

Artículo 32

1. La Comunidad de Madrid podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Madrid.

2. La Comunidad de Madrid será informada de la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el Gobierno de la Comunidad emitirá, en su caso, su parecer.

3. La Comunidad de Madrid adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El análisis de este precepto nos obliga a delimitar las competencias estatales en las relaciones internacionales, que son exclusivas del Estado en virtud del artículo 149.1.3^a CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha establecido claramente los límites de la competencia estatal denominada «relaciones internacionales», sin que una interpretación expansiva de este título pueda sustraer competencias autonómicas y atribuírselas al Estado. En este sentido y por todas, resulta ciertamente ilustrativa la STC 165/1994, de 26 de mayo (citada y aplicada en el mismo sentido, por la STC de 23 de julio 1998 y el Auto TC de 16 de junio 1998) que sintetiza estos límites:

— «La posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. (...) Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia «rela-

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

ciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.(...) «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a 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». STC 80/1993, fundamento jurídico 3.º, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991». FD 5.º.

— «Interpretado el artículo 149.1.3 CE en relación con otros preceptos de la Norma Fundamental, como es el caso de los artículos 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales.»

— «En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales.»

— «La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».FD 6.º.

— «La competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. En este sentido, la vulneración de tales normas ordenadoras o coordinadoras sí supondría una actuación *ultra vires* de la competencia autonómica». FD 8.º.

Centrándonos ya en el estudio del artículo 32 EACM, podemos señalar que la redacción original del precepto únicamente tenía dos apartados, que eran parcialmente coincidentes con los actuales apartados segundo y tercero, añadiéndose en la redacción actual la posibilidad de solicitar por parte de la Comunidad de Madrid, la celebración de tratados internacionales que resulten de su interés. De la simple lectura de este artículo resultan tres aspectos:

- a) La posibilidad de que la Comunidad de Madrid solicite del Gobierno de la Nación la celebración de tratados internacionales en materias de interés para Madrid. Constituye una manifestación lógica del reconocimiento de las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales que se concreta, entre otros aspectos en el «treaty making power» y en la creación y asunción de obligaciones internacionales².
- b) El deber de información relativo a tratados internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, siempre que afecten a materias de su específico interés.

Este deber de información recae sobre el Gobierno de la Nación, al tener reservado el *ius contrahendi*, extendiéndose esta obligación además de a los proyectos de legislación aduanera, a los tratados internacionales y a las negociaciones de adhesión a los mismos, de modo que en la redacción actual del artículo se adiciona el deber de información a este último aspecto, en un intento de ampliar la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de elaboración de los mismos, excluyéndose así la mera información a posteriori, que sí permitía la redacción original del artículo, con la posibilidad además, de que el Gobierno de la Comunidad de Madrid pueda hacer llegar su parecer sobre el particular.

Otra cuestión que queda poco definida en el texto es la materia a la que se refiere este deber de información, al señalarse como tales «materias de su específico interés», lo que hace pensar se trata de una expresión que no limita el deber de información a aquellas materias en las que la Comunidad de Madrid ostente competencias, al no utilizar la misma expresión que emplea en el párrafo 3, que sí señala a las «materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid».

Este deber de información, por ejemplo, parece que es el que fundamenta el Acuerdo de la Conferencia Estado-Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales.

- c) La competencia de la Comunidad de Madrid para la ejecución de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de su competencia.

Este apartado implica el reconocimiento de que la aprobación de un tratado internacional, no supone la alteración de las competencias autonómicas,

² El dictamen de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 14 de abril, de 1999, elaborado por D. Salvador Victoria Bolívar, publicado en la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid núm. 3, 1999, p. 205 y ss, aborda esta cuestión y concluye que la Comunidad de Madrid no puede celebrar ningún Acuerdo de Cooperación con el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia, por incidir en la materia de relaciones internacionales, que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.3 CE.

es decir, si un tratado incide sobre materias propias de la competencia autonómica, será la Comunidad la que deba adoptar las medidas tendentes a su ejecución. En concreto, de conformidad con el artículo 21 k) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, corresponde al Consejo de Gobierno, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad.

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la adhesión de España a las Comunidades Europeas no ha alterado el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución española. La sentencia de 28 de mayo de 1992 que resuelve diversos conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco y la Generalitat Catalana contra una serie de Resoluciones y Órdenes Ministeriales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, relativas a la articulación de ayudas económicas a los agricultores y ganaderos con fondos procedentes del FEOGA. En su FJ 1.º afirma que:

«Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que, en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988 FJ 2.º). De otro lado, el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas. En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/91, FJ 9.º)».

Esta jurisprudencia ha sido reiterada en ocasiones posteriores, como la STC 79/1992, STC 117/1992, STC 80/1993, STC 141/1993, STC 112/1995, STC 67/1996, de 18 de abril de 1996 y especialmente en la STC 146/1996, de 19 de septiembre de 1996.

Tras reconocer el respeto a las competencias autonómicas, otra cuestión esencial es la relativa a la ejecución de la normativa comunitaria. En este sentido el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006 es ilustrativo en el planteamiento de la cuestión, señalando que:

«el Estado es siempre el único responsable de dicho cumplimiento ante la Unión Europea (véanse, entre otras, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de noviembre de 1970, en el asunto 94/71, Comisión con-

tra Italia; la de 12 de febrero de 1998, en el asunto C-92/96, Comisión contra España; o, más recientemente, la de 13 de junio de 2002, asunto C-474/99, Comisión contra España), aunque en la esfera interna la competencia para ejecutar y aplicar las normas comunitarias corresponda al órgano que la tenga atribuida en función del reparto establecido en el bloque de constitucionalidad, sin que, como es sabido, la pertenencia a la Unión altere dicho marco y sin dejar de reconocer la responsabilidad del Estado frente a la Unión en casos de incumplimiento. En la actualidad muchas competencias de las Comunidades Autónomas, tanto reguladoras como ejecutivas, están condicionadas por el ordenamiento jurídico comunitario, y el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en relación con el ámbito del Derecho comunitario conlleva no solo una serie de facultades, sino también de deberes, que son propios pero de cuyo cumplimiento es responsable ante la Unión tan solo el Estado.

Esa responsabilidad externa única del Estado encuentra su reflejo en el artículo 93, inciso segundo («Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión»), que asigna a las Cortes Generales o al Gobierno la tarea de garantizar el cumplimiento, pero sin determinar qué instrumentos puedan utilizarse a tal fin más allá del supuesto límite del artículo 155.1.»

En otro orden de cosas, también el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, sin vulnerar las competencias estatales, tengan oficinas administrativas en el exterior. Así la antes citada STC 165/1994, de 26 de mayo, en su fundamento jurídico noveno, señala que *«la existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales»*, añadiendo que *«el carácter público de esa Oficina no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial, y tiene un alcance meramente instrumental, habiéndose adoptado esta fórmula en lugar de otras alternativas empleadas por las numerosas representaciones de entes regionales europeos para sus contactos y relaciones con la Comunidad Europea»*.

Por ello, como apunta Delgado-Iribarren³ *«si aplicamos esta doctrina a las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea podemos concluir que las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas en el ámbito de sus competencias que tengan una proyección en la Unión Europea siempre que no impliquen concertar tratados o contraer obligaciones con ella, ni generen responsabilidad del Estado español, ni finalmente supongan establecer órganos permanentes, dotados de un estatuto de derecho internacional. Por el contrario, pueden crear órganos administrativos encargados de la coordinación con las instituciones comunitarias así como establecer oficinas públicas en las sedes de dichas instituciones, siempre que tengan carácter instrumental, para facilitar una labor de seguimiento e información, ajenas a cualquier estatuto internacional»*.

³ Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, en la obra colectiva *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Ed. Comunidad de Madrid, 2003, p. 610.

En este sentido la Comunidad de Madrid cuenta con una Oficina en Bruselas que presta un servicio público de difusión informativa y de gestión de los intereses de la región ante la Unión Europea, y que sirve como enlace entre las Instituciones Comunitarias y los ciudadanos madrileños: la Administración Regional, Ayuntamientos, Empresas, Centros de Investigación, Universidades, Agentes Sociales, organizaciones no gubernamentales y particulares de la región.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, artículos 93 a 96 CE, 97 y 149.1.3.º CE.

Examinando otros Estatutos de Autonomía podemos destacar que, además del de Madrid, otros muchos contienen cláusulas según las cuales la correspondiente Comunidad Autónoma ejecutará, dentro de su ámbito territorial, los tratados internacionales, en lo que afecten a materias propias de su competencia, por ejemplo el artículo 20.3, primer inciso, del Estatuto Vasco; el artículo 37.2 del Canario; 12, b del Asturiano; 12.2 del Murciano; 58.2 del Navarro; 9 del Extremeño; 12 del Balear; 28.7 del Castellano-Leonés y 34 del Castellano-Manchego.

El Estatuto Aragonés, en su artículo 97, contiene una redacción semejante al estatuto madrileño pero contempla que, en caso de elaboración de tratados o convenios internacionales que afecten a Aragón, podrá solicitar al Gobierno que, en las delegaciones negociadoras, se integren representantes de la Comunidad Autónoma, también el Estatuto Andaluz, en su artículo 240 establece esta misma previsión, y el artículo 196 del Estatuto Catalán.

III. JURISPRUDENCIA

- Sentencia 137/1989, de 20 de julio, recaída en el conflicto de competencia promovido por el Gobierno en relación con el denominado «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, declarando la nulidad del Acuerdo de Colaboración reflejado en el Comunicado, por considerar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.
- STC 165/1994, de 26 de mayo (citada y aplicada en el mismo sentido, STC 23 julio 1998 y ATC 16 junio 1998), relativa al conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 89/1988, de 19 abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico que establecía la Oficina de Bruselas de relaciones con la Comunidad Europea.