

# EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ANDALUCIA Y LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL

*José Manuel PELAEZ MARON* \*

## 1. INTRODUCCION

Un análisis sistemático de distintos preceptos del Estatuto de Autonomía de Andalucía —concreta y fundamentalmente, de sus artículos 23, 45 y 72— nos llevaría a pensar que la Comunidad Autónoma Andaluza se halla legitimada para instar de los llamados Poderes Centrales la celebración de tratados internacionales, para estar presente, en alguna medida, en la celebración de los mismos, para controlar su constitucionalidad y para proceder, por último, a su ejecución. Y ciertamente le cumplen todas estas posibilidades, pero afirmarlas sin más sería tanto como desconocer todo un cúmulo de limitaciones y dificultades que minimizan, cuando no frustran y vacían de contenido, las facultades que, en orden a la presencia de la Comunidad Autónoma Andaluza en la acción exterior del Estado, articula el texto del Estatuto de Carmona.

No es nuestro propósito, aquí y ahora, examinar detenidamente y en profundidad todos los perfiles que el tema plantea, pretendemos simplemente dejar constancia, en sus aspectos más generales, de las posibilidades y limitaciones con que previsiblemente habrá de contar la Junta de Andalucía cuando materias de su específico interés o competencia de su exclusiva titularidad vengan a constituirse en objeto de lo que nuestra Constitución denomina, con expresión no muy feliz, “relaciones internacionales”<sup>1</sup>.

Un elemental análisis comparativo entre la timidez de las previsiones jurídicas en relación al tema que retiene nuestra atención y las exigencias impuestas por la práctica nos llevará a establecer dos afirmaciones preliminares.

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Sevilla.

1. Véase sobre este punto a REMIRO BROTONS, A., “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *Estudios sobre la Constitución Española de 1979*, p. 361.

De una parte, constatar las posibilidades que potencialmente se ofrecen a la Comunidad Autónoma Andaluza en orden a acrecentar su participación en aquellos supuestos de actividad internacional de los que puedan deducirse consecuencias que le atañan directamente o le interesen específicamente. Posibilidades que pueden actualizarse tanto a través de la transferencia o delegación (por parte del Estado a la Comunidad Autónoma, de determinadas competencias que la Constitución atribuye, en principio, al mismo artículo 150.2 de la Constitución), cuanto mediante la eventual presencia de representantes de la Junta de Andalucía, conjuntamente con los órganos de acción exterior del Estado, en negociaciones específicas.

Algunos datos de la práctica andaluza a nivel de la cooperación municipal transfronteriza ponen de manifiesto la necesidad de potenciar la participación de la Junta de Andalucía en determinados ámbitos de la actuación exterior del Estado. Así, la creación, en 1982, a iniciativa y bajo los auspicios de los Ayuntamientos de Ayamonte y Villa Real de Santo Antonio de una Comisión Mixta hispano-portuguesa para el seguimiento de la construcción del puente internacional sobre el Guadiana, previsto por el Convenio de 1970, con elaboración de un calendario de reuniones y de un orden prioritario de visitas a nivel internacional; o el acuerdo conjunto adoptado el 23 de marzo de 1981 por los representantes de 18 Ayuntamientos andaluces y 23 Consejos portugueses, reunidos en Rosal de la Frontera, a los fines de adoptar las medidas necesarias y de urgir las actuaciones gubernamentales pertinentes, para proveer a la mejora de la carretera internacional Sevilla Lisboa.

De otra parte, es igualmente necesario subrayar la circunstancia de que la propia Junta de Andalucía ha adoptado ya, de hecho —como veremos más adelante—, decisiones que revelan su voluntad de entender sus facultades, en el ámbito que aquí nos importa, lo suficientemente amplias como para intervenir directamente en aquellos supuestos que, en tanto que Comunidad Autónoma, le afecten directamente dentro de la política exterior del Estado.

## 2. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA.

Hechas las observaciones que anteceden y abordando la primera de las facultades que asisten a la Comunidad Autónoma, según el orden señalado al comienzo de estas líneas —esto es, la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales—, cabe decir que plantea, básicamente, dos tipos de problemas: de una parte el referente a la determinación del objeto de los tratados respecto de los cuales se atribuye a la Comunidad Autónoma Andaluza la facultad de iniciativa y, de otra, el de la concreción del cauce o vía a través del cual habrá de sustanciarse tal facultad. Por lo que hace a

primero debe señalarse que los dos artículos en los que se recogen dicha facultad —esto es, los artículos 23.3 y 72.5— plantean determinadas cuestiones que, de todo punto, es necesario revisar.

Por lo que respecta al artículo 23.3, si bien no deja lugar a dudas en cuanto al objeto de la facultad de iniciativa otorgada a la Comunidad Autónoma Andaluza que se dirige, según su tenor literal, “a la celebración de convenios o tratados internacionales con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos”, la existencia de tal precepto, así como la intencionalidad de su objeto, es decir, la “especial asistencia” a los emigrantes andaluces residentes en otros Estados, podría poner en cuestión la constitucionalidad misma de este precepto. ¿Quiere el legislador estatutario, al introducir este precepto y al utilizar tal expresión, recabar un trato más favorable para los emigrantes andaluces y, por ende, discriminatorio respecto del requerido por los emigrantes de otras nacionalidades y regiones españolas?.

La eventualidad de una posible contradicción entre esta norma y los artículos 9.2 y 14 de la Constitución no puede, en principio negarse. En efecto el artículo 9.2 de la Constitución prescribe que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que... la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sea real, y efectiva” así como “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Por su parte, el artículo 14 al proclamar que los “españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna de... cualquier... condición o circunstancia personal o social” viene a completar lo consagrado en el artículo 9.2. Por otra parte, no puede negarse que la fórmula que el texto autonómico emplea contribuye a reforzar la idea que venimos desarrollando, ya que la requerida especialidad de asistencia evoca ciertamente un trato preferencial.

¿Que oponer a estas argumentaciones? ¿Se trata realmente de un supuesto de inconstitucionalidad? Nadie ha recurrido la ley por las que se promulgó el Estatuto (lo que por otra parte no es prueba de la inexistencia de una conculcación de nuestra Ley Fundamental por parte del Estatuto Andaluz en el concreto punto que retiene nuestra atención). Desde un punto de vista estrictamente formal cabría la posibilidad de considerar la inconstitucionalidad de tal precepto, como por otra parte así se ha afirmado (REMIRO BROTOMS, 1982). Una reflexión se hace, a nuestro juicio, necesaria sobre este punto.

El fenómeno de la emigración merece una atención especial. La especialidad de la asistencia no se predica del origen del emigrante sino de su condición social y laboral. Es, según pensamos, en este sentido en el que debe entenderse la expresión “especial atención” que aparece en el Estatuto Andaluz y que, por virtud del principio de igualdad de todos los españoles consagrado en la Constitución, comparten todos los emigrantes cualquiera sea su región de origen. Otra cosa son las diferencias que es posible detectar entre los

emigrantes así como entre las condiciones en que la emigración se produce. En este sentido, no cabe duda que la emigración de las regiones más deprimidas económicamente reviste una especial dureza y que precisamente por esta diferencia de origen el emigrante de estas regiones requiera una mayor ayuda como, por otra parte, le es debida en términos de un concepto social de justicia. En todo caso se trataría simplemente de una diferencia de intensidad dentro de la especialidad de la ayuda que, repitámoslo, vendría determinada por la condición del emigrante. De no aceptarse esta interpretación la constitucionalidad del precepto contenido en el artículo 23.3 del Estatuto Andaluz se vería, a nuestro juicio, seriamente comprometida.

Quedaría aún una última cuestión por dilucidar sobre este punto, y es el hecho de que, salvo el Estatuto Andaluz y el de Castilla-La Mancha (art. 40.3), el resto o no atribuye a la respectiva Comunidad la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales o, si lo hacen, no precisan como uno de los objetivos de dicha facultad la asistencia a sus emigrantes. La cuestión no deja de tener importancia ya que la ausencia, en esos otros textos estatutarios, de tal facultad vendría a establecer una situación de discriminación desde el momento en que una serie de Comunidades carecerían de la posibilidad de intentar procurar, a través de un posible tratado internacional, la protección de sus emigrantes. Ante tal conclusión cabe argüir que el principio de igualdad de todos los españoles que recoge la Constitución obliga al Estado —titular del *treaty-making power*— a actuar en consecuencia sin hacer distinciones y que si bien son solo dos los Estatutos que contemplan la facultad a que venimos refiriéndonos también lo es que la mayoría señalan al derecho del Estado como supletorio del de sus respectivas Comunidades. A mayor abundamiento, y por otra parte, se trataría siempre de una de esas competencias que por su propia naturaleza, y a tenor de lo establecido por el artículo 150.2 de la Constitución, son susceptibles de transferencias a las Comunidades Autónomas.

Hechas estas consideraciones en torno a algún aspecto eventualmente problemático del objeto de los tratados cuya iniciativa se atribuye a la Comunidad Autónoma Andaluza conviene ahora referirnos, según ya se anticipó, al posible cauce institucional a través del cual pueda hacerse operativa tal facultad de iniciativa. Es este un punto que, a fuer de sugestivo, no deja de plantear incógnitas que urgen despejar habida cuenta de las consecuencias que de no hacerlo se deducirían en orden a la credibilidad del modelo de distribución autonómica del poder político y administrativo que diseña la Constitución española.

Ya hemos tenido ocasión de poner de manifiesto (PELAEZ MARON 1983) que expresiones como las empleadas por el artículo 23.3 del Estatuto Andaluz según las cuales la Junta de Andalucía “podrá dirigirse” al Gobierno de la Nación “instándole a la celebración” de tratados internacionales recuerdan con bastante aproximación a otras como “tratar de”, “promover”

“adoptar las medidas necesarias” que frecuentemente aparecen en disposiciones internacionales y cuya naturaleza es básicamente de incitación o de estímulo y esta similitud podría llevar a considerar tales fórmulas como expresión de lo que hoy un sector de la doctrina considera como *soft-law* (Vid. WEIL, 1982) y que entre nosotros ha sido calificado con justeza como derecho en agraz<sup>2</sup>.

Se hace, por tanto, necesario establecer cuales sean los cauces no solo posibles sino, también, realmente practicables a través de los cuales pueda efectivamente ejercitarse la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales que el Estatuto de Andalucía y con él once Estatutos más atribuyen a sus respectivas Comunidades.

Dos son, a nuestro juicio (PELAEZ MARON, 1983), los cauces que en principio la Constitución ofrece al efecto que aquí nos ocupa. De distinta entidad, alcance y posibilidad de utilización, tales vías no han sido, hasta el momento, que sepamos, utilizadas para hacer efectiva la repetida facultad de iniciativa lo que nos priva, por el momento, de un dato de excepcional interés, cual es el de la práctica.

Por una parte, la Constitución, por virtud de su artículo 87, faculta a la Comunidad Autónoma Andaluza para remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley y de dejar al propio tiempo a tres miembros de su Parlamento encargados de su defensa. Además, este artículo atribuye tal competencia a la Comunidad Autónoma precisamente en materias de carácter internacional, entre otras. A su vez, y no debe ignorarse este dato, el reglamento del Parlamento Andaluz (Vid. art. 164), establece como vehículo prioritario de comunicación entre los poderes centrales y la Junta de Andalucía, la iniciativa legislativa de ésta consagrada por el artículo 87.2 de nuestra Ley Fundamental.

Ahora bien, la posibilidad de utilizar la facultad de que goza el Parlamento Andaluz de remitir a la Mesa del Congreso proposiciones de ley como cauce para ejercitar la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales, puede, en rigor, ser objeto de diversas críticas. Fundamentalmente cabe argüir que aún cuando la Asamblea Andaluza pueda remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley sobre un tema de carácter internacional, lo que en realidad presentaría sería un proyecto de texto articulado destinado a ser debatido, votado y eventualmente convertido en ley interna. Que duda cabe, sin embargo, que bajo la apariencia formal de una proposición de ley podría introducirse una solicitud por la que se instase al Gobierno la apertura de unas determinadas negociaciones internacionales; la cuestión estaría en saber si tal práctica alcanzaría el *standard* mínimo de constitucionalidad exigible en el proceso de adaptación y acomodo que necesariamente habría de seguirse en el diálogo Poder Central-Entes periféricos.

2. Una reflexión más amplia sobre este punto puede hallarse en la obra de CARBONNIER, 1983.

Una segunda vía que, al efecto que estudiamos, ofrece la Constitución, viene representada por el derecho de petición a las Cámaras que consagra el artículo 77 y en cuya virtud la Comunidad Andaluza puede remitir a las Cortes Generales peticiones dirigidas a dar trámite a la facultad de iniciativa en materia de tratados internacionales.

Según las previsiones de los Reglamentos del Congreso y del Senado (art. 49, 122 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 174 del Reglamento del Senado) a este respecto, las posibilidades de que tales peticiones alcancen su objetivo, esto es, que sean tomadas en consideración por el Gobierno, varían según se dirijan a una u otra Cámara y sólo en el caso que se dirijan al Senado cabría decir, hoy por hoy, que tienen posibilidades de alcanzar algo más que un decoroso archivo burocrático y ello es así desde el momento en que la Comisión del Senado puede elevar al Pleno de la Cámara Alta una moción que recoja el contenido de la petición autonómica en cuyo caso la Cámara podría deliberar sobre la misma y elaborar un texto de carácter no legislativo. En otros términos, en este caso la iniciativa del Parlamento Andaluz podría ser recogida en una proposición no de ley. Se trata, a nuestro juicio, de un cauce insuficiente para el fin que, en este caso, se le asignaría y que, salvo que la práctica estableciese otra cosa, no brindaría seguridad alguna a la Junta de Andalucía de poder ejercitar eficazmente el derecho que le asiste a instar del Gobierno de la Nación la celebración de un determinado tratado internacional.

### 3. LA PROBLEMÁTICA PRESENCIA DE LA JUNTA EN LA CELEBRACION DE LOS TRATADOS

Por lo que respecta a la participación de la Junta de Andalucía en la celebración de tratados internacionales, el artículo 23.1 del Estatuto señala que la misma “será informada en la elaboración de los Tratados y Convenios internacionales..., en cuanto afecten a materias de su específico interés”. Tal es el tenor definitivo de un texto que en su concepción originaria recogía una aspiración y articulaba una fórmula bien distinta a la actualmente en vigor. En efecto, en el artículo 23.1 del borrador del Estatuto redactado en Carmona en agosto de 1979 se decía que cuando el Estado suscribiese Convenios o Tratados internacionales que afectasen “a los intereses generales de Andalucía o a materias de su competencia exclusiva, *será preceptiva la consulta a la Comunidad Autónoma*”. En el Proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea de los Parlamentarios Andaluces y presentado a la Mesa del Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 1981, ésta fórmula quedaba rebajada al señalarse que en el supuesto de la celebración de tratados internacionales “que afecten a los intereses generales de Andalucía en materia de su competencia exclusiva *será oída la Comunidad Autónoma*” (art. 22.1 del

Proyecto de Estatuto de Autonomía). Como se ve, de la preceptiva consulta a la Junta de Andalucía se pasaba a otorgarle audiencia en un intento de que la fórmula fuese aceptada por las Cortes Generales. No fue así, y, como se ha visto, en el texto aprobado por las Cortes, y hoy día en vigor, se cambió la fórmula de la audiencia por el trámite de la información. La diferencia, a efectos de nivel de participación en la negociación internacional, entre una consulta obligatoria o incluso una audiencia de la Comunidad Autónoma y una mera información que, dada la ambigüedad de la expresión, ni siquiera cabe asegurar que deba hacerse durante la celebración de las negociaciones (PELAEZ MARON, 1982 y 1983) y que bien podría tener lugar con posterioridad, esto es, una vez celebradas aquellas y concluido el posible tratado, es, a todas luces evidente.

La reducción de la participación de la Junta de Andalucía en la celebración de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés, a su mínima expresión carece, por otra parte, de cualquier justificación medianamente sólida. La participación de la Comunidad Autónoma en este tipo de negociaciones e incluso su consulta preceptiva ni siquiera vincularía al Estado en orden a determinar el sentido de la negociación y desde luego en ningún caso cuestionaría el *treaty-making power* que viene atribuido con exclusividad al Estado y, por el contrario, priva a éste de la posibilidad de conocer en detalle y valorar en profundidad todas las circunstancias e intereses en presencia, así como los derechos que podrían asistir a la parte directamente interesada en el resultado del eventual convenio que sería la Comunidad Autónoma y que, evidentemente, no tendría la posibilidad de defenderlos.

Por otra parte, una interpretación estricta del art. 23.1 del Estatuto daría pie a considerar la posibilidad de que un determinado tratado pudiera convertirse en un modo de instrumento de expropiación de las competencias de la Comunidad Autónoma. En efecto, teniendo en cuenta, de una parte, la atribución constitucional de competencias exclusivas en beneficio de la Comunidad Autónoma y, de otra, el hecho de que por virtud del artículo 96,1 de la Constitución, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte de nuestro derecho interno, no puede descartarse la posibilidad de que el Estado viniese a concertar un tratado que afectase, en todo o en parte, a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía. En tal supuesto es claro que los poderes centrales habrían, a través de un instrumento internacional, modificado la distribución del poder político diseñada por nuestra Ley Fundamental, modificación que introducida por cualquier otro conducto sería manifiestamente inconstitucional. Piénsese, a este propósito, en un eventual ingreso de España en la Comunidad Económica Europea que, como se sabe —y así lo autoriza el artículo 93 de la Constitución—, implica la transferencia de competencias derivadas de ésta. En supuesto semejante podrían transfe-

rirse a dicha organización internacional competencias de la exclusiva de la Comunidad Autónoma Andaluza sin que esta hubiese estado presente en la negociación para adhesión de nuestro país al Mercado Común.

Como puede verse, una interpretación restrictiva de la fórmula de la mera información que instrumenta el artículo 23.1 del Estatuto Andaluz haría posible supuestos semejantes a los que acaban de apuntarse. Es preciso, por consiguiente, pretender una interpretación amplia por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores del trámite de la información como así se ha sugerido por parte de la doctrina<sup>3</sup> y como igualmente, el desarrollo normativo ha comenzado a poner de manifiesto. De la orientación de tal desarrollo pueden aducirse como pruebas, de una parte, la atribución al Presidente de la Junta de Andalucía, por virtud del Decreto 85/83, de 13 de abril (B.O.J.A., n.º 33), sobre Organización de la Junta de Andalucía, de la dirección, coordinación y desarrollo de las actividades dirigidas a la protección de los intereses de la Comunidad Autónoma en el proceso de incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, disposición completada por el Decreto 250/83, de 14 de diciembre, (B.O.J.A., n.º 109) por el que se crea, dentro de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia, la figura de Director de Programa y al que se asigna como cometido estudiar y proponer en su caso, las actuaciones oportunas en orden a proteger los intereses de la Comunidad Autónoma en el proceso de incorporación de España a las Comunidades Europeas.

De otra parte, el Real Decreto 3.490/81 de 29 de diciembre (B.O.E. 10-2-1982) por el que se transfieren competencias a la Junta de Andalucía en materia de agricultura y pesca (renglones ambos de especial importancia en la negociación de la adhesión de nuestro país a la Comunidad Económica Europea) y en el que se especifica que cuando se trate de reuniones técnicas de carácter internacional referidas a las materias cuya competencia se transfiera “los Entes territoriales podrán asistir y participar, dentro de la delegación española”. Es de lamentar, sin embargo, que tal asistencia y participación se subordina, en los términos del Decreto, a que sea el poder central el que la requiera (Anexo I del R.D. 3.490/81 de 29 de diciembre). Por último no debe olvidarse en este orden de cosas, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de agosto de 1982 (B.O.J.A., n.º 23) por el que se aprueba la adhesión de ésta a la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea.

3. SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I, citado por FERNANDEZ DE CASADEVANTE, 1983.

#### 4. LAS POSIBILIDADES DE CONTROLAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS

Otras de las posibles participaciones de la Comunidad Autónoma Andaluza en la actividad exterior del Estado hace referencia, según se apuntó al comienzo de estas páginas, al ejercicio por ésta del control de la constitucionalidad de los tratados internacionales.

A través de una doble vía, según lo establecido por la Constitución, puede la Junta de Andalucía ejercitar tal competencia. Sin embargo, la primera de ellas, la del control previo de la constitucionalidad de los tratados, se abre de una manera limitada para la Comunidad Andaluza. En rigor y según establece el artículo 95 de la Constitución, solo el Gobierno y las Cortes Generales pueden interponer el recurso previo de constitucionalidad respecto de los tratados internacionales. Ahora bien, a tenor de lo establecido por los artículos 79 y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tanto el Parlamento como el Gobierno Andaluz se hallan legitimados para controlar, con carácter previo, la constitucionalidad de los proyectos de leyes orgánicas y si se piensa que, de otra parte, según el artículo 93 de la Constitución la autorización para la celebración de tratados por los que se transfieran competencias derivadas de la misma habrá de hacerse mediante una ley orgánica, se concluirá que, mediante tal expediente, la Junta de Andalucía puede controlar, con carácter previo, la constitucionalidad de tratados a los que se refiere el artículo 93 que, como se sabe, contempla fundamentalmente la eventual adhesión de España a las Comunidades Europeas.

La segunda de las vías, esto es, la del control *a posteriori* o corrector de la constitucionalidad de los tratados también cabe estimarla abierta a la Comunidad Andaluza y en este caso con una mayor amplitud que la del control previo, puesto que a través de este segundo recurso la Junta de Andalucía puede controlar la constitucionalidad de cualquier tipo de tratado siempre y cuando el mismo afecta o pueda afectar, en alguna medida, su ámbito de autonomía.

Si bien la conclusión que antecede no aparece afirmada directa y nítidamente en la Constitución, se desprende, con certeza, del análisis sistemático de sus artículos 162.1,a) y 161.1,a) así como de los artículos 27.2,c) y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De tal análisis (así como del de las vicisitudes sufridas, hasta su aprobación definitiva, por el proyecto de Constitución, en relación con el control *a posteriori* de la constitucionalidad de los tratados internacionales) se deduce que cuando los artículos 161.1,a) de la Constitución y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se refieren a *disposiciones normativas* o a *actos con fuerza de ley*, comprenden, dentro de tales disposiciones o actos, a los tratados internacionales (REMIRO BROTOMS, 1982-83).

Así lo ha interpretado también el Estatuto de Andalucía el cual en su artículo 42.2 emplea la misma expresión —disposiciones normativas con fuerza de ley— en la que se entienden subsumidos los tratados internacionales. En efecto, en tal texto se afirma que “el recurso de inconstitucionalidad frente a disposiciones normativas con fuerza de ley que puedan afectar al ámbito propio de autonomía de la Comunidad” podría interponerlo el Consejo de Gobierno de la Comunidad y, en su caso, el Parlamento Andaluz. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Andalucía cuando señala que el Pleno del Parlamento adoptará, en su caso, por mayoría absoluta el acuerdo de “interponer el recurso de inconstitucionalidad a que se refiere el apartado a) del artículo 161 de la Constitución”.

## 5. LA EJECUCION, EN Y POR LA COMUNIDAD AUTONOMA ANDALUZA DE LOS TRATADOS

El último de los momentos de la posible intervención de la Comunidad Autónoma Andaluza en el ámbito de las relaciones internacionales convencionales, es según señalábamos al comienzo de estas páginas, es el de la ejecución de los tratados internacionales. En efecto, el párrafo segundo del artículo 23 del Estatuto de Carmona señala: “La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en lo que afecten a las *materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto*”. Tales materias son, según el art. 10 del Estatuto, las de la competencia exclusiva de la Comunidad y, que a su vez, reseña el art. 13, más aquellas otras que, con tal carácter, le hayan sido transferidas en virtud del art. 150.2 de la Constitución.

Dos tipos de cuestiones plantea, fundamentalmente, el art. 23.2. De un lado, las referencias a la extensión del ámbito material de ejecución autonómica de los tratados internacionales y, de otro, aquellas que pueden suscitarse como consecuencia del contenido y de la distinta naturaleza de las normas internacionales a ejecutar.

En primer lugar, y por lo que hace al ámbito material de ejecución, es de resaltar que el alcance de la expresión *materias atribuidas a su competencia según el Estatuto* es menor que el de la empleada por este mismo artículo en su párrafo primero en donde, al declarar el derecho de la Junta de Andalucía a ser informada de la celebración de tratados internacionales, hace referencia a materias del *específico interés de aquella*. Cabe concluir, pues, que a la hora de la ejecución de los tratados internacionales, el ámbito material queda reducido sensiblemente, al menos en relación con otras áreas materiales reservadas a la acción exclusiva de la Junta de Andalucía. Ahora bien, habida cuenta que, mediando un tratado internacional, las materias que determinan

la información de su celebración a la Comunidad Autónoma no coinciden totalmente con aquellas otras cuya ejecución se atribuye a la misma, habría que preguntarse ¿qué ocurre con aquellas materias que siendo del específico interés de la Comunidad Andaluza no se encuentran entre las atribuidas a su competencia por virtud del Estatuto? ¿Corresponderá al Estado dictar las disposiciones pertinentes para su ejecución? ¿Es a esta circunstancia, entre otras, a la que se refiere el artículo 10 del Estatuto cuando dispone que “el derecho estatal tiene carácter supletorio del derecho propio de Andalucía”? En cualquier caso, de producirse una concurrencia conflictiva de normas autonómicas y estatales, no cabe duda que prevalecerían estas últimas a tenor de lo establecido por el art. 149.3 de la Constitución, el cual declara que las normas estatales “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”.

Está claro que por este portillo podría deslizarse una determinada acción de los poderes centrales que distaría mucho de responder al espíritu ya que, lamentablemente, no a la letra del Estatuto y que, en última instancia, iría directamente en detrimento del nivel de autonomía que, en materia de señalada importancia, cual es la ejecución de los tratados internacionales que afecten a intereses andaluces, se ha querido reservar a las instancias autonómicas.

El segundo tipo de cuestiones que básicamente puede suscitar la aplicación del artículo 23.2 del Estatuto se refieren, según se anticipó, al carácter y naturaleza de las normas internacionales a ejecutar, en su caso, por la Comunidad Autónoma Andaluza.

Una observación previa se impone en este orden de cosas: ¿qué alcance ha de darse al artículo 149.1.3 de la Constitución cuando declara, como competencia exclusiva del Estado, las “relaciones internacionales”? Aparte la lectura crítica que cabría hacer de la expresión “relaciones internacionales” (dada su generalidad y poca adaptación al momento presente en que la actuación exterior del Estado reviste formas sensiblemente más complejas y alejadas de las tradicionales), es claro que no cabe darle a tal expresión un valor exhaustivo<sup>4</sup>, que incluya no solo la celebración de tratados sino también y, en todos los casos, la ejecución de los mismos. Piénsese que de dársele tal valor, el artículo 23.2 del Estatuto Andaluz sería inconstitucional desde el momento en que faculta a la Comunidad Autónoma para adoptar medidas de ejecución de determinados tratados internacionales. Por otra parte, la propia Constitución al referirse en su artículo 93 a un tipo específico de tratado (aquellos cuya celebración implique la cesión de competencias derivadas de la Constitución) solo atribuye a los poderes centrales la garantía de la ejecución de tales tratados pero no la ejecución misma. Por último, la

4. Vid. sobre este extremo a GARCIA DE ENTERRIA y PELAEZ MARON, 1983.

propia evolución de la redacción del texto que hoy recoge el artículo 149.1.3 a través del período constituyente, permite afirmar el carácter no exclusivo de dicha competencia.

Entrando en el tema de la ejecución, en el ámbito autonómico andaluz, de las normas internacionales, es preciso señalar que el carácter de éstas aparece como elemento determinante de la posibilidad de ejecución. En efecto, si admitimos la clasificación —generalmente aceptada, por otra parte— de las normas internacionales en disposiciones *selfexecuting* y no *self-executing*, habrá que admitir igualmente que las de la primera categoría (es decir aquellas que, dado su carácter, no necesitan para su aplicación ser complementadas por los Estados en ningún aspecto) permanecen, de suyo, al margen de las competencias de ejecución de que goza la Junta de Andalucía en el marco del artículo 23.2. Serán, por consiguiente las normas no *self-executing* las que constituyen verdaderamente el objeto de tal facultad.

Cuestión distinta es la relativa a la naturaleza —legislativa o ejecutiva— de las disposiciones que para posibilitar la aplicación de las normas internacionales hayan de adoptarse. Se trata de una cuestión que compete enteramente al derecho de los Estados pero sobre la que, salvo una indicación muy general contenida en su artículo 93, nuestra Ley Fundamental no recoge mayores especificaciones. En efecto, el artículo 93 se limita a atribuir a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones de los organismos internacionales, indicación que permite deducir, a lo sumo, que tanto el poder legislativo como el ejecutivo podrían intervenir en la ejecución del derecho internacional.

Cabe concluir de todo ello que, en la práctica, serán la naturaleza de la norma internacional, así como la materia a la que la misma se refiera, las que determinarán no sólo la intervención de uno u otro poder sino también si tal intervención habrá de producirse a nivel nacional o a nivel autonómico. Sobre este último extremo debe añadirse que tampoco el Estatuto Andaluz aporta mayor precisión sobre la naturaleza de las disposiciones de ejecución. El artículo 23.2 se limita a decir que será la *Comunidad Autónoma* la que adoptará las *medidas necesarias* para la ejecución de los tratados internacionales. No obstante, parece obvio que el principio de atribución de la competencia de aplicación del derecho internacional convencional tanto al legislativo como al ejecutivo autonómico, se mantiene.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- B.O.J.A. (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía): n.ºs 23 (15-9-82), 33 (26-4-83) y 109 (24-12-83).
- CARBONNIER, J.: *Flexible Droit (Textes pour une sociologie du droit sans rigueur)*, París, 1983.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico" *Rev. Española de Derecho Constitucional*, Año 2, n.º 5.
- PELAEZ MARON, J.M.: "Las Comunidades Autónomas ante el orden comunitario europeo", *Ap. Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982.
- PELAEZ MARON, J.M.: "En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales", comunicación presentada al *Coloquio sobre la integración de España en la Comunidad Europea y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1983, (en prensa).
- PELAEZ MARON, J.M.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales". R. de D.P. (en prensa).
- REGLAMENTOS del Congreso de los Diputados, Senado y Parlamento de Andalucía.
- REMIRO BROTOMS, A.: "La actividad..." Vid. nota 1.
- REMIRO BROTOMS, A.: *Cursos de Verano de Derecho Internacional*, Vitoria, 1982.
- REMIRO BROTOMS, A.: "Controles preventivos y reparadores de la constitucionalidad intrínseca de los tratados internacionales", *Rev. de Derecho Político de la UNED*, n.º 16, invierno 1982-83.
- SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.: "La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional", *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1983.
- WEIL, P.: "Vers une normative relative en droit international?", *Revue Générale de Droit International Public*, 1982, n.º 3.