial referencia al sector fronterizo del País Vasco* (tesis doctoral), Facultad de Derecho de San Sebastián, 1984.

El artículo 6.5 del Estatuto ofrece la posibilidad de potenciar, en la línea citada, las relaciones transfronterizas entre ambos territorios vascos, y no sólo en el estricto campo cultural y lingüístico, sino en todos los ámbitos, particularmente en el campo social y económico, estableciendo y potenciando una región económica con entidad propia en el marco europeo.