

LAS COMPETENCIAS INTERNACIONALES EN EL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS

Desde siempre, y con más intensidad ahora que asistimos al proceso de la descentralización política del Estado español, ha sido habitual entre los diversos sectores de nuestra sociedad propugnar por la conveniencia de dotar a Canarias de los instrumentos jurídicos indispensables para hacer frente del modo más eficaz posible a las necesidades que se derivan de la inevitable proyección internacional de ese complejo de peculiaridades de todo orden que configuran y le prestan su propia fisonomía al Archipiélago Canario, o, como ha venido acertadamente a denominarse, el **hecho diferencial canario**. La manifestación más acabada de esta tradicional preocupación la encontramos, naturalmente, en los Anteproyectos y Proyecto de Estatuto de Autonomía elaborados por las fuerzas políticas operantes en Canarias (PCC, PSOE, FRC, UCD).

Estos textos, que desarrollan el marco constitucional fijado en los artículos 147º, 148º, 149º, abordan la cuestión de las **competencias internacionales de Canarias** con un planteamiento casi idéntico que, por una parte, desborda ampliamente el techo alcanzado por los Estatutos ya aprobados de las nacionalidades históricas, Cataluña, País Vasco y Galicia, y, por otra, guarda a diferencia de los dos primeros un inexplicable silencio respecto a la ejecución de los tratados o convenios internacionales sobre materias de competencias de la Comunidad Autónoma Canaria.

Dejando a un lado los Anteproyectos y ciñéndonos, por tanto, al Proyecto de Estatuto aprobado a finales de Diciembre del año pasado en la Asamblea Mixta de parlamentarios y representantes de Cabildos insulares, encontramos que las competencias, en la primera de las vertientes o aspectos por distinguir, la de la **celebración o estipulación** de tratados, son tres, a saber:

- a) La primera atribuye a la Comunidad Autónoma Canaria el derecho a participar activamente en las negociaciones de tratados o convenios internacionales que afecten a **materias o áreas de específico interés** para Canarias; es



decir, la habilita para intervenir en la fase de iniciativa del procedimiento "convencional" (art. 32º-1). La competencia consiste, no en un simple "ser informado", como se le atribuye a Cataluña y País Vasco, sino un "estar representado" y "ser necesariamente oído" en la negociación de los tratados y convenios con las particularidades indicadas.

- b) La segunda competencia faculta a la Comunidad Autónoma Canaria para incorporar sus representantes a las misiones diplomáticas españolas en las conferencias y organizaciones internacionales en que se debatan asuntos de interés para Canarias (art. 32º-3). Tal sería el caso, por ejemplo, de la III Conferencia sobre el Derecho del Mar en la que ha abordado, entre otros extremos, el del régimen de las aguas archipelágicas.
- c) La tercera competencia, pensada expresamente para proteger el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Canaria de las lesiones provenientes de la actividad exterior del Estado, resulta de preceptuar ante esta eventualidad el respeto del procedimiento de reforma del Estatuto, lo que significa contar necesariamente con el asentimiento del Parlamento Canario (art. 32º-2). Esta competencia, que permite a un órgano de la Comunidad Autónoma bloquear

la conclusión de los tratados presuntamente lesivos de las competencias asumidas en el Estatuto, sólo le está atribuida al País Vasco, y con la expresa excepción de los tratados previstos en el artículo 93º de la Constitución (art. 20º-3, segundo inciso Estatuto Vasco).

Estas son las **demandas** que ha formulado Canarias, a través del Proyecto de Estatuto, en lo que respecta a la celebración o estipulación de Tratados internacionales. Sin entrar en el juicio que se debe emitir sobre si están o no justificadas, sobre si se corresponden realmente con las necesidades reales del Archipiélago Canario, lo cierto es que a nadie se le pueden ocultar las **dificultades políticas y jurídicas** que, tal como están formuladas, van a encontrar para ser aceptadas en el texto del Estatuto de Autonomía. Políticamente, no se puede ignorar, la actitud a nivel estatal va a ser abiertamente desfavorable; ya hay, antes de los debates parlamentarios, claros indicios de ello en los medios gubernamentales poco propicios no a que se supere, sino incluso a que se iguale el listón competencial alcanzado por algunas de las nacionalidades históricas. Esta actitud, por lo demás, va a contar con el inestimable apoyo de la interpretación del marco constitucional de las competencias internacionales

de las Comunidades Autónomas. Sólidos y aparentemente inapelables argumentos jurídico-constitucionales van a ser esgrimidos contra las demandas canarias; de ahí que en la vertiente jurídica de las dificultades que le sadrán al paso es donde previsiblemente se va a desarrollar el debate parlamentario. El planteamiento político desfavorable se va a encubrir, pues, bajo el contundente recurso al escrupuloso respeto de la Constitución.

Merece, pues, detenernos, aunque sea brevemente, en el análisis de las dificultades jurídicas que esperan a las demandas cuyo propósito es atender a las necesidades que en su proyección internacional derivan del hecho diferencial canario.

La clave de la cuestión se encuentra en el artículo 149º, apartado primero, tercera, según el que: "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

3ª Relaciones Internacionales"

Del tenor de este artículo resulta fuera de toda duda la prohibición de que una Comunidad Autónoma asuma en su Estatuto una competencia que la habilite para **concluir** cualquier clase de tratado o convenio internacional; la asunción de una competencia cuyo ejercicio suponga el nacimiento de un compromiso internacionalmente válido. Por Tratado se infiere, del precepto que nos ocupa, sólo el **Estado** y nunca una Comunidad Autónoma, puede asumir obligaciones y derechos dentro del orden jurídico internacional. Resulta, pues, que las Comunidades Autónomas están constitucionalmente privadas del llamado "ius ad tractatum", o dicho de otro modo, en nuestro ordenamiento constitucional vigente el

La asunción de las competencias internacionales pretendidas por Canarias puede encontrar reparos jurídicos y políticos

"treaty-making power" le está atribuido en exclusiva al Estado, entendiéndose por este término, dentro del contexto en que operamos, en el sentido muy restringido de aparato u organización central o común a todo el Estado español, concretamente al complejo orgánico integrado por el Rey, el Gobierno y las Cortes Generales.

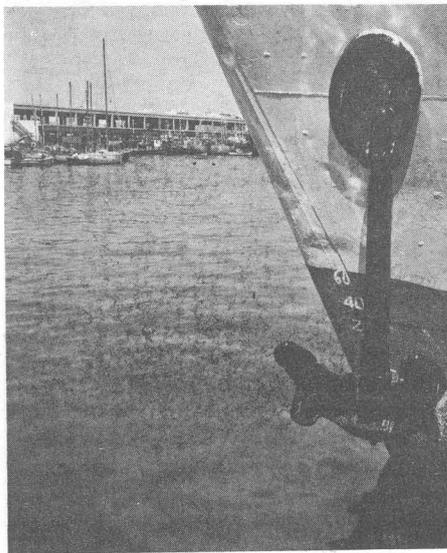
Ahora bien, se ha de tener en cuenta que todo tratado internacional, como cualquier acto jurídico de los entes públicos, y en general de todas las personas jurídicas, se sustancia a través de un **procedimiento**; procedimiento que se desarrolla, según señala la doctrina, en una serie de fases o momentos, que, al menos, se han de reconducir a dos: la fase **introdutoria o de iniciativa**, y la fase **constitutiva**. Por lo preceptuado en el artículo 149º-1, 3ª resulta que el Estado, según la única interpretación posible, es el único que está autorizado para intervenir en la fase constitutiva, aquella en la que el Tratado se **concluye**, o se **hace perfecto**. El interrogante sólo cabe plantearlo, pues, respecto de la fase anterior, la **introdutoria o de iniciativa**, que en el procedimiento "convencional" —de celebración de tratados o convenios internacionales— recibe comúnmente la denominación de fase de "negociación". ¿Permite la Constitución participar a las Comunidades Autónomas, en colaboración con los órganos del Estado habilitados para ello —Ministerio de Asuntos Exteriores, misiones diplomáticas, etc.—, en el desarrollo de las actividades que caracterizan a esta fase de la negociación, cuando el tratado o convenio por concluir afecte a sus intereses o competencias?

Adoptando una interpretación restringida, de la que son ejemplo los debates parlamentarios en el proceso de formación de nuestra Constitución, en el que se significó el diputado por UCD Herrero de Miñón, eludiendo, ciertamente, extraer las consecuencias que implica el establecimiento por el artículo 2º de una forma descentralizada en el Estado español, cabe dar una respuesta negativa al interrogante planteado. Pero desde una interpretación, más que extensiva diríamos que coherente con la forma de Estado establecida, la respuesta ha de ser forzosamente afirmativa. De he-

cho esta segunda interpretación es la que ha sido seguida por el legislador ordinario español al admitir en los textos del Estatuto Vasco y Catalán el derecho a "ser informado" en la elaboración de tratados que afecten a materias de específico interés para el País Vasco o Catalán (arts. 20º-3º y 27º-3. Estatuto Vasco y Catalán, respectivamente), y, sólo en el Estatuto Vasco, la preceptiva intervención, de acuerdo con el previsto procedimiento de revisión, de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma Vasca, cuando el tratado incida en su ámbito competencial (art. 20º-3, segundo inciso).

Esta interpretación favorable a la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado, con base en el criterio sistemático y en el proceder del propio legislador ordinario, no sirve por sí sola para obviar las dificultades que le esperan al planteamiento del Proyecto de Estatuto en su tramitación parlamentaria. En efecto, desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional cabría —y de hecho así será con toda probabilidad— cuestionar no ya el principio de la participación de Canarias en la negociación de tratados, sino el **alcance de su aplicación**. Recuérdese que a Canarias se le asignan las competencias de estar "representada y hacerse oír" en la negociación de tratados, de estar presente con representantes en las conferencias y organizaciones internacionales y de intervenir a través de los órganos competentes en la reforma del Estatuto, en aquellos tratados que alteren su ámbito competencial. ¿No desbordará esta aplicación del principio el marco constitucional, de tal suerte que pueda ser puesta en duda la constitucionalidad de las competencias que se pretenden asumir en el Proyecto de Estatuto? Piénsese al respecto que el principio de la participación, o mejor su aplicación ha de estar supeditado a la naturaleza de exclusiva atribuida por la Constitución a las competencias sobre "relaciones internacionales". ¿Quedaría vulnerada o defraudado el precepto constitucional del artículo 149º-1. 3ª de allanarse a las demandas contenidas en el Proyecto de Estatuto?

Sin entrar en una considera-



ción particularizada de cada una de las competencias indicadas, lo cierto es que llegamos a una zona fronteriza de los dominios del análisis estrictamente jurídico-constitucional de difícil delimitación respecto de los del jurídico-político, en el que predominan las consideraciones de naturaleza valorativa o de oportunidad, presupuestos o bases apriorísticas, de las que hay que partir para resolver sobre la interpretación que el Proyecto de Estatuto canario da al principio de la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado español; para dilucidar si el alcance de su aplicación es o no "ultra vires", si es o no conforme a la Constitución.

Las dificultades jurídicas a las demandas canarias se truecan a la postre en dificultades políticas. Para superarlas será preciso, pues, contar con razones políticas debidamente explicitadas y, además, avaladas por una actitud decidida de todas las fuerzas políticas canarias, tanto las parlamentarias, en mayor medida, como las extraparlamentarias, en su exposición y defensa. De partida ya se sabe que el Parlamento español ha formulado su criterio sobre el límite políticamente tolerable de la participación en la negociación de tratados, que no va más allá del derecho a "ser informado" y el del sometimiento al procedimiento de reforma estatutaria de los tratados que modifiquen las competencias de la Comunidad Autónoma vasca, excepto los previstos en el artículo 93º. Un límite "político", se ha de insistir, que se defenderá con argumentos jurídicos; límite fijado a las Comunidades Autónomas "privilegiadas"

—privilegiadas, desde el punto de vista del trato preferencial que han recibido—, y que presumiblemente no parece se esté dispuesto a remover para atender las pretensiones del Proyecto de Estatuto de Canarias.

Sin lugar a dudas, las mayores dificultades van a plantearse respecto del carácter absoluto de la garantía que para el ámbito competencial de Canarias significa el sometimiento de los tratados internacionales, en los supuestos en que lo afecten, al procedimiento de reforma del Estatuto sin estar expresamente exceptuados los tratados previstos por el artículo 93º, en cuya virtud se atribuyen a una organización o institución internacional competencias derivadas de la Constitución, tal como ocurre con el Estatuto vasco. Y ello porque de todos es sabido que este último artí-

culo responde al propósito del legislador constituyente de allanar todos los posibles obstáculos constitucionales y estatutarios a la adhesión de España a las Comunidades Europeas, adhesión que podría tener que ser sometida al procedimiento de reforma del Estatuto canario, si afectase, por ejemplo, al régimen tradicional de las franquicias.

De una forma o de otra siempre se ha de tener presente que las dificultades políticas no son insuperables, ni por su propia naturaleza, ni en base a una **argumentación estrictamente jurídico-constitucional irrefutable**. No se debe olvidar, si se está dispuesto a no adoptar una actitud de capitulación ante Madrid, que otras Comunidades se las han arreglado para superar las que se les presentaron a sus particulares demandas, bordeando en ocasiones, cayendo, en otras, en una flagrante inconstitucionalidad.

El tema de las competencias internacionales de Canarias, como indicábamos al principio, tiene asimismo una segunda dimensión, que es la de la **ejecución o aplicación** de los Tratados. En este punto no se ha seguido por parte de los redactores del Proyecto el criterio concretado de los Estatutos Catalán y Vasco; de ahí que se omita toda referencia a la asunción de competencias relativas a la toma de medidas, normativas o de simple ejecución material, indispensables a efectos del cumplimiento en Canarias de

las obligaciones derivadas de los tratados válidamente celebrados por el Estado español y publicados en el B.O.E. Esta omisión, que entendemos no es deliberada, pues difícilmente cabe encontrar razones tanto desde un punto de vista jurídico-constitucional como político que la fundamenten, debe ser subsanada en el texto definitivo del Estatuto de Autonomía. En primer lugar porque la Constitución no es obstáculo para su explicitación, a pesar de que sorprendentemente silencia toda referencia sobre la competencia en la ejecución de tratados sobre materias atribuidas a una Comunidad Autónoma por su Estatuto. La doctrina, al respecto, es unánime: En la ejecución de tratados, a pesar de que la redacción del artículo 149º-1. 3ª pudiera hacer pensar lo contrario, rige el reparto de competencias Estado-Comunidad Autónoma, significando esto que si un tratado versa sobre una materia que tiene aquella atribuida, le corresponde por principio su integral ejecución o cumplimiento, sin perjuicio, claro está, de las competencias de vigilancia y garantía que siempre le han de corresponder al Estado en base a la propia Constitución. En segundo lugar, creemos debe ser corregida la falta de regulación de la ejecución de tratados porque sería necio ignorar los ejemplos vasco y catalán que aunque no constituyen una irrefutable prueba de constitucionalidad, son, no obstante, un precedente no des-





deñable, teniendo en cuenta, además, que no parece se considere por el legislador ordinario como una manifestación del trato privilegiado que entiende es justo se le conceda a las nacionalidades históricas. Y en tercer lugar, la rectificación que impone si se quiere ser coherente con el inequívoco propósito de asumir competencias en la celebración de los tratados, puesto que aquí cabe aplicar el viejo aforismo de que "quien quiere lo más, quiere lo menos". Si por una u otra razón esta omisión no fuese subsanada habría que atenerse a las consecuencias que se derivan del art. 149°-3° de la Constitución: la asunción de competencias en la ejecución de tratados sobre materias atribuidas a la Comunidad Autónoma Canaria precisaría una reforma del Estatuto de Autonomía; hasta tanto ésta no tenga lugar, dichas competencias le corresponden al Estado.

Por otra parte, las competencias internacionales de Canarias podrían ampliarse estatutariamente adoptando el criterio del Proyecto del Estatuto Asturiano que atribuye a la Comunidad Autónoma, además de la ejecución de los tratados o convenios internacionales, la de los **actos** de las organizaciones internacionales.

El Estatuto de Autonomía, como se sabe, no es el único funda-

mento constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas. La Constitución ha previsto dentro del sistema de asunción de sus competencias dos dispositivos. El primero que resulta de la aplicación de los artículos 147°, 148° y 149°, que son el correspondiente desarrollo del derecho a la autonomía reconocido y garantizado a las "nacionalidades y regiones integrantes de la nación española" por el artículo 2°. El segundo, complementario del anterior, que resulta regulado en el artículo 150°, apartados primero y segundo; su aplicación discrecional por parte del Estado abre una vía de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas sobre materias que en principio corresponden en exclusiva al Estado, a tenor de lo preceptuado en el listado del artículo 149°-1. El fundamento de estas últimas competencias a diferencia de las primeras, no es el Estatuto sino la Ley de Cortes. Por Ley de Cortes a una Comunidad Autónoma le cabe asumir: a) el ejercicio de competencias legislativas de desarrollo (apartado primero), y b) el ejercicio de competencias —"facultades"— sobre materias de titularidad estatal "suceptibles por su propia naturaleza de transferencia o delegación".

A esta segunda fórmula ofrecida por el dispositivo complemen-

tario de asunción de competencias se puede acudir como solución alternativa en el supuesto —nada improbable— de que no prosperen las demandas canarias sobre competencias internacionales. El fracaso de su defensa podría ser paliado con una asunción "ex lege", apoyada en el segundo apartado del artículo 150: la Ley Orgánica permitiría la asunción de unas competencias que razones de legalidad (jurídico-constitucionales) o de oportunidad (políticas) la impiden a través del Estatuto. En este caso las competencias demandadas se mantendrían sólo que variando su fundamento, pues el Estatuto sería sustituido por la Ley.

La adopción de semejante solución alternativa pocos reparos jurídico-constitucionales puede plantear. En efecto, la indeterminación ya advertida en los mismos debates parlamentarios, de la naturaleza de las competencias o facultades que por Ley Orgánica se pueden delegar o transferir por parte del Estado a las Comunidades Autónomas en materias de su titularidad, permite ciertamente considerar como incluidas las competencias "convencionales" sobre la materia de las "relaciones internacionales" del artículo 149°-1. 3ª, en su doble vertiente de la celebración y la ejecución. A estos efectos se podría estudiar la posibilidad de alguna cláusula del Estatuto de Autonomía, adicional preferentemente, que diese acogida en su totalidad, o en parte, a las demandas canarias.

Pero la asunción "ex lege" de las competencias internacionales pretendidas por Canarias sí puede encontrar reparos desde un punto de vista político. No hay que olvidar el límite constitucional para la transferencia o delegación de competencias o facultades en base al artículo 150° 2.: las materias sobre las que recaen estas competencias han de ser "por su propia naturaleza" suceptibles de transferencia o delegación. La determinación de este concepto muy criticado sin éxito en los debates parlamentarios del Senado queda bajo la absoluta discreción de las Cortes Españolas. De ahí que puedan libremente apreciar que todas o algunas de las competencias internacionales demandadas por Canarias se refieren a unas materias que entran de lleno dentro de la categoría prevista por la Constitución.

AURELIANO YANES HERREROS
 Doctor en Derecho
 Profesor adjunto de Derecho Político
 de la Universidad de La Laguna