

EL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA EN EL PROCESO DE CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN A LA LUZ DE LA PRÁCTICA Y DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

José Martín y Pérez de Nanclares

Aspectos generales: la creciente importancia de un derecho desdeñado en el pasado

El derecho de las CCAA a recibir información en relación con los tratados internacionales que celebre el Estado y resulten relevantes para aquéllas se ha dicho con razón que es una dimensión «periférica al *ius contrahendi* del Estado». ¹ En cierto sentido se podría ir más allá y afirmar que en la práctica ha sido el «hermano pobre» de la acción exterior de las comunidades autónomas. Ello se ha debido probablemente al menor brillo que despiden este derecho si es comparado con otras modalidades autonómicas de acción exterior políticamente más vistosas, como podrían ser quizá los viajes institucionales, las acciones de cooperación al desarrollo, la cooperación transfronteriza, la apertura de oficinas en el exterior, la participación en organismos internacionales o incluso la celebración de algún tipo de acuerdo (no normativo) con un Estado tercero. A diferencia de estos medios *directos* de participación en la acción exterior, el derecho de información es, junto al derecho de solicitud al Estado para que celebre un tratado internacional y el derecho a participar en las delegaciones negociadoras del Estado, uno de los clásicos medios *indirectos* de participación autonómica en esa acción exterior. Tampoco ha contribuido demasiado a su mejor utilización la inadecuada y muy heterogénea regulación normativa que este derecho encontró inicialmente en los diferentes Estatutos de Autonomía. Y, por último, ese papel secundario quizá también se haya debido en parte a que la práctica llevada a cabo por el Estado diste mucho de haber sido la óptima, tanto en su intensidad de uso como en los medios y cauces empleados.

Pero, en todo caso, parece también evidente que esta cuestión ha cobrado en los últimos tiempos una renovada vitalidad. Ello probablemente se ha debido a, al menos, dos causas bien concretas. Por un lado, se ha logrado una más homo-

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto más amplio financiado por el Ministerio de Educación (SEJ 2006-15523) del que el autor es su investigador principal.

1. Así se pronunciaba, por ejemplo, González Campos, J. D.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», en AAVV, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pp. 39-57, en p. 44.

génea regulación de este derecho en los nuevos Estatutos de Autonomía que se han ido aprobando durante la última legislatura; tras la estela del referente catalán² se han ido aprobando otras reformas estatutarias en Valencia³, Islas Baleares,⁴ Andalucía,⁵ Aragón⁶ o Castilla y León⁷ que, pese a las diferencias aún existentes en algunos puntos concretos, han logrado fijar un nuevo régimen jurídico del derecho de información mucho más armónico y ambicioso.⁸ Y, por otro lado, en algunos casos concretos, ha empezado a surgir cierta controversia entre las CCAA y el Estado en la materia –un buen ejemplo sería el surgido con la Comunidad Autónoma de Canarias en 2007–⁹ que ha obligado al Gobierno del Estado a tener un mayor cuidado en el cumplimiento de un derecho que en el pasado había sido casi desdeñado. En concreto, el Senado mediante diversos mecanismos –especialmente a través del (modesto) instrumento de las mociones e interpelaciones¹⁰ o del más formal de la participación en la autorización parla-

2. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *BOE* núm. 172, de 20 de julio de 2006.

3. Ley Orgánica 5/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, *BOE* núm. 86, de 11 de abril de 2006.

4. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, *BOE* núm. 52, de 1 de marzo de 2007; corrección de errores en *BOE* núm. 77, de 30 de marzo, y 173, de 20 de julio.

5. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Autonomía para Andalucía, *BOE* núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

6. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, *BOE* núm. 97, de 23 de abril; corrección de errores en *BOE* núm. 294, de 8 de diciembre.

7. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, *BOE* núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

8. Art. 196 Estatuto de Cataluña; art. 62.1 d) Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 97.2 Estatuto de Aragón; art. 102 Estatuto de Islas Baleares; y art. 68.3 Estatuto de Castilla y León.

9. En relación con el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, surgió una cierta controversia con la Comunidad de Canarias. Este Acuerdo recoge en su apartado 1.3 que la autoridad competente para su aplicación es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales si bien, como consideró el propio Consejo de Estado, de acuerdo al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA nos encontramos ante una competencia exclusiva de éstas últimas. Sin embargo, durante la tramitación de este Acuerdo, cuya autorización parlamentaria se hizo conforme a las previsiones del artículo 94 de la Constitución española, el Estado omitió por completo el trámite formal de audiencia previo a las CCAA que, en este caso, preveía el Estatuto de Autonomía de Canarias (derecho de información). Para ser precisos, habría que precisar también que durante la negociación del Acuerdo, el Gobierno de Canarias había estado presente en dos reuniones previas por invitación del Gobierno del Estado.

10. Ya a finales de la década de los noventa se planteó una interesante interpelación al Gobierno de otro senador de Coalición Canaria (D. Victoriano Ríos Pérez) en la que se interesaba por los propósitos del Gobierno para cumplir las previsiones que en materia de información sobre tratados internacionales recogían algunos Estatutos de Autonomía, como era el caso del canario; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 506, de 22 de junio de 1998. De hecho, sirvió para que el Senado aprobase una moción por la que instaba al Gobierno a que «elabore y proponga a las Comunidades Autónomas un procedimiento con-

mentaria de acuerdos internacionales según el procedimiento de autorización previsto en el artículo 94 de la Constitución¹¹ ha ido dejando a la luz las «miserias» que presentaba el funcionamiento práctico del mecanismo de información y paralelamente ha ido «arrancando» también al Gobierno del Estado ciertos compromisos,¹² entre los que sin duda destaca el procedimiento fijado por el Gobierno para dar cumplimiento a este derecho de información.¹³

A la luz de todo ello, parece sensato plantearse en este momento algunas de las cuestiones jurídicas más relevantes a propósito del aludido derecho de información. Así, una vez perfilamos de forma sucinta el marco jurídico básico de la acción exterior autonómica (II) y de la más concreta participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales por parte del Estado (III), trataremos de analizar el proceso de superación de la anterior heterogeneidad estatutaria a través de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía (IV), así como las cuestiones más relevantes en la interpretación de este derecho (V). Para

creto que, con carácter general, y en aplicación del principio de cooperación, institucionalice la información a las comunidades autónomas en el proceso interno de elaboración de tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afecten a materias del específico interés de dichas comunidades, y de manera que haga posible el diálogo adecuado al efecto»; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado-Pleno, Serie I, núm. 93, de 23 de junio de 1998. En el año 2000 ese mismo senador volvió a presentar una interesante interpelación al Gobierno en la que retoma la cuestión para recabar información precisa sobre el desarrollo de la cuestión que, ante la insatisfacción de algunas CCAA, genera interesantes intervenciones de otros grupos parlamentarios; *Diario de Sesiones del Senado*, Senado-Pleno, núm. 11 de 28 de junio de 2000, pp. 398-406, especialmente pp. 398-400; igualmente *Diario de Sesiones del Senado*, Senado-Pleno, núm. 12 de 12 de septiembre de 2000, pp. 424-429.

11. Esta fue la vía en la que se alegó por senadores de Coalición Canaria la violación del derecho de información recogido en su Estatuto de Autonomía en el caso ya citado del Acuerdo hispano-marroquí de 2007. En ese caso la Comisión de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Senado emitió, a propuesta de los senadores de Coalición Canaria, un dictamen (5 de noviembre de 2007) adoptando el acuerdo de elevar al Pleno del Senado la propuesta de aplazar la autorización al Gobierno para que preste el consentimiento del Estado para obligarse por medio de ese tratado internacional por considerar que se podía haber violado el derecho de información que tiene la Comunidad de Canarias conforme a su Estatuto de Autonomía. La discusión mantenida entre los senadores del Coalición Canaria (Sr. Belda Quintana) y el resto de grupos parlamentarios (Sr. Gasòliba, Sr. Puig Olive y Sra. Guerra Guerra) dan buena muestra del problema existente; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 137, de 7 de noviembre de 2007, pp. 8653-8656.

12. Como consecuencia de la moción aprobada por el Senado en 1998 el Gobierno remitió a las CCAA una propuesta de actuación en la materia, de la que informó al Senado en enero de 1999, para que aquéllas le remitieran sus observaciones que estimasen pertinentes. Sin embargo, transcurrido más de un año las CCAA continuaban quejándose de que desconocían el grado de cumplimiento del mismo.

13. Procedimiento para información a las CCAA sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés; publicado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 127 de 15 de enero de 2001, pp. 20-21. El procedimiento se había fijado, en realidad, con anterioridad, pero las CCAA se había quejado en diversas ocasiones de la imposibilidad de acceso al contenido del mismo; véase, por ejemplo, la ya citada interpelación realizada por el Sr. Ríos Pérez en 2000, *Diario de Sesiones*, Senado-Pleno, núm. 11 de 28 de junio de 2000, pp. 398-406, en especial p. 402.

concluir, incluiremos unas consideraciones finales de carácter crítico y, en parte, también prospectivo (VI).

El marco jurídico general de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: una competencia exclusiva del Estado con margen de participación para las CCAA

Al tratarse en España cualquier cuestión a propósito de acción exterior de las Comunidades Autónomas existen, a nuestro entender, tres ideas básicas iniciales que conforman el marco jurídico en que ha de desenvolverse la discusión. La primera de esas ideas motrices se concreta en que, desde la perspectiva del derecho internacional, el hecho de que los entes subestatales tengan algún tipo de participación en la acción exterior del Estado depende única y exclusivamente de la opción constitucional por la que opte cada Estado. Si la Constitución nacional en cuestión lo permite, nada en derecho internacional impide que, como manifestación del principio básico de autoorganización de cada Estado, esos entes subestatales puedan entablar relaciones con otros Estados en cuanto sujetos de derecho internacional. Dicho de otra forma, no existe obstáculo alguno de derecho internacional para que dentro de un Estado territorialmente compuesto los entes subestatales puedan concluir tratados internacionales en las materias en las que tengan competencia propia por mor de su Constitución nacional. En este sentido, el Convenio de Viena sobre derecho de los tratados entre Estados de 23 de mayo de 1969, del que España es parte, se limita a establecer en su artículo 6 de forma muy escueta que «todo Estado tiene competencia para celebrar tratados»,¹⁴ mientras que el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados cele-

14. De hecho, la Conferencia de Viena que elaboró este convenio realizó sus discusiones preparatorias sobre la base de un proyecto presentado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas que en su versión inicial (1966) preveía expresamente la capacidad de celebración de tratados internacionales por parte de los entes que formaran parte de una unión federal. En concreto, el apartado segundo del artículo 5 de este proyecto establecía que «los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esta capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta». Este precepto fue finalmente eliminado a petición de la delegación canadiense, mas en modo alguno se incluyó en el convenio finalmente resultante ningún elemento que matizara o limitara este principio fundamental de fondo y además en absoluto lo negaba; simplemente omitió su inclusión expresa. En efecto, como ha sido afirmado por una significativa parte de la doctrina, «la supresión no se debió, en cualquier caso, a descuerdo con el contenido de la norma sino a la oportunidad de recordarla expresamente en un texto como el que se estaba elaborando»; Remiro Brotons, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en Ramírez Jiménez, M. (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377, en p. 355, nota 1.

Es más, la doctrina más relevante consideró adecuada tal supresión porque, entre otras causas, la propuesta «hacía depender una cuestión, tan íntimamente vinculada con la subjetividad internacional como es la celebración de tratados internacionales, de lo que dijera un texto constitucional y esto en derecho internacional depende de otras consideraciones»; así se expresó por ejemplo Casanovas y La Rosa, O.: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», en Pérez González, M. (coord.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñate, 1994, pp. 43-64, en pp. 45-46.

brados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales entre sí deja la cuestión en manos de lo que establezca la propia organización internacional. De esta forma, existen constituciones de relevantes Estados federales que regulan un cierto *ius ad tractatum* de los entes subestatales, mientras que otras no lo hacen. En todo caso, no debería perderse de vista que a efectos iusinternacionales el único responsable internacional como sujeto de derecho internacional es el Estado, incluso aunque los entes subestatales tengan reconocida capacidad para celebrar tales acuerdos internacionales. Y obviamente además del requisito constitucional nacional se requerirá un reconocimiento de la capacidad internacional por parte del sujeto tercero con el que se vaya a celebrar ese acuerdo.

La segunda de las ideas motrices –en parte, consecuencia de la anterior– deriva de la regulación constitucional española, cuyo artículo 149.1.3 se limita a establecer, de forma –digámoslo suavemente– poco elaborada, que *las relaciones internacionales* son competencia exclusiva del Estado. A estas alturas no es ya necesario ahondar en las valoraciones extremadamente críticas que esta regulación ha merecido desde un principio en la doctrina española más relevante por considerarla, entre otras cosas, «lacónica y simplista», «contemplando las relaciones internacionales con lentes decimonónicas». ¹⁵ Lo realmente relevante es que, como la profesora Mangas Martín afirmó muy tempranamente, de esta desafortunada afirmación constitucional en modo alguno podía desprenderse que el Estado estuviera en posición de una competencia exclusiva ilimitada en las relaciones internacionales ya que ello conllevaría muy graves consecuencias en el sistema constitucional, en especial para el sistema autonómico que era –y sigue siendo– piedra angular del sistema constitucional español. ¹⁶ Así, hoy día resulta evidente que buena parte de las 22 materias recogidas en el listado del artículo 148 CE como susceptibles de ser asumidas por las CCAA gozan de una inevitable proyección exterior ¹⁷ y no sólo para las CCAA que tengan frontera con otro Estado, donde la afirmación sobrepasa el linde lo obvio. Por ello, el propio Tribunal Constitucional, tras algunos criticables titubeos en los primeros años de su jurisprudencia

15. Remiro Brotons, A.: *loc. cit.* («La actividad exterior...»), p. 360 *in fine*; *ib.: op. cit. (La acción exterior del Estado)*. En parecido sentido crítico, se pronunciaron también, entre otros, Jáuregui Bereciartu, G.: *Comunidades Autónomas y relaciones internacionales*, IVAP, Oñate, 1986, pp. 22 y ss; Mangas Martín, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 1980, núm. 61, pp. 143-185, especialmente pp. 158-160; Muñoz Machado, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pp. 475-476 (lo mantiene en 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007, vol. 1, pp. 630-631).

16. Mangas Martín, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 1ª edición, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 224 y ss. (en 2ª edición, Madrid, 1987, pp. 211 y ss.).

17. A este respecto y salvando las obvias diferencias quizá no esté de más recordar que en el ámbito de la Unión Europea el Tribunal de Justicia ha construido a partir de la conocida sentencia recaída en el asunto AETR la llamada doctrina del paralelismo o *in foro interno in foro externo*. Conforme a ella, cuanto la Comunidad Europea tenga atribuida en el orden comunitario interno una determinada competencia (*in foro interno*) la proyectará también en la dimensión externa de la actuación comunitaria en esa misma materia (*in foro externo*); Sentencia de 31 de marzo de 1971, AETR (22/70, Rec., p. 3245).

cia,¹⁸ dejó bien establecido en la pasada década de los noventa que la competencia exclusiva en materia exterior no puede servir para «subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas».¹⁹ Por tanto, comprende únicamente el «núcleo duro» de las relaciones internacionales, entendiéndose por tal la representación exterior del Estado (art. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia.²⁰ Fuera de este «núcleo duro» las CCAA perfectamente pueden realizar actividades que tengan una proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias (reguladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía).²¹ En realidad, hoy día no hablamos ya de una mera posibilidad sino que es una verdadera práctica consolidada y en clara expansión.²²

Y la tercera idea básica que conforma el marco jurídico de discusión de la acción exterior de las CCAA es que, tras la adhesión de España a las Comuni-

18. Recuérdense que bien entrada la década de los ochenta el Tribunal Constitucional mantenía una criticable jurisprudencia que sostenía que las relaciones internacionales «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna*», STC 44/1982, de 8 de julio de 1982, FJ 4, subrayado añadido por nosotros. En parecido sentido, se volvió a pronunciar seis años más tarde en la STC 252/1988, de 20 de julio de 1988.

19. Esta contundente afirmación se realizó en la importante STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, (FJ 5) y se ha mantenido hasta nuestros días. Con todo, el cambio jurisprudencial ya se había intuido cuatro años antes con la STC 54/1990, de 28 de marzo de 1990 en la que ya había comenzado a distinguir entre la acción exterior propiamente dicha, correspondiente al Estado (celebración de acuerdos internacionales y responsabilidad internacional por su cumplimiento), y la función que podría quedar en manos de las comunidades autónomas (ejecución y control). La base doctrinal sobre la que el Tribunal Constitucional se pudo apoyar no era escasa. Un importante sector de la misma ya se había referido con anterioridad a ese mismo «núcleo duro»; por ejemplo, Pérez González, M.: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollo en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, p. 265.

20. Ejemplos palmarios de ello son por ejemplo las cuestiones relativas a la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; el régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149.1 apdos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE).

21. Cfr., entre otros, Sobrino Heredia, M.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia-Europa, 2001, p. 29.

22. Para acercarse al ya amplio listado de actuaciones que en materia exterior han emprendido las diversas CCAA puede verse *in extenso*, entre otros, Fernández de Casadevante Romaní, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas—Balance de una práctica consolidada*, Dilex-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001, pp. 215-777; Colino, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Observatorio de Política Exterior, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 10/2007, Madrid, 2007.

dades Europeas en 1986, resulta absolutamente imprescindible diferenciar claramente entre las relaciones exteriores en sentido propio y la acción de las CCAA en materia comunitaria.²³ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido con toda rotundidad que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas *puede considerarse a ciertos efectos como el interno*».²⁴ Por ello precisamente la propia Constitución prevé un precepto *ad hoc*, el artículo 93 CE, que el Tribunal Constitucional ha considerado que no es sólo un mecanismo «orgánico-procedimental» para encauzar la adhesión a las Comunidades Europeas —como, por cierto, sostuvo con incomprensible perseverancia durante demasiado tiempo—,²⁵ sino que, como finalmente ha aceptado en la trascendente Declaración 1/2004 a propósito del Tratado por el que se establecía una Constitución europea,²⁶ contiene también «una *dimensión sustantiva o material* que no cabe ignorar».²⁷ Incluye, pues, una «dimensión material» y por lo que aquí nos interesa exige, por tanto, diferenciar claramente la dimensión europea de la dimensión exterior en cualquier análisis que se haga de la capacidad de actuación exterior por parte de las CCAA. La actuación de éstas ante la Unión Europea ya no es acción exterior propiamente dicha y reclama obviamente una más intensa par-

23. Esta cuestión la hemos tratado con mayor detalle en Martín y Pérez de Nanclares, J. y López Castillo, A.: «Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)», *XX Congrès de la FIDE*, Londres, 2002, pp. 313-386.

24. STC 165/1994, de 26 de junio de 1994. Cursiva añadida por nosotros.

25. Esta posición del Tribunal Constitucional había sido duramente criticada por un importante sector de la doctrina. Véase, por todos, Mangas Martín, A.: «La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», *Revista Española de Derecho Internacional* 1992, 2, pp. 381-393; *ib.*: «Quelques réflexions sur la jurisprudence constitutionnelle espagnole et le droit communautaire», en AAVV, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, ULB, Bruselas, 2003, vol. I, pp. 227-287.

26. Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Contiene, con todo, tres votos particulares que siguen aferrados a una concepción formalista del artículo 93 TCE que en la actualidad resulta ya difícilmente sostenible. Para analizar *in extenso* esta declaración nos remitimos a nuestro trabajo «Hacia una nueva concepción del artículo 93 de la Constitución: Comentario a la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Internacional* 2005, núm. 57, pp. 799-818.

27. FJ 2. Cursiva añadida. El Tribunal Constitucional estableció también que »[c]omo se deriva del mecanismo contenido en el propio precepto constitucional, tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar a los organismos internacionales en cuyo favor se ha cedido el ejercicio de las competencias los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento del Derecho por ellos creado, función que sólo puede verse obstaculizada por un entendimiento inadecuado de citado precepto constitucional y de su sustancia integracionista. De ahí que sea imprescindible una interpretación que atienda a la insoslayable dimensión de integración comunitaria que el precepto constitucional comporta« (FJ 2).

De esta manera, el artículo 93 «opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias».

ticipación de las mismas, tanto en el proceso de formación de la voluntad comunitaria comunitario como en los mecanismos de participación directa.²⁸ De ahí que, por ejemplo, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados durante la última legislatura también hayan optado por diferenciar claramente en su regulación entre el ámbito europeo y la acción exterior en sentido propio. Por tanto, en este trabajo prescindiremos totalmente de la dimensión comunitaria europea y nos circunscribiremos tan sólo a la acción exterior propiamente dicha y más concretamente a una de las cuestiones propias del ámbito central de las relaciones internacionales del Estado, a saber, el *treaty making power*. Así, una vez tratemos los aspectos que más interesan de la participación de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales, nos concentraremos ya directamente en una de las manifestaciones típicas de esa participación, cual es el derecho de información.

La participación de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: variedad de posibilidades y heterogeneidad normativa

En efecto, como ya se ha apuntado, la capacidad para celebrar tratados internacionales (*ius ad tractatum*) constituye uno de los elementos centrales del ya citado «núcleo duro» de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Por tanto, a la vista de lo formulado en el artículo 149.1.3 CE y de la interpretación del Tribunal Constitucional,²⁹ parece evidente que en el marco constitucional español no cabe reconocer a las CCAA un derecho a celebrar acuerdos internacionales. Recuértese, a mayor abundamiento, que tal posibilidad fue planteada expresamente en el proceso de elaboración de la Constitución española a través de una enmienda y fue rechazada de manera contundente.³⁰ Por tanto, el *treaty making power* es una facultad que corresponde

28. No es momento de detenerse en esta sede sobre las importantes consecuencias que esta afirmación tiene para las CCAA ni en las deficiencias que todavía presenta en la actualidad el sistema de participación de las CCAA en los temas europeos, pese a los importantes avances experimentados en los últimos años. Estas cuestiones las hemos analizado ya con cierto detenimiento en trabajos anteriores; véase, por ejemplo, «Las Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista Española de Derecho Comunitario* 2005, núm. 22, pp. 759-802.

29. En este sentido, continúa siendo esencial la sentencia que dictó el Tribunal Constitucional en 1989 considerando inconstitucional el «comunicado de colaboración» que en materia de medio ambiente había celebrado el Gobierno gallego con el Gobierno de Dinamarca, STC 137/ 1989, de 20 de julio. Acaso tan importante como la sentencia propiamente dicha, haya sido el voto particular que la acompaña en el que los cuatro magistrados que lo suscribieron se decantaban por un concepción flexible de la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores que rompiera con la con la visión rígida y expansiva del título competencial del artículo 149.1.3. En cierto sentido, el voto particular conectaba casi literalmente con algunos de los postulados críticos que había sostenido la doctrina más relevante al analizar ese precepto y a los que ya nos hemos referido con anterioridad. Dejó además expedito el camino para que posteriormente el Tribunal Constitucional virara el sentido de su jurisprudencia en aspectos fundamentales para la acción exterior de las CCAA.

30. Efectivamente, el Grupo Nacionalista Vasco presentó una enmienda al que entonces era artículo 138.3 del anteproyecto de Constitución en la que propuso añadir un inciso a la redacción del texto de la ponencia («relaciones internacionales; representación diplomática,

en exclusiva (desde la negociación hasta el consentimiento en obligarse y, en su caso, la denuncia) a los órganos del Estado (Gobierno, Cortes Generales o el Rey). Con independencia, eso sí, de que como cualquier otra competencia del Estado se pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante una ley orgánica *ad hoc* por la vía del artículo 150.2 CE –no explorada aún en lo que a este trabajo respecta–.

Sin embargo, esta competencia exclusiva no puede entenderse en un sentido totalizador que excluya toda participación de las CCAA en los procesos de elaboración y ejecución de tratados internacionales.³¹ Antes al contrario, de lo que normalmente entendemos como *bloqueo de la constitucionalidad* se deriva una clara participación de las CCAA en la celebración y ejecución de los tratados internacionales. De esta manera, los respectivos estatutos de autonomía introdujeron desde sus primeras redacciones ciertas potestades en favor de las CCAA que obviamente no afectan a la esencia del *ius contrabendi* del Estado, pero sí introducían a las CCAA en un ámbito aparentemente vedado por la estricta letra de la Constitución. Estas potestades fueron en la primera etapa estatutaria básicamente dos: por un lado, el derecho a instar al Estado a que emprendiese la negociación de tratados en determinadas materias que fueran de su competencia; y, por otro lado –y más relevante por lo que a este trabajo se refiere–, el derecho a recibir información del Estado a propósito de los tratados internacionales que afectasen a sus competencias o sean de su «específico interés». Con todo, esa regulación distaba mucho de resultar óptima en esa primera fase de desarrollo estatutario. Básicamente por dos motivos: en primer lugar, por la absoluta falta de uniformidad que se dio entre los diferentes estatutos de autonomía y, en segundo lugar, por el surgimiento paralelo de una práctica que ha conducido a una rica actividad exterior (fáctica) de las CCAA, si bien se ha hecho en ocasiones de manera «asilvestrada» –si se nos permite la expresión, acaso excesiva– y sin un marco jurídico claro que lo regule.

En efecto, se dio una completa heterogeneidad en la regulación de la participación de las CCAA en el proceso de celebración de tratados internacionales. Algunos estatutos de autonomía contenían tanto la potestad de instar la celebra-

consular y, en general, en el exterior; la celebración de los tratados y fiscalización de las obligaciones derivadas de los mismos») que estableciera que esa competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales lo era «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, estos pueden concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». Esta enmienda fue rechazada por el informe de la ponencia (33 votos contra 1) que simplificó la redacción anterior en lo que después fue el texto definitivo del artículo 149.1.3.

31. En este sentido, Alegría Borrás consideraba en 1990 que si no se realizaba una interpretación del precepto constitucional que condujera a que la competencia material de las CCAA se tradujera en una cierta proyección internacional, «el vaciado de competencias de las Comunidades Autónomas sería tal que no tendría mucho sentido el mismo hecho de su existencia» Y tal riesgo lo situaba, esencialmente, en aquellas «materias en que, por su propia naturaleza, fácilmente se proyectan al exterior como comercio, industria, medio ambiente, agricultura, pesca, sanidad, cultura, enseñanza, turismo o deporte»; Borrás Rodríguez, A.: «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pp. 23-38, en p. 38.

ción de un tratado como el deber de información y correspondían normalmente a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (Andalucía, Cataluña, País Vasco), pero también lo incluyeron otras de las que accedieron por la llamada «vía lenta» del artículo 143 CE (Aragón o Asturias). Hubo buen número de Estatutos de Autonomía que se limitaron a incluir la potestad de instar al Estado la celebración de un tratado internacional (Balears, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia). También hubo Estatutos que tan sólo incluyeron el derecho a ser informados (Canarias, Madrid, Murcia y Navarra). Y hasta se dio el caso de dos Comunidades Autónomas que incomprensiblemente no incluyeron ninguna de las dos posibilidades (La Rioja y Valencia). En suma, un cierto caos inicial que, por muy flexible que sea la interpretación que se quiera dar a la asimetría competencial propia de nuestro sistema autonómico, resultaba difícilmente compatible con los más elementales postulados de la coherencia constitucional. Piénsese, por ejemplo, en el diferente trato que habría de mantener el Estado ante un mismo tratado internacional según fuera la Comunidad Autónoma que se tratase. Como se afirmó desde momento bien temprano por un reputado sector doctrinal, los resultados eran «poco satisfactorios en cuanto a la participación de las comunidades autónomas en la celebración de tratados internacionales», si bien tenían el valor de evidenciar «la necesidad de establecer cauces de cooperación adecuados entre el Estado y las comunidades autónomas para hacerlas efectivas [las facultades atribuidas a las comunidades autónomas en los estatutos de autonomía]». ³²

Por otro lado, desde una perspectiva fáctica ha florecido en la actividad exterior de las CCAA la celebración de multitud de acuerdos exteriores ³³ con denominaciones bien dispares según los casos (comunicado de colaboración, acuerdos no normativos, protocolos, convenios, memorándums, acuerdos de intenciones, etc.), contenidos muy diversos (comercio, agricultura, pesca, turismo, cooperación al desarrollo, infraestructuras, etc.) y contrapartes también variadas (otros entes subestatales de Estados terceros, ³⁴ Estados ³⁵ y hasta con organizaciones

32. González Campos, J. D.: *loc. cit.* («La participación de las Comunidades Autónomas en...»), p. 46.

33. Piénsese, por ejemplo, que el País Vasco ha llegado a firmar en un único año más de treinta acuerdos exteriores. Una relación exhaustiva de este tipo de acuerdos exteriores se encuentra en el trabajo de Castro Ruano, J. L. y Ugalde Zubiri, A.: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, IVAP, Oñate, 2004; posteriormente *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2004*, IVAP, Oñate, 2005 (y sucesivo). Igualmente Astola Madariaga, J.: «La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública* 2004, núm. 68, pp. 45-76.

34. En este caso, la panoplia de posibilidades es, a su vez, bien amplia: regiones, prefecturas, ciudades, *Länder*... Incluso existen acuerdos que se celebran con entes no territoriales como podrían ser, por ejemplo, universidades.

35. Téngase en cuenta, por ejemplo, el ya citado comunicado de colaboración entre el Gobierno de Galicia y el Gobierno de Dinamarca. Pero los hay también, por ejemplo, entre Andalucía y Marruecos (en materias de universidades, salud o energía), Canarias y Cuba (en materia comercial), Castilla-León e Israel (para promover el turismo) o Cataluña y México (en temas de turismo). Por sólo traer un botón de la amplia muestra de acuerdos que se han formalizado hasta el momento. Para un acercamiento más ordenado y completo a los mismos,

internacionales³⁶). En su inmensa mayoría no han sido impugnados por el Estado y bien podría considerarse que en la práctica están totalmente aceptados, si bien ello en modo alguno significa que tengan claramente establecidos sus límites constitucionales.³⁷ En cierto sentido, de la lectura de los trabajos que intentan sistematizar, con mayor o menor acierto, la creciente relación de acuerdos exteriores de las CCAA se genera la impresión de encontrarnos ante un ámbito de cierto carácter errático y hasta cierto punto todavía (casi) impenetrable.

En este contexto de creciente protagonismo internacional de las CCAA por vía fáctica, en los últimos años se ha emprendido la reforma de algunos de los estatutos de autonomía para, entre otros aspectos, clarificar y, por qué no decirlo, reforzar notablemente en la letra de esos estatutos unas posibilidades de acción exterior de las comunidades autónomas que en muchos casos ya habían ganado en la práctica por la vía de los hechos consumados.³⁸ El ejemplo más sobresaliente probablemente sea el catalán, cuyo contenido ya en vigor³⁹ está todavía pendiente de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante el

véase *in extenso* la tesis doctoral de Beltrán García, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

36. En el caso de Galicia, se ha llegado a firmar un memorándum de cooperación con una organización internacional de carácter regional como es ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), además de otros casos en los que diversos gobiernos autonómicos han alcanzado también acuerdos con, por ejemplo, la UNESCO; cfr. Ruiz Robledo, A.: «La presencia de las CCAA en las organizaciones internacionales» en *Asamblea-Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 2006, núm. 1, pp. 139-164.

37. Véase Beltrán García, S.: *op. cit.* (*Los acuerdos exteriores de ...*), pp. 111-113.

38. En coherencia con lo que ya hemos anticipado anteriormente, en este trabajo dejaremos de lado las disposiciones de esos mismos Estatutos de Autonomía que regulan la participación de las CCAA en temas europeos; cfr., por ejemplo, Ordóñez Solís, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», *Revista d'estudis autonòmics i federals* 2007, núm. 4, pp. 69-128.

39. Sin entrar en modo alguno en el estudio concreto de su contenido, cabe destacar en esta sede que su detallada regulación parte del principio general de que «la Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores» (art. 193.1). De ahí, que con carácter general se atribuya expresamente a la Generalitat «capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o bien a través de los órganos de la Administración General del Estado» (art. 193.2) y con carácter particular se le reconozca en concreto que «para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias», previendo incluso que «los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat» (art. 195). Para un análisis detallado de estos preceptos nos remitimos al interesante y temprano trabajo de X. Pons Rafols y Sagarra Trias, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006. Igualmente, entre otros, García, C., Morgades, S. y Rodrigo, A. J.: «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 23-52.

Obviamente, por lo que aquí más interesa, los estatutos de autonomía también incluyen los derechos de instar la celebración de tratados internacionales (art. 196.3) y el derecho a ser informada (art. 196.1) que trataremos con mayor detalle en los apartados siguientes; *vid. infra*, en especial, IV y V.

Tribunal Constitucional⁴⁰ por considerar que en algunos aspectos viola la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales.⁴¹ En este sentido, el nuevo Estatuto catalán ha marcado probablemente una senda por la cual, con las lógicas diferencias de matiz, discurren buena parte de los otros Estatutos de Autonomía de nuevo cuño,⁴² como por ejemplo los de Andalucía (arts. 240 a 244),⁴³ Aragón (arts. 96 a 98),⁴⁴ Castilla-León (arts. 67 y 68),⁴⁵ Islas Baleares (arts. 101 a 105)⁴⁶ o Valencia (art. 62).⁴⁷ En realidad, los nuevos Estatutos de Autonomía han supuesto una importante puesta jurídica al día de la práctica que se venía realizando al margen de los establecido en la letra de los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional vigente.⁴⁸ Cuestión diferente es que quizá en algún

40. Además del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular (núm. recurso del Tribunal Constitucional 8434/2006), se han interpuesto también recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica que aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por el Defensor del Pueblo (núm. 8675/2006), por el Gobierno de Murcia (núm. 8829/2006), la Diputación General de Aragón (núm. 9491/2006), el Consell de Generalitat Valenciana (núm. 9501/2006) o el Gobierno de Illes Balears (núm. 9568/2006).

41. El concreto, el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular considera contrarios a la Constitución varios de los preceptos que integran la regulación de la acción exterior prevista en el nuevo Estatuto de Cataluña, a saber, los artículos 195, 198, 199 y 200. Las dudas constitucionales de los recurrentes –no siempre expresadas con la precisión técnico-jurídica esperable– se fundan básicamente en que, a su juicio, la posibilidad de que Cataluña participe en organismos internacionales (art. 198) o la posibilidad de instar su afiliación a entidades de ámbito internacional (art. 200) «conlleva de manera clara la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de derecho internacional, contrariando la Constitución y la interpretación de la misma sentada por el TC, entre otras, en la STC 165/1994». También consideran contraria a la Constitución la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales (art. 195) por violar la competencia exclusiva del Estado en relación *treaty making power* y por imponer al Estado una obligación de apoyo a cualquier iniciativa de la Generalitat lo cual, a su entender, no puede establecerse imperativamente en un Estatuto de Autonomía.

42. El Estatuto de Autonomía de Cataluña parece haber marcado, en efecto, una línea que, a juicio de un sector doctrinal, «podría acabar generalizándose»; Pons Rafols, X. Y Sagarra Trías, E.: *op. cit. (La acción exterior de la Generalitat...)*, p. 142.

43. Véase Fernández Sánchez, A.: «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 53-88.

44. Véase Fernández Sola, N.: «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14 (www.reci.org).

45. Mangas Martín, A.: «Acción exterior de la Comunidad Autónoma», en AAVV, *Derecho público de Castilla y León*, Lex nova, Valladolid, 2008, pp. 667-703.

46. En este caso algunos preceptos son casi idénticos a los del caso catalán. Cfr. Janer Torrens, J. D.: «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14 (www.reci.org).

47. Aunque referido a la propuesta inicial de reforma del Estatuto de Autonomía, puede verse la comparecencia ante la ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía Cardona Llorens, J.: «Ponencia de la Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Comparecencia», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2005, núm. 10 (www.reci.org).

48. Posiblemente no pueda decirse lo mismo de la propuesta vasca de Estatuto Político de

aspecto muy concreto se haya podido ir más allá de lo permitido por el marco constitucional — pensemos, por ejemplo, en los convenios de colaboración pendientes de sentencia del Tribunal Constitucional en el caso catalán—,⁴⁹ correspondiendo en tal caso al Alto Tribunal marcar en los próximos meses los límites en los que ha desenvolverse en el futuro la acción exterior de las comunidades autónomas. En todo caso, probablemente sea más una cuestión de interpretación y fijación de límites que de inconstitucionalidad propiamente dicha.⁵⁰ En todo caso, esta controversia constitucional pendiente de resolución no afecta en lo sustancial a la regulación del derecho de información de las CCAA que constituye el centro de este trabajo y que centrará nuestro análisis.

La incidencia de las reformas de los estatutos de autonomía: hacia una superación de la heterogeneidad normativa del derecho de información

Según acabamos de indicar, la principal característica de la redacción original del derecho de información de las CCAA a ser informadas de la elaboración de tratados internacionales que celebre el Estado era su enorme *heterogeneidad normativa*.⁵¹ Inicialmente tan sólo ocho de los diecisiete Estatutos de Autonomía recogieron expresamente este derecho y, aún ellos, lo hacían con una diferente modulación en cuanto al ámbito material refiriéndose la mayoría a materias de «específico interés» de la Comunidad Autónoma, mientras alguno muy excepcional hace referencia a materias de «su competencia». También era heterogénea la concreción del órgano destinatario de la información.⁵² Incluso en relación

la Comunidad de Euskadi que, tanto por su forma como por algunos de sus contenidos, parecía de difícil encaje constitucional; cfr. De Castro Ruano, J.L. y Ugalde Zubiri, A.: «La acción exterior vasca en la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 3-22.

49. Con todo, no deja de producir cierta extrañeza que, por ejemplo, la celebración de los acuerdos de colaboración previstos en el nuevo Estatuto de Cataluña (art. 195) hayan sido recurridos ante el Tribunal Constitucional cuando regulaciones semejantes se recogen también en el resto de Estatutos de Autonomía: cfr. *verbi gratia*, el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 241) o de Islas Baleares (art. 101.3) con un tenor literal casi idéntico. En este mismo sentido y aunque varíe la redacción también se prevén también en el Estatuto aragonés (art. 96.2), valenciano (art. 62.4 y 5), castellano-leonés (art. 67.1).

50. De hecho, si se lee con cierta atención el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en lo que afecta a este precepto, da la sensación de que los propios recurrentes son conscientes de la debilidad de su argumentación y aceptan la constitucionalidad de este artículo siempre que, como es evidente, quede claro que el *treaty making power* sigue dentro del ámbito de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución. En concreto, afirman que el artículo 195 «sólo resulta compatible con la Constitución en tanto se deje meridianamente claro que no afecta al *ius contrahendi* que en nuestro derecho corresponde ejercer al Estado».

51. A este respecto sigue siendo un trabajo de imprescindible lectura el de Riquelme Cortado, R. M^a: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», en *Sistema* 1985, núm. 66, pp. 77-104, especialmente pp. 97-101.

52. En dos casos nada se especificaba al respecto (Canarias y Madrid), en un caso era el Parlamento autonómico (Aragón) y en otros cuatro el Gobierno regional (País Vasco, Cataluña, Andalucía y Murcia).

con la intensidad del derecho existía esa falta de homogeneidad normativa ya que mientras en la mayoría de los casos se limitaba a un simple derecho a ser informados, en un caso se complementaba con el correlativo derecho de audiencia a la Comunidad Autónoma (Canarias).⁵³ Posteriormente diferentes reformas estatutarias fueron ampliando progresivamente la incorporación de este derecho.⁵⁴

La primera de las dudas que se planteó en su momento a propósito de los Estatutos de Autonomía que inicialmente no incluían referencia alguna a este derecho era si esas nueve Comunidades Autónomas podían quedar excluidas del referido derecho de información. En el fondo, la discusión sigue teniendo vigencia en la actualidad –pese a las posteriores reformas estatutarias para su inclusión expresa– en cuanto que al fin y al cabo supone preguntarse acerca de la naturaleza jurídica y, sobre todo, del fundamento último de este derecho. Como no podía ser de otra forma, en su momento afloraron muy diferentes posiciones doctrinales, mas al final bien podría concluirse sin gran temor de equivocación que el referido derecho de información encuentra su acomodo no sólo en la letra de los Estatutos que lo regula(ba)n, sino que se trata de una exigencia previa derivada del principio general de colaboración leal –o de lealtad federal si preferimos emplear la clásica terminología federal alemana (*Bundestreue*)–⁵⁵ que, como exige la Constitución (art. 103.1) y el propio Tribunal Constitucional,⁵⁶ debe presidir en todo caso las relaciones entre las CCAA y el Estado;⁵⁷ o quizá habría que decirlo de todas las relaciones entre Administraciones.⁵⁸ Nos encontraría-

53. El artículo 38.1 del Estatuto de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, *BOE* núm. 195, de 16 de agosto) prevé en su segundo inciso que «recibida la información, el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer». Curiosamente esta potestad también apareció inicialmente en los proyectos de Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo la andaluza, pero después durante su tramitación parlamentaria desapareció, mientras que sí se conservó en el caso canario.

54. Tras una primera oleada de reformas, trece de las diecisiete CCAA incluyeron este derecho en sus Estatutos de Autonomía. Durante algún tiempo Valencia fue la única Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía carecía de cualquier tipo de disposiciones en materia de derecho de instancia o de información, si bien obviamente el nuevo Estatuto aprobado durante la última legislatura ha paliado finalmente tal situación. En el caso riojano –la otra Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía también carecía originariamente de cualquier referencia a la materia exterior– se introdujo en su Estatuto un precepto que recogía el derecho de información «de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su específico interés» (art. 14), mediante la Ley Orgánica 2/1999, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, *BOE* núm 7, de 8 de enero.

Por lo que respecta específicamente al derecho de información tan sólo Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia carecían de este derecho.

55. Véase, como obras clásicas en la materia, Bauer, H.: *Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Mohr, Tübingen, 1992; Bayer, H.W.: *Die Bundestreue*, Mohr, Tübingen, 1961; Schmidt, J.: *Der Bundesstaat und das Verfassungsprinzip der Bundestreue*, Universidad de Würzburg (tesis doctoral), Würzburg, 1967.

56. Así lo hace desde, al menos, la frecuentemente citada *STC* 76/1983, de 5 de agosto, *FJ* 11.

57. A propósito de este principio de colaboración sigue resultando un referente el trabajo de Albertí Rovira, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1985, pp.135-177.

58. Quizá, salvando las obvias distancias, convenga recordar que la propia Ley de régimen

mos, pues, ante la existencia de un principio general que exige un *deber recíproco* de información.⁵⁹

Así las cosas el referido derecho de información sería un derecho previo a su plasmación escrita en los estatutos de autonomía que deriva de un principio general propio del sistema autonómico español y, por tanto, no cabría excluir a ninguna comunidad autónoma del mismo, con independencia de lo que prevean o no sus respectivos Estatutos.⁶⁰ Esta afirmación tendrá también su relevancia a la hora de interpretar el contenido jurídico concreto que demos a un derecho cuya plasmación escrita en los estatutos de autonomía siguen caracterizada en algunos extremos por su heterogeneidad normativa.

A partir de ahí, dejando de lado en este momento un estudio más pormenorizado de las regulaciones autonómicas iniciales en esta materia, conviene concluir que las sucesivas reformas de los estatutos de autonomía han ido colmando algunas de las principales lagunas existentes en esa regulación inicial hasta encontrarnos actualmente ante un panorama jurídico en el que ya todos los estatutos contienen este derecho. Aunque evidentemente aún estamos muy lejos de haber superado por completo la heterogeneidad normativa existente en esta materia, es evidente que la nueva regulación del derecho de información salida de la oleada de reformas que se han producido durante la última legislatura –tanto en el Estatuto de Autonomía catalán,⁶¹ como también en el resto–⁶² supone un claro

jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común establece la obligación de toda Administración de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» (art. 4.1 c).

59. Para un sector doctrinal este derecho de información derivaba también del principio de igualdad de trato entre las diferentes comunidades autónomas, Soriano, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*, Madrid, 1990. Sin embargo, otro sector doctrinal rechazaba tal postura por considerar que el principio de igualdad de trato entre Comunidades Autónomas «se encuentra moralizado en gran medida por el principio dispositivo propio de nuestro sistema de distribución territorial del poder público»; Bustos Gisbert, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 108.

60. Para otros autores, este derecho derivaba también, además del derecho de cooperación, del principio de autodisposición; García de Enterría, E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 1991, núm. 33, p. 3 y ss, en especial pp. 15-17

61. Particularmente rotundo fue García de Enterría para quien una interpretación que conduxera a que la no inclusión estatutaria de este derecho de información supusiera presuponer tanto como una renuncia al mismo, sería un razonamiento que repugnaría al sentido común, dado que ni las omisiones en cuestión se explican con base en ninguna singularidad ni tampoco presentan un significado de conjunto; García de Enterría, E., *ib.*

62. En concreto, el apartado primera del artículo 196, dedicado con cierta imprecisión técnico-jurídica a los «tratados y convenios internacionales», prevé que «el Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen oportunas».

El artículo 240 del nuevo Estatuto de *Andalucía* establece que «la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y conve-

avance homogeneizador respecto a la regulación anterior. Sorprende, con todo, que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía sigan sin acoger algunos aspectos básicos del derecho de información, como por ejemplo su correlativa facultad a presentar observaciones. Abordemos, por tanto, los aspectos concretos de este derecho.

Aspectos centrales en la interpretación del derecho de información: ámbito material, contenido, efectos jurídicos y aspectos procedimentales

El ámbito material del derecho de información

La primera de las dudas que se plantean al estudiar el alcance del derecho de información es la relativa a su ámbito de aplicación. En este sentido, el nuevo Estatuto catalán se refiere con bastante acierto a la información respecto a «actos de celebración de tratados» (art. 197.1) mientras que los Estatutos de Andalucía (art. 240.1), Aragón (art. 97.1), Castilla-León (art. 68.1), Islas Baleares (art. 102.1) o Valencia (art. 62.1d) hacen referencia a «actos de celebración de tratados y convenios internacionales». A este respecto, destacan a nuestro entender dos aspectos. En primer lugar, no termina de entenderse que en todos los casos salvo en el catalán, los Estatutos de Autonomía se refieran de forma mimética a «tratados y convenios internacionales» –lo hacen tanto en el texto como en el título de los respectivos preceptos–, como si fuesen dos cosas diferentes, cuando desde un punto de vista técnico-jurídico es más que evidente que no lo son.⁶³ En segundo

nios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes».

El artículo 62.1 d) del nuevo Estatuto de la *Comunidad Valenciana* prevé también la potestad de que la Generalitat sea informada «por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española».

El artículo 97.2 del Estatuto de *Aragón* fija, por su parte, que «la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su competencia y específico interés, en su caso».

El artículo 102 del nuevo Estatuto de *Islas Baleares* recoge la previsión de que «el Gobierno del Estado debe informar a la Comunidad Autónoma sobre los tratados y los convenios internacionales que pretenda negociar y suscribir cuando estos afecte directa y singularmente a sus competencias. El Gobierno de las Illes Balears y el Parlamento de las Illes Balears pueden dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que consideren oportunas».

Por último, el artículo 68.3 del nuevo Estatuto de *Castilla-León* considera que «la Comunidad será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en lo que afecten a materias de su específico interés».

63. Araceli Mangas ha escrito a propósito de esta cuestión en el nuevo Estatuto de Castilla-León –pero obviamente resulta extensible al resto– que «de forma un poco aldeana se habla de ‘tratados y convenios’, cuando no son instrumentos distintos; tratado o convenio o acuerdo o

lugar, llama igualmente la atención que ningún estatuto de autonomía haya optado por incluir también una referencia explícita y diferenciada a los procesos decisorios en el seno de organizaciones internacionales, excluida obviamente la Unión Europea, que merece en todos los casos una regulación propia.⁶⁴ De hecho, la doctrina que ha estudiado en el pasado esta cuestión ha discutido en torno a si el derecho de información en cuestión debería afectar únicamente a los tratados internacionales, como sugiere una interpretación estricta del derecho, o también debería extenderse a los actos de organizaciones internacionales. Aunque ciertamente ha existido un sector doctrinal que ha negado tajantemente esta posibilidad,⁶⁵ no es menos cierto que también existía otro nutrido grupo doctrinal que lo avalaba.⁶⁶ Sin embargo, la regulación que los nuevos Estatutos de Autonomía han dado a la cuestión no parece acoger una interpretación amplia que incluyera también los actos de las organizaciones internacionales.⁶⁷ Cuestión diferente es que efectivamente esos Estatutos de Autonomía sí prevean expresamente la participación directa en organismos internacionales⁶⁸ o, en su caso, formando parte de las delegaciones nacionales del Estado.⁶⁹

Por otro lado, dentro de las cuestiones propias del ámbito material se planteó desde un principio el problema de si el derecho de información ha de darse cuando se trate de tratados que afecten a materias de «específico interés» o a materias «de su competencia». En este sentido, en la regulación existente en los originarios Estatutos de Autonomía que contenían este derecho al regular su ámbito

convención o protocolo, etcétera, son sinónimos, son dos formas, entre muchas, de denominar a los acuerdos internacionales como reconoce el artículo 2.1 a) del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 del que España es parte ('cualquiera que se la denominación particular'); Mangas Martín, A.: *loc. cit.* (Acción exterior de ...), p. 691.

64. Arts. 184 y ss Estatuto de Cataluña; arts. 230 y ss Estatuto de Andalucía; art. 61 Estatuto de la Comunidad Valenciana; arts. 92 y ss Estatuto de Aragón; arts. 106 y ss. Estatuto de Islas Baleares; arts. 61 y ss. Estatuto de Castilla-León...

65. Véase, por ejemplo, Baño León, J. M.: Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, Valencia, 1987, pp. 44-45.

66. Véase Bustos Gisbert, R.: *op. cit.* (Relaciones internacionales y ...), pp. 109-110.

67. Curiosamente sí hay Estatutos que, como el aragonés (art. 97.3), el castellano-leonés (art. 68.2) o el valenciano (art. 62.1.d) hacen referencia a los actos de las organizaciones internacionales cuando se refieren a su ejecución por parte de la Comunidad Autónoma.

68. En algún caso incluso se hace referencia explícita a determinados organismos internacionales como «UNESCO y otros organismos de carácter cultural» (art. 198 Estatuto de Cataluña), mientras que en otros se recoge una referencia genérica a la participación en organismos internacionales (art. 242 Estatuto de Andalucía).

69. En algunos casos los nuevos Estatutos de Autonomía se refieren a la posible participación de representantes de la Comunidad Autónoma de que se trate dentro de la delegación del Estado ante la organización internacional en cuestión; *vid.* art. 104 Estatuto de Islas Baleares; art. 242 Estatuto de Andalucía. En otros casos, no se hace referencia explícita a las participaciones de las delegaciones del Estado en organizaciones internacionales, sino que de manera genérica se refieren a la participación de representantes autonómicos en las delegaciones del Estado que negocien tratados internacionales que afecten —normalmente se exige que le afecte de forma «directa y singularizada»— a la Comunidad Autónoma; *vid.* art. 196.2 Estatuto de Cataluña art. 52.1.b Estatuto de la Comunidad de Valencia; art. 97.2 Estatuto de Aragón; art. 68.3 Estatuto de Castilla-León.

material mientras siete de ellos seguían *grosso modo* el modelo del Estatuto vasco (art. 20.5) y se referían a tratados internacionales que afecten a materias de su «específico interés»,⁷⁰ en el caso de Murcia se hacía referencia a materias de su «competencia».⁷¹ El Gobierno del Estado, por su parte, había considerado en el ya citado procedimiento para transmitir esta información que ésta se referiría a «materias de su específico interés», identificándolas en principio de manera bastante restringida con las «competencia de ejecución»; permitía no obstante una ampliación, pero hecha de manera unilateral por la propia Administración General del Estado.⁷²

Dentro de la doctrina, a la hora de interpretar el alcance concreto de este concepto jurídico indeterminado («específico interés»), existían dos posiciones claramente definidas. Por un lado, la visión más restrictiva –y no precisamente minoritaria– identificaba este concepto con el de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.⁷³ Por otra parte, los defensores de una interpretación más amplia concretaban el concepto de «específico interés» en «todos aquellos aspectos que influyan directa o indirectamente en el ejercicio habitual de las competencias autonómicas».⁷⁴ A nuestro entender, como recordaba Pérez González hace ya tiempo, haya donde exista una competencia habrá un interés específico, pero también pueden darse casos particulares en que exista un interés

70. Era el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 27.5), de Andalucía (art. 23.1), de Aragón (art. 16 k), de Asturias (art. 34.3), de Canarias (art. 37.1) y de Madrid (art. 33.1), así como la Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero Navarro (art. 68).

71. Art. 14.2 del Estatuto de Murcia.

72. En el punto 3 de este Procedimiento se establecía que el Gobierno del Estado proporcionará la «en cuanto concierna a materias de su específico interés». Y en el punto 4 concretaba que a los efectos de este procedimiento se entenderá por materias de específico interés de la Comunidad Autónoma las siguientes: «aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma tiene asumidas competencias de ejecución; aquellas otras cuyo conocimiento considere la Administración General del Estado que es conveniente para el mejor cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma; las que por su singularidad hayan sido propuestas por una Comunidad Autónoma y admitidas a los efectos del presente procedimiento por la Administración General del Estado»; *cit.*, nota 13.

73. Véase, por ejemplo, Cano Bueso, J.: «El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés», en *Revista de las Cortes Generales* 1989, núm. 18, pp. 207-226, especialmente pp. 213-214 («el concepto de 'específico interés' puede circunscribirse al ámbito de materias sobre el que la C.A. ejerce sus potestades de acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía»). Este autor trata de justificar su posición a partir de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del concepto de «interés» de una Comunidad Autónoma en el marco de la legitimidad activa para interponer un recurso de inconstitucionalidad para finalmente reconducirlo por analogía a la interpretación del aludido concepto jurídico indeterminado en el artículo 23 del (antiguo) Estatuto de Autonomía de Andalucía (pp. 214-216). En parecido sentido, véase Mestre Delgado, J.F.: «Comentario al artículo 23», en Muñoz Machado, S. (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, MAP-IEAL, Madrid, 1985, especialmente p. 522.

74. Bustos Gisbert, R.: *op. cit.* (*Relaciones internacionales y...*), pp. 111-112. Previamente había sido sostenida esta posición también por otros autores como Santamaría Pastor, J. A.: «Comentarios a los artículos 64 a 68», en *ib.* (dir.), *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, especialmente p. 735.

específico pese a no existir una competencia.⁷⁵ En la actualidad, la reforma de los Estatutos de Autonomía acaecida durante la última legislatura no parece que haya puesto fin definitivo a las viejas dudas interpretativas ya que se mantiene una variedad diversa de opciones. Así, en algunos Estatutos parece haberse impuesto la tendencia a limitar la indeterminación del concepto «específico interés» para reconducirlo al más acotado de «tratados que afecten directa y singularmente a competencias» de la Comunidad Autónoma.⁷⁶ Alguno ha optado por mantener la redacción de los antiguos Estatutos relativa al interés específico.⁷⁷ E incluso otros, para terminar de complicar la variedad de opciones, se refiere tanto al interés específico como a la competencia propia, si bien en un caso se hace de manera disyuntiva («de su competencia o de específico interés de la Comunidad»)⁷⁸ mientras en el otro lo es de manera cumulativa («de su competencia y específico interés»⁷⁹).

En suma, en este aspecto pervive la heterogeneidad normativa y, sobre todo, las dudas interpretativas sobre el alcance que el Estado debería dar a su correlativo deber de informar, si bien a nuestro entender la vía catalana y balear parecen ser las que de manera más precisa y satisfactoria acotarían el ámbito de aplicación material.⁸⁰ En todo caso, tanto en esta como en otras materias parece más que razonable exigir que fuese una nueva legislación estatal sobre tratados internacionales la que pudiese orden en un ámbito de importancia en el que los nuevos Estatutos de Autonomía no lo han hecho.

75. Pérez González, M.: «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en el proceso de celebración de Tratados por España», en *La celebración de tratados internacionales por España. Problemas actuales*, Madrid, 1990, pp. 127-146, p. 133; en idéntico sentido Fernández Segado, F.: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas», en *Anuario Jurídico de La Rioja* 2002, pp. 333-424, en concreto p. 392.

76. Este es el caso del Estatuto catalán se refiere efectivamente a «tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña» (art. 196.1). Una redacción casi idéntica se encuentra también en el Estatuto de Islas Baleares que se refiere «tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a sus competencias» (art. 102.1). También se integra en esta línea el caso del Estatuto de Andalucía que, precisando algo más el concepto de competencia, se refiere a que «afecten directa y singularmente a materias de su competencia» (art. 240.1).

77. Este es el caso del Estatuto de Castilla-León que hace alusión a que «afecten a materias de su específico interés» (art. 68.3).

78. Este ha sido también el caso del Estatuto de la Comunidad de Valencia (art. 62.1 d).

79. Así se recoge en el Estatuto de Aragón (art. 97.2).

80. En este sentido, no terminamos de coincidir con la percepción de que la nueva redacción del Estatuto catalán («afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña») suponga una redacción que «desarrolla y da un mayor contenido a este derecho», Pons Rafols, X. y Sagarra Frías, E.: *op. cit. (La acción exterior de la Generalitat...)*, p. 106. Más bien creemos que el nuevo concepto referido a las competencias en lugar de a los intereses y circunscrito además por la exigencia de una afectación «directa y singular» de las mismas restringe el referido ámbito material. Por lo demás, coincidimos plenamente con las críticas de técnica jurídica que los dos autores citados realizan a este precepto en su espléndido trabajo de análisis de las disposiciones en materia exterior del Estatuto catalán (p. 107).

El contenido concreto del derecho de información

Una vez delimitado el ámbito de aplicación material y anunciados algunos de los problemas interpretativos, cabría plantearse cuál ha de ser el contenido concreto que se dé al derecho de información. El Gobierno del Estado tampoco ha contribuido demasiado a clarificar este extremo ya que en el procedimiento que fijó al respecto se limita a establecer que esta información sea suficiente.⁸¹

A juicio de un sector doctrinal, habría de limitarse tan sólo a los datos necesarios para que pueda hacerse en la comunidad autónoma un ejercicio correcto de sus competencias.⁸² En esta misma línea, a algunos autores parece bastarles con comunicar la celebración del tratado.⁸³ Por el contrario, a nuestro entender con mayor acierto, otro sector doctrinal exige un contenido bastante más amplio a la información que se facilite. Para ellos no bastaría con comunicar una simple indicación de la intención de celebrar un tratado internacional, sino que sería preciso que «la información que se les proporcione contenga una relación de las diversas alternativas ofrecidas por los sujetos negociadores, incluidas obviamente las del Gobierno español».⁸⁴

Con todo, probablemente una adecuada contestación a esta cuestión requiere tener presente dos condicionantes. En primer lugar, desde una perspectiva política será realmente difícil sostener en el futuro una interpretación restrictiva de este derecho, máxime una vez en vigor unas reformas de los Estatutos que en estas materias aspiran al unísono a reforzar la posición autonómica en los procesos de celebración de tratados internacionales. Y, en segundo lugar, desde una perspectiva técnico-jurídica la contestación por la que el intérprete jurídico se incline a la hora de fijar el contenido de la información probablemente dependa en buena medida de otros dos aspectos que están indisolublemente unidos al contenido. Por un lado, la determinación del momento en que haya de ser transmitida la información, pues el contenido de la misma será obviamente diferente según se opte por un momento temprano del proceso (negociación) o por un momento más avanzado (tratado ya celebrado, publicación en el BOE...). Y, de otro lado, quizá tampoco resulte baladí para determinar este contenido de la información el que este derecho de información vaya acompañado del correlativo derecho de audiencia o de presentación de observaciones, ya que si efectiva-

81. Se compromete concretamente a «proporcionar cuanta información estime [él mismo] necesaria para que la Comunidad pueda tener un *conocimiento suficiente* del alcance del tratado» (punto 3). Subrayado añadido por nosotros.

82. Esta posición apuntalaba en el pasado su argumentación en el hecho de que en la mayoría de los Estatutos de Autonomía no existiese un posterior derecho de audiencia. En este sentido se expresa, por ejemplo, Pérez Calvo, A.: *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 122-124.

83. Cfr., por ejemplo, Pelaez Morón, J.M.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Revista de Derecho Público* 1985, núm. 98.

84. Esta es la postura, por ejemplo, de Riquelme Cortado, R.Mª.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en ...»), p. 100. En esta misma línea, otros autores se inclinan por ofrecer una información «amplia y suficiente» o «la máxima posible»; Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones internacionales y ...)*, p. 112.

mente le acompaña la posibilidad de que las CCAA puedan presentar observaciones solventes con visos de influir realmente en el contenido final del tratado que celebre el Estado, resultaría ineludible reclamar al previo derecho de información un contenido lo suficientemente amplio y detallado. Con todo, a la vista de la redacción dada por los nuevos estatutos de autonomía a esta cuestión no parece que se trate de un extremo que preocupe en exceso a las CCAA ya que ninguno de los nuevos estatutos se ha tomado la molestia de acompañar la formulación del contenido de este derecho («el Gobierno informará...») de ningún tipo de adjetivo que calificase la información remitida como «amplia», «suficiente», «extensa», «detallada»...

El momento adecuado para facilitar la información

Por el contrario, un elemento que siempre ha preocupado a las CCAA ha sido el de concretar el momento previo en el que, dentro del a veces largo proceso de celebración de un tratado internacional (intención, negociación, adopción, autenticación, prestación del consentimiento, entrada en vigor), debería materializarse la transmisión de la información. A este respecto, la redacción originaria de buena parte de los estatutos de autonomía que recogían este derecho dejaban un importante campo para la duda ya que la mayoría de ellos se referían de manera en exceso indeterminada a «durante su elaboración». Ello, como en todas las demás cuestiones, provocó también cierta controversia doctrinal. No obstante, bien puede concluirse que en este aspecto, frente a la visión restrictiva,⁸⁵ se impuso la opinión de que la información debería transmitirse en un momento *temprano* del proceso que en general se hacía coincidir con el de la negociación.⁸⁶ Como ha afirmado, Araceli MANGAS, «el momento más adecuado para proceder a la consulta sería antes de iniciar la negociación y durante ésta, en la medida en que 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».⁸⁷ El momento adecuado sería, pues, según las peculiaridades de cada caso, antes de la adopción y autenticación del tratado internacional. Sin embargo, en la práctica no ha sido infrecuente que el Gobierno del Estado considerase suficiente a efectos del derecho de información previa hacerlo mediante la publicación del Acuerdo en cuestión.⁸⁸

85. En consonancia con lo mantenido a propósito del contenido, A. Pérez Calvo sitúa el momento en la prestación del consentimiento, *op. cit.*, p. 122.

86. Cfr., sin ánimo de exhaustivo, Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones internacionales y ...)*, p. 112; Riquelme Cortado, R. M^a.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en la...»), p. 97.

87. Mangas Martín, A.: *loc. cit.* («Acción exterior de...»), p. 694. Esta misma posición la mantuvo antes, *op. cit. (Derecho comunitario...)*, pp. 242-24. En idéntico sentido, Pons Rafols, X. y Segarra Trías, E.: *op. cit. (La acción exterior...)*, pp. 106-107 («en un determinada fase de la conclusión de los tratados internacionales, que la inicial, es decir, la negociación previa a la adopción del tratado»).

88. Como ejemplo significativo puede tomarse la discusión habida en 2007 en el Senado a propósito de los trámites de autorización parlamentaria a los efectos del artículo 94.1 de la

En este sentido, la redacción dada por los nuevos Estatutos de Autonomía sería perfectamente consecuente con esta última posición interpretativa. Así, algunos Estatutos precisan que la información se suministrará *previamente* a los actos de celebración del tratado internacional en cuestión.⁸⁹ Con todo, incomprensiblemente otros Estatutos nada prevén al respecto.⁹⁰

La presentación de observaciones como complemento del imprescindible derecho de información

En este mismo orden de cosas, la interpretación aquí propuesta con carácter general conecta perfectamente con el hecho de que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado más lejano donde sólo el Estatuto canario lo recogía, los nuevos Estatutos de Autonomía acogen expresamente el correlativo derecho de las CCAA a presentar observaciones.⁹¹ Antes cabía deducir este complemento lógico del derecho de información mediante una interpretación doctrinal que consideraba implícita la fórmula, que sólo en un Estatuto de Autonomía aparecía de manera explícita.⁹²

constitución del Acuerdo hispano-marroquí ya aludido (*supra*, nota 9). El representante del grupo parlamentario mayoritario al defender la actuación del Gobierno del Estado no duda en utilizar con toda naturalidad como argumento válido el hecho de que el Acuerdo como tal hubiera sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales; Diario de Sesiones del Senado, Senado-Pleno, núm. 137 de 7 de noviembre de 2007, *cit.*, p. 8655 («... Posteriormente, en el mes de septiembre se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* dicho acuerdo. No sé cuándo se va a dar más información que esa; no sé dónde está entonces el defecto formal de información»).

Sorprende también en este caso que el senador de Coalición Canaria que sostuvo la violación del derecho de información previsto en el artículo 38.1 del Estatuto de Canarias se diera por satisfecho con el hecho de que en ese momento tan tardío del procedimiento se hubiera procedido a comunicar expresamente al Gobierno de Canarias una acuerdo internacional, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, esto es, justamente ocho meses antes; *cit.*, p. 8654 («... habiéndose dado cumplimiento por parte del Gobierno del Estado en la mañana de hoy al trámite previsto en el artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias comunicando dicho acuerdo a la Presidencia del Gobierno de Canarias»).

89. El Estatuto catalán reclama que se «informará previamente de los actos de celebración». En parecidos términos el Estatuto andaluz también exige que «será previamente informada por el Estado de los actos de celebración» del tratado. El Estatuto aragonés prevé igualmente que la Comunidad Autónoma «será informada previamente de la elaboración» del tratado.

90. Es el caso de Castilla-León, Islas Baleares o Valencia.

91. La terminología empleada es bien diversa según los casos. En algunos casos, como el Estatuto catalán o el balear, se refieren a la presentación de observaciones («la Generalitat y el Parlamento podrán remitir al Gobierno [se supone que del Estado] las observaciones que estime pertinentes»). El Estatuto valenciano, por su parte, hace referencia expresa a un derecho de la Comunidad a «ser oída». Hay algún caso, como el andaluz, en el que se mezcla la presentación de observaciones con una previa referencia a presentar «su parecer» («una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer, y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes»).

92. En este sentido, muy tempranamente Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 246. Posteriormente también, entre otros, García de Enterría,

Es evidente en todo caso que la presentación de observaciones no es ni preceptiva —queda en manos de cada Comunidad Autónoma hacerlo o no— ni mucho menos vinculante —el Estado obviamente no está obligado a seguir el contenido de las observaciones que se le puedan presentar—, pero en todo caso colma, como se ha afirmado por Pons Rafols y Segarra Trías, «un déficit muy remarcable». Por ello, resulta criticable que todavía haya Estatutos de Autonomía de nuevo cuño, como el de Castilla-León o el de Aragón, que no hayan incluido expresamente en su nueva redacción este derecho a dirigir al Estado las observaciones que estimen pertinentes. En este sentido, es más generoso el procedimiento que fijó el Estado ya que sí reconoce con carácter general que la comunidad autónoma, en su caso, «pueda comunicar su parecer sobre aquellos aspectos del tratado que afecten a materias de su específico interés».⁹³

Por otro lado, tampoco existe homogeneidad normativa en cuanto al emisor y al destinatario de las observaciones. En relación al primero, mientras algunos Estatutos prevén la posibilidad de intervención del Ejecutivo y también de su Parlamento regional (Cataluña, Islas Baleares), otros atribuyen esta posibilidad tan sólo al Ejecutivo regional (Andalucía). Y en cuanto al destinatario de las observaciones también se constata cierta diversidad normativa entre los diferentes Estatutos de Autonomía. Mientras algunos lo sitúan en el Gobierno del Estado (Cataluña), los que incluyen tanto el Gobierno del Estado como las Cortes Generales (Islas Baleares) y no faltan quienes se refieren al Estado sin mayor especificación (Andalucía) o incluso los que simplemente hacen mención al derecho a ser oída la Comunidad Autónoma sin mayor especificación (Valencia). A este respecto, compartimos plenamente la opinión de que «no estaría de más que también las Cortes Generales pudieran ser receptoras de estas observaciones», especialmente si nos encontramos en el supuesto de que «no hubieran sido atendidas por el Gobierno del Estado y el tratado en cuestión se hallara ya en la fase de autorización previa a la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado».⁹⁴

Los controvertidos efectos jurídicos del incumplimiento del derecho de información

No podría concluirse la interpretación del alcance que habrá de darse al derecho de información sin plantearse la espinosa cuestión de los efectos que tendría el incumplimiento o cumplimiento inadecuado de este derecho de las CCAA por

E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1991, núm. 33, pp. 3 y ss, en especial p. 16; Riquelme Cortado, R.M^a.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en ...»), p. 100; Pérez González, M.: «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de Tratados por España», AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 127-146, en especial p. 133; Pueyo Losa, J.: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Instituciones Europeas* 1989, p. 29 y ss, especialmente en p. 38.

93. Procedimiento..., *cit.*, punto 6.

94. Pons Rafols, X. y Segarra Trías, E.: *op. cit.* (*La acción exterior de la Generalitat...*), p. 109.

parte del Estado;⁹⁵ cuestión, por otra parte, nada infrecuente en la práctica. A este respecto, habría que distinguir obviamente entre efectos políticos evidentes, en los que no entraremos en esta sede, y efectos jurídicos, bastante más difíciles de precisar.

De entrada, parece evidente que el incumplimiento de este derecho por el Estado en modo alguno podría tener consecuencias en el proceso de celebración del tratado en cuestión; de ninguna manera podría demandarse ningún tipo de consecuencia jurídica que condicionara la validez del tratado internacional celebrado por el Estado; ni desde el punto de vista constitucional, pues no se viola el procedimiento de celebración de tratados internacionales, ni mucho menos desde el punto de vista iusinternacional donde el Convenio de Viena no deja margen para ello.

A partir de ahí, algunos autores desde fecha bien temprana han derivado de las disposiciones estatutarias que recogían este derecho un verdadero mandato para el Gobierno del Estado,⁹⁶ pero a la hora de precisar las concretas consecuencias jurídicas del incumplimiento de tal mandato no les resulta nada sencillo determinar los efectos. A nuestro juicio, no deberían existir graves inconvenientes para sostener que el incumplimiento del deber de informar pudiera dar lugar si resultara grave y reiterado a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad Autónoma.⁹⁷

La forma de articulación del derecho de información

La última de las cuestiones a tratar en este breve análisis sería el modo en el que ha de encauzarse el derecho de información. Con frecuencia se ha planteado si el instrumento idóneo para resolver esta cuestión y, por ende, todas las relacionadas con la referida participación directa e indirecta de las CCAA en la acción exterior (del Estado) debería ser una ley que regulara específicamente estas cuestiones. En relación con la cuestión aquí específicamente tratada, ya hemos indicado al inicio de este trabajo⁹⁸ que el Estado rechazó todo empeño en

95. Obviamente, por incumplimiento o incumplimiento defectuoso del deber del Estado de informar no puede entenderse en modo alguno el que éste no siga el parecer o el sentido de las observaciones que a propósito del tratado en cuestión le hubieran podido hacer llegar una o varias CCAA. Ya ha quedado indicado que la posibilidad de presentar observaciones de ninguna manera funda un correlativo derecho a que se consideren vinculantes para el Estado. Nos referimos, más bien, al hecho de que el Estado no informe en absoluto a las CCAA del desarrollo de las negociaciones de un tratado internacional que afecte de manera «directa y singular» competencias de las CCAA o, en su caso, lo hiciera de forma manifiestamente extemporánea sin causa suficiente que lo justificase.

96. Fernández de Casadevante Romani, C.: «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», en AAVV, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñate, 1983, pp. 1575 y ss, en particular p. 1596.

97. Sobre esta controversia doctrinal, puede verse Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones Internacionales...)*, p. 115.

98. *Vid. supra*, I, notas 12 y 13.

elaborar una ley como la referida y prefirió buscar un mecanismo institucional –el llamado procedimiento para información a las CCAA sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés– cuya naturaleza jurídica no resulta sencillo de precisar. El caso es que, por lo que aquí respecta, quedó claro que sería la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores el órgano encargado de proporcionar la información.⁹⁹ No es precisamente un órgano de alto perfil político.

Por lo que respecta al órgano de la comunidad autónoma receptor de la información, será obviamente el que se derive de sus respectivas normas estatutarias.

En todo caso, antes o después habrá que plantearse seriamente la conveniencia de mejorar notablemente los cauces formales de comunicación bidireccional al estilo de lo que en los últimos años ya ha ocurrido con la participación de las CCAA en temas propios de la Unión Europea. Y probablemente de una u otra manera nos terminaremos topando con un inconveniente que en nuestro Estado autonómico complica en exceso la participación de las CCAA en este tipo de cuestiones –y en otras muchas–, como es la ausencia de un Senado que fuese una verdadera cámara de representación territorial con funciones adaptadas a ello.¹⁰⁰

Consideraciones finales: balance crítico y perspectivas futuras

En efecto, desde un punto de vista empírico parece difícilmente rebatible que la práctica llevada a cabo hasta ahora por el Estado en materia de información a las CCAA sobre los tratados internacionales que afecten a sus competencias –o sean de su interés específico– dista mucho de haber sido la óptima. Con razón se ha dicho recientemente que se trata de una fórmula cuya concreción práctica «deja a todas luces mucho que desear».¹⁰¹ Entre otras causas, porque «han sido utilizadas en muy pocas ocasiones»¹⁰² y lo que no se cumple pese a ser un derecho, como mínimo, no funciona. Y podría añadirse que, cuando se ha hecho, no parece que haya satisfecho tampoco las aspiraciones de las CCAA ni las exigencias formales y materiales que la doctrina había fijado en la interpretación de este derecho. Probablemente ni el interés del Estado por la cuestión ni la intensidad de su uso ni los medios y cauces empleados han sido en el pasado los óptimos.¹⁰³

99. El argumento que da el propio texto para situarlo en esa Secretaría General Técnica se concreta en que es el «órgano que tiene atribuida la competencia para la tramitación de los tratados internacionales» (punto 1).

100. Es ésta, en realidad, una muy vieja discusión plagada de lugares comunes que casi produce rubor plantearla de nuevo. Máxime tras el fracaso –una vez más– de la intención planteada por el Gobierno del Estado en la última legislatura de reformar la cuestión en cuatro aspectos muy concretos.

101. Pons Rafols, X. y Sagarra Trías, E.: *op. cit.* (La acción exterior de la Generalitat...), p. 106.

102. Fernández de Casadevante Romaní, C.: *op. cit.* (La acción exterior...), p. 36.

103. En realidad, no es necesario recurrir a la opinión –probablemente interesada– de las CCAA para concluir que el mecanismo no funciona adecuadamente. El propio Gobierno del Estado ha reconocido expresamente en comparecencias en el Senado que «la valoración que hace el Gobierno del funcionamiento y utilización hasta la fecha del procedimiento que nos

Con todo, parece igualmente evidente que la entrada en vigor de los nuevos Estatutos de Autonomía que, siguiendo la estela dejada por el catalán, han reforzado notablemente los mecanismos directos e indirectos de participación de las CCAA en la acción exterior del Estado, marca el inicio de una nueva etapa en la que el Estado no tendrá más remedio que articular renovados mecanismos de colaboración más efectivos y ambiciosos que den cumplimiento a las novedosas regulaciones estatutarias.

Es cierto que en algunos casos –piénsese por ejemplo en los convenios de colaboración no normativos del artículo 195 del Estatuto catalán– estamos aún a la espera de la posición que establezca el Tribunal Constitucional cuando resuelva los recursos pendientes. Mas, sea cual sea el sentido de la sentencia constitucional, parece claro que la tendencia expansiva de la acción exterior de las CCAA resulta imparabile. Por ello, la articulación de mecanismos que traten de poner orden en la todavía existente heterogeneidad estatutaria serían bienvenidos. A este respecto, posiblemente resulte irremediable la necesidad de soluciones bilaterales en algunos casos muy específicos que afecten a competencias que, fruto de la *asimetría competencial* de nuestro sistema autonómico, afecten sólo a alguna de las CCAA. Pero, en términos generales, los mecanismos de articulación de los derechos de información y presentación de observaciones reclama una solución multilateral de trato semejante para todas las CCAA que respete escrupulosamente el principio de lealtad federal. Por cierto, bidireccional; dimensión ésta que a veces se olvida en nuestro sistema autonómico.

Por último, no resulta tampoco baladí recordar que la norma española que regula la ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales es un decreto preconstitucional.¹⁰⁴ Así las cosas, treinta y seis años después parecería más que recomendable la aprobación de una ley estatal sobre tratados que acogiese, entre otros aspectos que reclaman actualización, la existencia real de unas CCAA que gozan de una serie de mecanismos para la participación en la acción exterior del Estado –incluidos medios indirectos de participación en la celebración de tratados internacionales– que resultaban simplemente inimaginables cuando en 1972 se redactó la vigente regulación. No parece mucho pedir...

ocupa es mejorable pero satisfactoria» e insistía en que «la clave es tener la voluntad y la capacidad necesarias para hacer las cosas con el mayor sentido común y en el plazo de tiempo lo más breve posible»; Respuesta del vicepresidente primero del Gobierno y Ministro del Interior (Sr. Rajoy Brey), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 272 de 24 de septiembre 2001, p. 3202. No podemos estar más de acuerdo. La clave está, pues, en la voluntad política real de cumplir con las exigencias derivadas de este derecho.

104. Decreto 801/1972, de 24 de marzo, BOE de 8 de abril de 1972.