

# LA INICIATIVA DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN LA CELEBRACIÓ DE TRACTATS INTERNACIONALS

Carmen Camacho González

Becària de FPI del Departament de Dret Internacional Públic  
i Relacions Internacionals de la Facultat de Dret de Còrdova

## *Sumari*

- I. Introducció: Regulació jurídica d'aquesta matèria.
- II. Vies institucionals per fer operativa la facultat d'iniciativa de les comunitats autònomes pel que fa a la formalització de tractats internacionals.
- III. Conclusions finals.
- A) Proposició de llei.
- B) Dret de petició.
- C) Capacitat del Senat.

## **I. Introducció: Regulació jurídica d'aquesta matèria**

Pel que fa a la capacitat de les comunitats autònomes per formalitzar tractats internacionals, hem de començar a estudiar-la fent referència a la normativa existent en aquesta matèria a nivell constitucional, legal, reglamentari i estatutari.

En un primer nivell jeràrquic —el constitucional— cal apreciar la capacitat exclusiva corresponent en principi al Govern central respecte de l'obertura o inici del procés de concertació convencional, segons es pot deduir del precepte constitucional contingut a l'art. 97, d'acord amb el qual «el Govern dirigeix la política exterior».

En connexió amb el precepte anterior i en una línia semblant, trobem l'art. 10.5 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat (text refós de 26 de juliol de 1957), precepte que a nivell legal estableix que és competència del Consell de Ministres donar l'autorització corresponent per negociar tractats internacionals a proposta del ministre d'Afers Exteriors. Al seu torn, aquesta disposició legal queda recollida, en un nivell reglamentari, a l'art. 9.2 del Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat administrativa en matèria de tractats internacionals.

A nivell estatutari, hem d'assenyalar que les diferents comunitats autònomes han assumit en aquesta matèria unes actituds diverses, i fins i tot en alguns casos, com en els estatuts de la Comunitat Valenciana, la Rioja, Navarra, Múrcia, Canàries i Madrid, ni tan sols no han considerat la possibilitat de fer una sol·licitud al Govern perquè aquest formalitzi tractats internacionals, encara que quedin circumscrits a determinades matèries, com fan altres estatuts, que confereixen aquesta possibilitat a un nombre reglamentat de matèries.

D'acord amb la diversitat de competències en matèria de promoció o suggeriment al Govern de formalització de convenis internacionals, classificarem els diversos estatuts de la manera següent:

- a) Estatuts en què la promoció està dirigida a la concertació de tractats o convenis

que permetin establir relacions culturals amb aquells estats amb què es tenen vincles culturals, lingüístics o històrics concrets. En aquesta línia se situa l'art. 6.5 de l'Estatut del País Basc, en què es concedeix a la Comunitat Autònoma la facultat de sol·licitar al Govern espanyol que formalitzi i presenti a les Corts Generals, perquè els autoritzin, els tractats o convenis que permetin establir relacions culturals amb els estats on s'integren o resideixen les col·lectivitats o comunitats en què l'èuscar és patrimoni propi. Aquest article de l'Estatut basc, a més de potenciar o permetre l'establiment de relacions culturals, xifra aquesta submissió especial en la identitat lingüística. En aquesta direcció se situa l'art. 27.4 de l'Estatut de Catalunya, amb l'excepció i diferència respecte de l'art. 6.5 anterior i correlatiu de l'Estatut del País Basc que associa la facultat d'instar el Govern a la formalització de tractats o convenis a un òrgan específic de la Comunitat Autònoma de Catalunya —la Generalitat o òrgan executiu de la Comunitat—. En aquest sentit és un article més explícit i complet que l'anterior, ja que assigna a aquest òrgan en concret la facultat instadora davant el Govern.

L'article 35.3 de l'Estatut de la Comunitat Autònoma gallega no especifica cap òrgan en concret de la Comunitat com a competent en aquesta qüestió. A més, només es refereix als tractats o convenis que permetin establir relacions culturals amb els estats amb què es tinguin vincles culturals o lingüístics especials, sense connexió especial amb l'element lingüístic, com proposen els estatuts anteriors.

Aquestes precisions també es poden aplicar a l'art. 72.3 correlatiu de l'Estatut d'autonomia andalús, tot i que, òbviament, se circumscriu a les relacions culturals amb els estats amb què aquesta Comunitat Autònoma tingui vincles culturals o històrics particulars.

b) El segon grup a què al·ludim el constitueixen les comunitats autònomes que poden sol·licitar al Govern la formalització de convenis internacionals amb els estats on resideixin ciutadans de la seva comunitat per protegir adequadament la seva identitat social i cultural. En aquesta línia classificadora enquadrem l'art. 7.2 de l'Estatut de Galícia, en què es reconeix a la Comunitat Autònoma gallega aquesta capacitat —sense especificar cap òrgan en concret— per instar el Govern a la formalització de tractats o convenis amb estats on hi hagi comunitats gallegues, per facilitar el reconeixement de la seva galleguitat, tal com preceptua com a objectiu l'apartat 1 d'aquest mateix article de l'Estatut esmentat.

Igualment, l'article 8 de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries estableix aquesta facultat d'instància al Govern per facilitar el dret de les comunitats d'asturians —establertes fora d'Astúries— a col·laborar i compartir la vida social i cultural d'aquesta Comunitat Autònoma, com a contingut dels tractats o convenis oportuns que es formalitzin amb els estats on hi hagi aquestes comunitats. Aquest objectiu es repeteix a l'art. 6.2 de l'Estatut de Cantàbria i a l'art. 7.2 de l'Estatut de Castella i Lleó. Tot i així, aquesta previsió estatutària s'aparta de les anteriors en el sentit que no es tracta de sol·licitar al Govern que formalitzi tractats internacionals, sinó de demanar que s'adoptin les previsions oportunes en els tractats que es formalitzin. Amb aquest matís diferent, i tal com ha precisat la professora Mangas Martín, aquesta previsió estatutària se situa a cavall de la iniciativa o sol·licitud i la consulta.<sup>1</sup> No obstant, i d'acord amb el que s'ha

---

1. Mangas Martín, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pàg. 240.

dit, els òrgans legitimats en aquesta qüestió són diversos: a vegades s'encomana aquesta facultat a la comunitat autònoma, sense especificar cap òrgan concret (així, l'art. 7.2 de l'Estatut de Castella-La Manxa); altres, a l'òrgan legislatiu propi de la comunitat autònoma (el corresponent a l'art. 8 de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries) o també a l'òrgan executiu (cas explícit de l'art. 6.5 correlatiu de l'Estatut de Cantàbria).

Per tancar aquest apartat, hi hem d'incloure l'article 3.3 de l'Estatut d'Extremadura i també l'article 8.2 de l'Estatut de les Illes Balears, ja que s'enquadren en la mateixa línia que els anteriors.

c) Aquest tercer grup estaria constituït per aquelles comunitats autònomes que, segons el que s'estipula en els estatuts d'autonomia respectius, puguin sol·licitar al govern la formalització de convenis internacionals amb els estats de rebuda d'emigrants per oferir-los una assistència especial. En aquesta línia s'enquadren l'art. 23.3 de l'Estatut d'Andalusia i l'art. 40.3 de l'Estatut de Castella-La Manxa. El tenor dels dos articles és semblant, ja que tots dos encomanen a la Comunitat Autònoma respectiva la facultat de dirigir-se al Govern de la Nació per instar-lo a la formalització de convenis o tractats amb països de rebuda d'emigrants de la Comunitat per assistir-los d'una manera especial.

L'única diferència apreciable en el text i en el tractament de la qüestió entre els dos articles és la dada que l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia emmarca aquesta acció dins dels objectius traçats de manera general a l'article 12.3.4.

D'altra banda, el professor Remiro Brotons ha titllat d'inconstitucionalitat aquests articles dels estatuts esmentats, adduint que aquests articles atempten contra el principi d'igualtat de tots els espanyols davant la llei, consagrat a l'art. 14 de la Constitució espanyola, a causa de la inexistència de possibilitat idèntica en la resta d'estatuts d'autonomia.<sup>2</sup>

Aquesta posició no la comparteix Peláez Marón, que nega el possible contingut discriminador del comentat i esmentat article de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia. Aquest autor, en principi, es qüestiona l'eventualitat d'una possible contradicció entre aquesta norma i els art. 9.2 i 14 de la Constitució espanyola. D'altra banda, considera que la fórmula que el text autonòmic fa servir contribueix a reforçar la idea que l'assistència especial evoca certament la idea d'un tracte preferencial. Aquí l'autor es refereix a l'article esmentat de l'Estatut d'Autonomia andalús, però també són predicables aquestes consideracions a l'article correlatiu i anàleg corresponent a l'Estatut d'Autonomia de Castella-La Manxa.<sup>3</sup> En vista d'això, podríem reflexionar de la manera següent: quin és el *leit-motiv* d'aquesta consideració especial prevista estatutàriament?

En aquest sentit, el professor esmentat aporta la dada bàsica de l'existència del fenomen de l'emigració com a mereixedor d'una atenció especial en virtut de la seva condició social i laboral. També és una dada el fet que les regions més deprimides

2. Remiro Brotons, A., *Curso de Verano de Derecho internacional*, Vitòria, 1982, citat per Fernández de Casadevante Romani, C., «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el derecho internacional», a *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñate, 1983, pàg. 1599, i per Peláez Marón, J.M., «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales», a diversos autors (coordinació: Victoria Abellán), *La integración de España en las comunidades europeas y las competencias de las comunidades autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, nota 19, pàg. 391.

3. Peláez Marón, J.M., «El Estatuto de Autonomía de Andalucía y la actividad internacional», a *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 2, 1984, pàg. 3-4.

econòmicament tenen una duresa especial, i precisament per aquesta duresa l'emigrant originari d'aquestes regions requereix o necessita un tractament especial i diferenciat respecte d'altres.<sup>4</sup> Aquest és el fonament i la consideració bàsica de la introducció d'aquestes diferències estatutàries en la matèria, i diem diferències pel fet específic que no hi ha un tractament gradual divers de la qüestió, sinó inexistència de tractament en la resta d'estatuts d'autonomia aprovats.

Com a dada fonamentadora i suport jurídic de l'afirmació que hem exposat abans, l'article 12.4 de l'Estatut de Carmona estableix com a objectiu bàsic de la Comunitat Autònoma andalusa la superació de les condicions econòmiques, socials i culturals, considerades com a determinants de l'emigració dels andalusos. Aquesta superació de les condicions al·legades és una de les vies per aconseguir que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integren siguin reals i efectives, objectiu contingut al seu torn a l'article 12.1 de l'Estatut d'Andalusia.

Continuant amb la qüestió de la possible constitucionalitat d'aquests dos preceptes de l'Estatut d'Andalusia (art. 23.3) i l'Estatut de Castella-La Manxa (art. 40.3), trobem que es plantegen una sèrie d'interrogants i dubtes, ja que l'absència en altres textos estatutaris d'aquesta facultat establiria una situació de discriminació, des del moment en què la resta de les comunitats autònomes no tindrien la possibilitat d'intentar procurar, per mitjà d'un possible tractat internacional, la protecció dels seus emigrants.

Davant aquesta qüestió tan espinosa i delicada, s'ha subratllat que el concepte d'igualtat de tots els espanyols que recull la Constitució obliga l'Estat, com a titular del *treaty-making power*, a actuar sense fer tantes distincions, i encara que aquesta facultat que analitzem només la recullin els dos estatuts els articles dels quals comentem, també és una dada el fet que la majoria d'estatuts indiquen el dret de l'Estat com a supletori del de les comunitats autònomes. Per tant, segons es dedueix de les seves afirmacions, l'Estat és el detentor únic d'aquesta facultat, ja que no es preveu als altres estatuts cap possibilitat d'actuació a les comunitats autònomes.<sup>5</sup> Anant més enllà, i com a possibilitat legal de resoldre aquesta situació, s'ha assenyalat la possibilitat de transferir aquesta competència a les comunitats autònomes en què no s'hagi especificat res, en virtut de l'article 150.2 de la Constitució vigent, ja que es tracta d'una competència que per la seva pròpia naturalesa<sup>6</sup> és susceptible de ser transferida. En la línia ja comentada, aquesta solució apuntada és compartida per Entrena Cuesta, que estableix que no hi ha cap inconvenient perquè les funcions residuals no assumides per les comunitats autònomes corresponguin a l'Estat en virtut de l'aplicació de l'art. 149.3, tot i que no hi ha una voluntat del legislador constitucional que siguin executades per l'Estat.<sup>7</sup> Per tant, i segons l'autor esmentat, no hi ha cap impossibilitat o inconvenient perquè aquelles funcions puguin ser transferides o delegades, en virtut del principi constitucional establert a l'art. 150.2 de la Constitució espanyola. La situació és radicalment diferent pel que fa a les competències que l'article 149.1 atribueix a l'Estat, ja que en aquest cas hi ha, en principi, la voluntat que sigui el legislador constitucional el que les tingui. Al seu torn, en debatir's l'article 149 es van retirar les

4. *Ibidem*, pàg. 4.

5. *Ibidem*, pàg. 4.

6. *Ibidem*, pàg. 4.

7. Entrena Cuesta, R., a diversos autors (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, pàg. 2279.

al·lusions a l'article 150 per posar de manifest el caràcter obert del sistema,<sup>8</sup> tal com podem comprovar mitjançant una simple lectura del *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 91.<sup>9</sup> En la mateixa posició, tot i que amb una perspectiva més rígida, es va pronunciar el diputat González Seara,<sup>10</sup> per al qual les matèries que es reserva l'Estat contingudes a l'article 149.1 no són susceptibles de delegació. Una posició maximalista en la qual se situa Entrena Cuesta amb alguns matisos, ja que fa derivar de l'art. 149 dos tipus de competències: *a)* aquelles íntimament connexes amb els atributs tradicionals de la sobirania: aquest grup engloba la defensa i les forces armades, l'Administració de justícia, les finances generals i el deute de l'Estat, la seguretat pública i, en un lloc preponderant, les relacions internacionals, excloses de delegació, i *b)* aquest grup estaria format per aquelles altres en què l'atribució es fa en consideració a diverses exigències. Aquest bloc normatiu constitueix un grup residual, no explicitat materialment per l'administrativista esmentat, com fa en canvi respecte de la primera relació de matèries.<sup>11</sup>

Doncs bé, de la classificació abans exposada es dedueix clarament la impossibilitat de delegació en la matèria de relacions internacionals i, per tant, la impossibilitat que les comunitats autònomes facin servir la via de l'art. 150.2 de la Constitució. De manera que les comunitats autònomes no podran sol·licitar al Govern la formalització de convenis internacionals sobre rebuda d'emigrants amb els estats per assistir-los d'una manera especial, com recullen en els seus estatuts respectius les comunitats autònomes d'Andalusia i Castella-La Manxa.

Com a corol·lari de la qüestió, podem apuntar que el tipus de facultats que es poden transferir o delegar no té límits en la Constitució i que, per tant, tal com s'ha assenyalat, la transformació o delegació pot tractar tant de facultats legislatives com executives.<sup>12</sup> En aquesta línia, el professor Tornos dóna suport a la postura que defensem quan indica que la Constitució espanyola conté a l'article 149.1 les competències exclusives de l'Estat, en què destaca la funció legislativa bàsica o integral que es reserva l'Estat per establir un denominador comú a tot el territori.<sup>13</sup> En aquest cas, no es poden transferir o delegar funcions que amenacin la pèrdua del denominador comú jurídic, ja que constitueix una garantia davant les interpretacions alarmistes que durant el procés constituent creien veure en aquesta possibilitat de transferència o delegació de l'Estat la ruptura de la unitat nacional. D'altra banda, no observem la impossibilitat de delegar funcions que no suposin la pèrdua d'aquest denominador comú jurídic. Al seu torn, l'administrativista esmentat es refereix a les competències exclusives de l'Estat, incloent-hi les «relacions internacionals», i apunta la possibilitat de transferència o delegació d'elements parcials connectats amb les competències de les comunitats autònomes, entre els quals es poden incloure la facultat de les comunitats autònomes de sol·licitar al Govern central la formalització dels convenis internacionals a què ens referim.<sup>14</sup> En defensa d'aquesta argumentació que mantenim es va

8. *Ibidem*, pàg. 2279.

9. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 91, de 16 de juny de 1987.

10. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 66, de 4 d'octubre de 1978.

11. Entrena Cuesta, R., a diversos autors (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pàg. 2280.

12. Tornos J., «Las competencias normativas», a Aja i altres, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 178.

13. *Ibidem*, pàg. 179.

14. *Ibidem*, pàg. 180.

pronunciar Vandelli, el qual s'ha referit a les funcions que poden fer les comunitats autònomes en matèries tradicionalment considerades exclusives, com ara les relacions internacionals.<sup>15</sup>

També cal destacar la teoria establerta per García de Enterría, que constitueix un suport a la nostra argumentació. Segons aquesta teoria, no hi ha de fet matèries indelegables susceptibles d'enunciar-se en una llista, i en principi totes admeten la possibilitat d'una col·laboració autonòmica, encara que limitant-la de manera que no afecti la responsabilitat última de l'Estat sobre la matèria.<sup>16</sup>

Per tant, de les afirmacions precedents es dedueix la possibilitat establerta per Peláez Marón de fer servir la via de l'article 150.2 de la Constitució espanyola, sense compartir, en primer terme, la impossibilitat de transferència o delegació a causa de la matèria en què ens enquadrem,<sup>17</sup> i en segon lloc la possible inconstitucionalitat d'aquests estatuts (Andalusia i el corresponent a Castella-La Manxa) respecte d'altres estatuts en què no es preveu aquesta possibilitat d'actuació de les comunitats autònomes.<sup>18</sup> Al seu torn, aquesta via constitucional serveix per dissipar els possibles recels que es puguin suscitar en via autonòmica.

d) L'últim grup a què ens podem referir, seguint aquesta classificació dels estatuts, el constituïrien les comunitats autònomes que poden sol·licitar al Govern la formalització de convenis amb altres estats en matèries d'interès per a la comunitat autònoma respectiva. En aquest cas, els convenis internacionals es refereixen a qüestions derivades de la seva situació geogràfica com a regió fronterera. Aquesta capacitat queda recollida a l'art. 40.1 de l'Estatut d'Aragó, en què s'encomana la facultat de sol·licitud al Govern per a la formalització de tractats o convenis internacionals a la Comunitat Autònoma d'Aragó, sense concretar cap òrgan d'actuació en concret.

En últim terme, hem de concretar de quina manera, en aquesta línia de participació de les comunitats autònomes en la formalització de tractats internacionals, es fan servir diverses expressions en els diferents estatuts amb el mateix to emfàtic, com ara «podrà dirigir-se al Govern de la Nació», «instant-se a la formalització de tractats internacionals», etc., expressions que en recorden, amb força aproximació, altres com ara «mirar de», «promoure», «adoptar les mesures necessàries», que sovint apareixen en disposicions internacionals i la naturalesa de les quals és bàsicament d'incitació o estímul. Aquesta similitud i aquestes fórmules es poden considerar expressions del que actualment un sector de la doctrina internacional considera *soft-law*, que entre nosaltres ha estat considerat com un dret immatur.

Weil ha al·ludit a la multiplicació d'aquest tipus de normes en el sistema normatiu internacional i les ha catalogades com a incitadores o programadores. D'altra banda, tal com indica l'autor esmentat, això és un símptoma palpable de la debilitat del sistema normatiu internacional en general,<sup>19</sup> i es dona una situació semblant, *servata*

15. Vandelli, L., «Relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas», a A. Rovira (compilador), *L'autonomía de Catalunya*, UIMP, 1982, pàg. 149-156.

16. García de Enterría, E., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1993, pàg. 327.

17. Entrena Cuesta, R., a diversos autors (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op cit., pàg. 2279-2280.

18. Vegeu, sobre això, la nota 2.

19. Weil, P., «Vers une normative relative en droit international?», a *Revue Générale de Droit International Public*, 1982, núm. 1, pàg. 8.

*distantiis*, pel que fa a la dèbil participació de les comunitats autònomes en matèria de «relacions internacionals» i més concretament pel que fa a la possibilitat d'actuació d'aquests ens autònoms en la formalització de convenis i tractats internacionals.

## II. Vies institucionals per fer operativa la facultat d'iniciativa de les comunitats autònomes pel que fa a la formalització de tractats internacionals

En aquest apartat establirem quines són les vies no únicament possibles, sinó realment practicables per mitjà de les quals es pot exercir, de manera efectiva, la facultat d'iniciativa en matèria de tractats internacionals que els estatuts d'autonomia reconeixen a les respectives comunitats.

Com es desprèn d'una lectura de la Constitució, i també dels reglaments del Congrés i del Senat, és evident l'existència de tres vies possibles que en principi es podrien considerar susceptibles de prestar el suport institucional necessari a la facultat que tenen els ens autonòmics de sol·licitar al Govern central la formalització d'un tractat internacional determinat. Aquests mecanismes institucionals queden recollits a la Constitució de 1978 i més concretament a l'art. 87, que es refereix a la possibilitat que té la comunitat autònoma per enviar a la Mesa del Congrés una proposició de llei, a l'article 77 del text constitucional, referit al dret de petició, i el que queda englobat a l'art. 69, que al·ludeix al Senat. A continuació ens referirem a aquestes vies institucionals.

### A) *Proposició de llei*

Pel que fa a la primera via, les comunitats autònomes tenen la possibilitat de sol·licitar al Govern l'adopció d'un projecte de llei o d'enviar a la Mesa del Congrés una proposició de llei i delegar davant aquesta cambra un màxim de tres membres de l'assemblea de la comunitat autònoma en qüestió que s'encarregaran de defensar-la. Tant si es tracta d'un projecte com d'una proposició de llei, el que és cert és que es poden referir a matèries de caràcter internacional, com es dedueix sense cap mena de dubte d'una lectura dels paràgrafs 2 i 3 de l'art. 87 de la Constitució espanyola.

Aquesta possibilitat d'iniciativa implicaria l'acceptació prèvia de la facultat d'iniciativa del legislatiu central en matèria de tractats internacionals. Rodríguez Carrión ha assenyalat, amb relació a aquest extrem, que encara que aquesta facultat no està reconeguda expressament per la Constitució a les cambres, tampoc no els està negada, per la qual cosa se'n pot mantenir la viabilitat a condició, per descomptat, que la possible proposició de llei plantegi uns objectius generals i permeti una discrecionalitat àmplia al Govern a l'hora de negociar el consegüent acord internacional, per evitar el que tradicionalment s'ha conegut com a diplomàcia assembleària.<sup>20</sup> Per tant, és rebutjable la possible proposició de llei que instés el Govern central a la formalització d'un tractat amb uns objectius particularitzats i les possibles contraprestacions, ja que en aquest cas serien justes les objeccions que qualifiquen aquest tipus de diplomàcia de poc adaptable a les exigències del secret en el desenvolupament de les negociacions,

20. Rodríguez Carrión, A., «Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución», a *Revista de Derecho Político*, núm. 15, tardor de 1982, pàg. 102 i seg.

perquè el negociador oponent coneixeria per endavant les pretensions espanyoles i les possibles contraprestacions, cosa que debilitaria les possibilitats de negociació. A favor d'aquesta via plantejada caldria afegir que en última instància, i un cop obtinguda l'autorització parlamentària, correspon al Govern emetre el consentiment internacional definitiu. Efectivament, tal com s'ha indicat, és conforme al corrent interpretatiu majoritari el fet que el Govern envia els tractats internacionals a les Corts sobre les matèries que vol, amb els països que considera oportú i en el moment que li sembla convenient; i es dedueix del que hem exposat que les Corts no tenen capacitat per limitar aquestes dades de discrecionalitat.<sup>21</sup>

A tot això es podria afegir que, tot i que és cert que la introducció d'una proposició de llei té com a efecte la posada en marxa del procediment legislatiu, cal subratllar el fet que la Cambra hi queda vinculada únicament en la fase introductòria o impulsora del procediment, que en el cas de les proposicions de llei s'obre amb la iniciativa i es tanca amb el tràmit de la presa en consideració. Per tant, es desprèn d'aquesta argumentació que la iniciativa no és un acte de potestat legislativa i que, en conseqüència, no es pot assimilar la facultat de proposar al poder de disposar.

Pel que fa a la tramitació de les proposicions de les comunitats autònomes, per mitjà de les quals s'insta el Govern central a la negociació d'un tractat internacional determinat, hem d'assenyalar que un cop l'assemblea de l'ens autònom ha aprovat la proposta, la proposició s'haurà d'enviar —acompanyada d'una exposició de motius i del que sigui preceptiu per pronunciar-s'hi— a la Mesa del Congrés, on serà examinada per comprovar el compliment dels requisits legalment establerts, és a dir, la verificació de l'adequació al que preveu la Constitució i al que estableixen l'estatut d'autonomia respectiu i el reglament de l'assemblea regional. Aquesta via descrita és la que s'anomena control de legalitat, que, tal com ha assenyalat Punset, és de caràcter preventiu, reglat i de mera legitimitat formal, i es distingeix clarament del tràmit de la presa en consideració que preveu l'art. 127 de la Constitució espanyola; tràmit que es caracteritza per actes d'absoluta llibertat i discrecionalitat.<sup>22</sup>

La proposició, en el tràmit de la presa en consideració, haurà de ser defensada per una representació de l'assemblea autònoma i haurà de contenir la petició de la formalització d'un tractat internacional, prenent com a límits justament aquells mateixos que estableixen els estatuts d'autonomia. En contra d'aquesta possible via constitucional caldria adduir que el que en realitat es presenta davant la Mesa del Congrés no és, d'una manera clara, una proposició de llei, és a dir, un projecte de norma traduït en un text articulat disposat a ser sotmès a debat, encara que formalment tingui aquesta aparença, ja que es tracta únicament d'un instrument dirigit a obtenir del Govern l'inici d'unes negociacions ordenades a la conclusió d'un tractat internacional.

D'altra banda, i com a inconvenient afegit a aquesta possible via institucional, cal interrogar-se sobre quin és el resultat jurídic de la intervenció parlamentària quan el Govern, fent ús de la seva discrecionalitat, considera oportú enviar un tractat a les Corts, és a dir, la proposició de llei que les comunitats autònomes han pogut plantejar.<sup>23</sup>

21. *Ibidem*, pàg. 103.

22. Punset, R., «Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, juliol-agost de 1981, pàg. 216.

23. Rodríguez Carrión, A.J., «Regulación de la actividad internacional del Estado en la constitución», *op. cit.*, pàg. 102 i seg.



Per resoldre aquest interrogant, i salvant suposadament la discrecionalitat del Govern per enviar els tractats internacionals a les Corts, cal posar en relleu les conjectures i deficiències legislatives següents que el nostre ordenament jurídic planteja. En primer lloc, el primer desajust legislatiu es dona quan el Govern ha firmat un tractat, moment que constitueix l'únic instant processal en què es dona l'automatisme, ja que, d'acord amb l'art. 109.3 del Reglament provisional del Congrés dels Diputats, abans dels tres mesos des del moment de la firma, en els supòsits de l'article 94.1 de la Constitució, o immediatament en els supòsits del paràgraf 2 del mateix precepte, el Govern estava obligat a enviar-lo a les Corts perquè aquestes procedissin a autoritzar la prestació definitiva del consentiment si ho consideraven oportú.

És curiós que aquest automatisme no provoqués crítiques que serien coherents. Què passaria si durant aquest interval —firma o remissió a les Corts— hi hagués hagut un canvi fonamental en les circumstàncies que no aconsellés l'autorització parlamentària? El resultat no podria ser més atípic i inversemblant: el Govern enviaria a les Corts, a l'efecte de l'autorització preceptiva, un tractat que desaconsellava autoritzar.

El Reglament del Congrés actual, a l'art. 155.3, ha fet desaparèixer aquest automatisme. El termini comença a comptar no des del moment de la firma del tractat, sinó des del moment en què el Consell de Ministres hagués decidit enviar-lo a les Corts; el Govern, doncs, té llibertat i discrecionalitat absolutes.

Per això crida l'atenció la discrecionalitat subsegüent: un cop autoritzada per les Corts la prestació del consentiment de l'Estat a obligar-se per un tractat, el Govern queda en llibertat per decidir si efectivament procedeix a la prestació del consentiment i en quin moment el durà a terme. Podria passar que després el Govern considerés la conveniència o utilitat de no prestar el consentiment, sense que li pertoqui en aquest supòsit cap obligació d'informar les Corts sobre aquests extrems, o bé que, demorada la prestació, el Govern la decidís posteriorment, malgrat que un canvi fonamental en les circumstàncies hagués desaconsellat aleshores la prestació del consentiment, i així ho haurien decidit les Corts si n'haguessin tingut una altra ocasió.

Per tant, és una qüestió important de la qual es poden deduir conclusions dignes de tenir en compte en el nostre treball. Si el Govern, que ha de decidir quan, amb qui i sobre què es conclou un tractat —en virtut d'una proposició de llei de les comunitats autònomes per la via de l'article 87 de la Constitució, la qual ha desembocat en l'adopció positiva de concloure un tractat internacional—, ha enviat finalment el tractat a les Corts per a l'autorització preceptiva i les Corts no autoritzen la prestació del consentiment, el Govern es troba jurídicament inhabilitat per dur-lo a terme, cosa que d'una banda és absolutament coherent amb el que significa el control parlamentari en matèria de tractats internacionals i de l'altra constitueix un sedàs per a la proposició de llei o iniciativa de les comunitats autònomes en la matèria de tractats internacionals una vegada superada la fèrria voluntat del Govern per posar en marxa aquesta via.

Ara bé, aquesta és la paradoxa legislativa més espectacular i que més deficiències tècniques presenta, ja que, tal com passava en el període franquista, si les Corts autoritzen el Govern a prestar el consentiment internacional de l'Estat, hem aconseguit un resultat equivalent al que ja establia l'art. 14.2 de la Llei de Corts de 1942: les Corts simplement es limiten a emetre un dictamen que el Govern té llibertat per seguir o no. Concepció arcaica d'una banda i obstaculitzadora de l'altra a l'hora d'oferir una viabilitat efectiva a la iniciativa de les comunitats autònomes en aquesta matèria, perquè es

torna a trobar amb la discrecionalitat absoluta del Govern un cop superada la primera fase de presa en consideració i el debat parlamentari oportú que comporta.

Malgrat tot, podem acabar afirmant que la proposició de llei davant el Congrés de Diputats ofereix, tant des del punt de vista de l'articulació tècnica com des del punt de vista de la funcionalitat dialèctica, unes possibilitats d'eficàcia que no és possible predicar de l'exercici del dret de petició, possible via institucional que analitzarem més endavant.

Com ha subratllat Gerpe Landín, hi ha una relació molt estreta entre el règim polític i la iniciativa legislativa, de manera que el pluralisme que la nostra Constitució consagra en matèria d'iniciativa legislativa és conseqüència tant de la racionalitat del règim parlamentari com dels criteris de democràcia parlamentària i autonomia política que donen a aquesta possible via institucional una eficàcia major.<sup>24</sup>

Al mateix temps, i com hem pogut deduir en analitzar els obstacles possibles i insalvables amb què s'ha d'enfrontar aquesta via institucional, aquests inconvenients que troben aquests ens territorials autònoms a l'hora de fer servir la proposició de llei a l'efecte de posar en marxa la iniciativa de negociació internacional que legítimament els pertoca són francament inferiors als que trobarien si es decidissin per fer servir la via que els ofereix el dret de petició. En qualsevol cas, la falta d'experiència en la matèria i la inexistència d'una interpretació jurisprudencial dels textos que articulen aquests procediments no permeten res més que arriscar una opinió personal sobre el que hem dit.

## B) Dret de petició

Una altra via institucional possible de participació de les comunitats autònomes en la facultat d'iniciativa per a la celebració de tractats internacionals és el dret de petició que recull l'art. 77 de la Constitució de 1978 i que no és altra cosa que una modalitat del dret fonamental que, amb caràcter general, recull l'art. 29 de la nostra llei fonamental. L'article 77 estableix alguns extrems de l'exercici d'aquest dret quan tingui les cambres com a destinatàries. Tal com s'ha indicat, aquesta via no presenta condicions millors que les anteriors a l'hora de donar el suport institucional necessari a la facultat d'iniciativa autonòmica en matèria de tractats internacionals.<sup>25</sup>

Efectivament, un cop introduïda la petició al Parlament, la destinació que pot tenir és diversa, i varia segons si es troba a la Comissió de petició del Congrés o a la del Senat. La primera es limita pràcticament a enviar les peticions a altres òrgans, segons l'índole de l'assumpte. Pel que fa a la Comissió del Senat, cal subratllar que a més de traslladar-la *ratione materiae* a altres comissions també pot enviar-la a algun grup parlamentari perquè, si ho considera oportú, promogui alguna iniciativa parlamentària i, sobretot, pugui elevar al Ple del Senat una moció que assumeixi el contingut de la petició en tràmit. En aquest últim i hipotètic cas es podria aconseguir que el Govern

24. Gerpe Landín, M., «Relaciones entre las Cortes Generales y las asambleas de las comunidades autónomas en la Constitución española de 1978», a *Parlamento y Sociedad Civil*, Càtedra de Dret Polític de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 1980, pàg. 170, citat per Peláez Marón, J.M., «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», *op. cit.*, pàg. 388.

25. Peláez Marón, J.M., «En torno a la facultad de iniciativa de las comunidades autónomas en materia de tratados internacionales», *op. cit.*, pàg. 389.

formulés una declaració sobre el contingut de la petició o bé que la Cambra deliberés i es pronunciés sobre un text de caràcter no legislatiu. En definitiva, aquesta via del dret de petició podria canalitzar la proposició no de llei dels ens perifèrics, via que ha estat qualificada d'insuficient i que encaixa malament, des d'un punt de vista funcional i de desenvolupament, amb les possibilitats implícites en la facultat d'iniciativa que les comunitats autònomes reclamen.<sup>26</sup>

Tanmateix, i aquesta és una dada rellevant pel que fa a l'efectivitat d'aquesta possible via institucional, l'article 77.2 de la Constitució de 1978 estableix com una facultat discrecional de les Corts el fet d'enviar al Govern les peticions que rebïn «sempre que la qüestió plantejada sigui competència seva o d'algun dels seus departaments».<sup>27</sup> Tot i així, de la lectura del precepte constitucional esmentat no es desprèn cap limitació material, i fa la impressió que qualsevol petició podrà ser enviada per la Cambra al Govern, i per tant es poden incloure en el seu àmbit material les relacions internacionals, incloent-hi la relativa a la iniciativa per concertar convenis o tractats internacionals.

Pel que fa a les peticions que les cambres enviïn al Govern, aquest «està obligat a explicar-se sobre el seu contingut sempre que les cambres ho exigeixin». Aquest precepte no suposa l'exigència que la comissió corresponent faci una anàlisi del contingut de la petició d'iniciativa per concertar un acord o conveni de caràcter internacional, ja que únicament podria suggerir la conveniència que aquesta petició sigui enviada al Govern i que en un termini determinat aquest s'expliqui sobre el seu contingut. La importància d'aquesta possible via institucional està en el fet o conseqüència que un gran nombre de peticions sobre una matèria poden accelerar la presentació de proposicions de llei i l'entrada en joc de l'actuació del Govern, el Congrés o el Senat o les assemblees de les comunitats autònomes en exercici del seu dret a la iniciativa legislativa, tal com reconeix l'article 87 de la Constitució. En aquest sentit, el dret de petició es configura com un mitjà d'expressió del sentiment polític del poble, i queda inclòs entre les institucions de la democràcia directa; és per això que les peticions col·lectives, molt més que les individuals, s'han convertit «en un mitjà en què el cos de ciutadans col·labora directament en la formació de la llei, o bé reclamant el referèndum per a una llei votada pels consells legislatius o bé reclamant l'estudi i la deliberació d'una llei sobre una matèria determinada, amb la reserva de sotmetre-la, un cop votada, al referèndum».<sup>28</sup> Així, el dret de petició adquireix un caràcter coactiu sobre les autoritats governamentals, i les peticions col·lectives s'inclouen entre les manifestacions de la democràcia directa, amb la diferència respecte de les altres que no tenen eficàcia decisòria.<sup>29</sup>

Cal destacar la funció tan important que pot adquirir aquesta via institucional per fer efectiva la competència tan desdibuixada d'iniciativa per dur a terme acords o convenis internacionals, sempre que es trobin ciutadans capaços d'executar-la bé i un parlament al qual no inspiri propòsits intrusistes la veu lliure del poble, com passa en realitat en vista del desinterès de les cambres en la matèria.<sup>30</sup>

26. *Ibidem*, pàg. 389.

27. Recorder de Casso, E. (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pàg. 1186.

28. Hauriou, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, 1977, pàg. 133, citat per Recorder de Casso, E. (coordinador Garrido Falla, F.), *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pàg. 1184-1185.

29. *Ibidem*, pàg. 1185.

30. Mortati, C., *Instituzioni de Diritto Pubblico*, tom I, Cedam, Pàdua, 1969, pàg. 794, citat a *ibidem*, pàg. 1185.

### C) Capacitat del Senat

Pel que fa al Senat, cal destacar que una de les raons per les quals el grup parlamentari centrista (d'UCD) va rebutjar les pretensions que es regulés a la Constitució la participació de les comunitats autònomes en la vida exterior de l'Estat era que aquest desig es podria aconseguir per mitjà del Senat, tal com es constata *al Diario de Sesiones del Congreso* corresponent.<sup>31</sup>

Desgraciadament, aquesta aspiració no es va traduir en la configuració del Senat com a veritable cambra de representants de les regions —tal com es desprèn del postulat contingut a l'article 69 de la Constitució, d'acord amb el qual es configura com «la cambra de representació territorial»—. Els membres del Senat procedeixen fonamentalment de les províncies: quatre senadors per cada una (tret d'una disposició especial per a les Illes i per a Ceuta i Melilla) fins a configurar 208 senadors. En canvi, les comunitats autònomes, per mitjà dels seus òrgans legislatius, només designen un senador per cada una d'elles més un altre per cada milió d'habitants, tal com estableix l'article 69.5 de la Constitució. Això significa que en total les comunitats autònomes tindran 46 senadors, és a dir, aproximadament una cinquena part del Senat. Per això les comunitats autònomes estan representades d'una manera molt precària al Senat, tot i que cal reconèixer que aquesta lànguida cambra intenta, per la via de la voluntat política, alçar-se com a Cambra de les Regions. I no podem menysprear el paper que aquest grup de senadors elegits per les comunitats autònomes, juntament amb els d'elecció de les províncies d'una comunitat autònoma amb consciència regional, poden arribar a tenir en tractats internacionals que siguin susceptibles d'afectar una o diverses comunitats autònomes, ja que poden vetar per majoria simple la concertació de tractats ordinaris. A més, si hi hagués desacord entre el Senat i el Congrés, una comissió mixta paritària intentaria aconseguir l'avinença entre les dues posicions; i si no ho aconseguís, el Congrés decidiria per majoria absoluta, tal com es dedueix de l'art. 74.2 de la Constitució.<sup>32</sup>

Tal com assenyala l'art. 69 del nostre precepte constitucional, el Senat, com a cambra de representació que és, pot servir de via directa de participació (tant en la fase de iniciativa com en la d'execució) de les comunitats autònomes en l'acció exterior, per mitjà de mecanismes com ara els de control de l'acció del Govern (art. 66.2), petició d'informació —tal com es reconeix a l'art. 109 de la Constitució, en què es faculden les cambres i les seves comissions a recollir, per mitjà dels seus presidents, la informació i l'ajuda que necessitin del Govern i els seus departaments— i mitjançant la via del control polític (art. 111). No obstant això, pel que fa al control polític, cal destacar que les preguntes i interpellacions a què es refereix el precepte anterior esmentat, a més de la finalitat d'obtenir informació i dades sobre diverses qüestions polítiques, obeeixen també al propòsit de controlar l'acció del Govern i de l'Administració. A través seu es poden donar a conèixer els errors i les insuficiències del Govern, i així forçar-lo a rectificar. Aquesta és una via interessant que pot fer servir el Senat per impulsar i iniciar en el si del Govern l'acció exterior de les comunitats autònomes i que es plasma en l'inici de convenis o tractats internacionals en els quals estiguessin interessades especialment les diferents comunitats autònomes; el Senat s'erigiria en la

31. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 109 (13 de juliol de 1978), pàg. 4221.

32. Mangas Martín, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, op. cit., pàg. 231.

seva veu clamant, com correspon a la seva funció de cambra de representació territorial.

Tot i així, i aquesta és una dada que no hem d'oblidar a l'hora d'abordar aquesta qüestió, aquesta Cambra té debilitat competencial, a més de la naturalesa de caràcter essencialment polític dels mecanismes apuntats —però no per això poc rellevants—, per la qual cosa no aconseguiria assolir una capacitat efectiva de les comunitats autònomes en la qüestió abordada.<sup>33</sup>

Desgraciadament, el Senat, tal com han assenyalat tots els que n'han estudiat l'organització i les funcions, no és una cambra que pugui assumir, amb la concepció actual, la representació de les comunitats autònomes. No és comparable amb el *Bundesrat* alemany, ni és imaginable que les comunitats autònomes, per molts esforços que facin els senadors per convertir-se en portaveus de les seves preocupacions, se sentin representades pel Senat. Concretament, de cara a una canalització millor dels interessos de les comunitats autònomes en aquesta matèria d'iniciativa per a la concertació de convenis o tractats internacionals, s'hauria de constituir una Comissió d'Assumptes Europeus, com la del *Bundesrat*, o s'hauria d'impulsar el paper dels grups territorials que el nou Reglament de la Cambra ha organitzat, ja que, com se sap, l'art. 32 del Reglament del Senat, de 26 de maig de 1982, estableix que dintre dels grups parlamentaris que componguin els senadors elegits en el territori o per les assemblees legislatives o òrgans col·legiats superiors de les comunitats autònomes es poden constituir grups territorials integrats, com a mínim, per tres senadors dels designats o elegits de la manera indicada.

No obstant això, si no hi ha una reforma constitucional el Senat no podrà dur a terme les funcions que desenvolupa el *Bundesrat*. D'això es conclou que a Espanya ens falta una peça importantíssima per canalitzar la participació autonòmica en aquesta fase d'elaboració de convenis o tractats internacionals, la qual, segons el parer de Muñoz Machado, «per força haurà de ser substituïda per mitjà d'una intensificació dels contactes directes amb els representants de les comunitats autònomes».<sup>34</sup>

Tal com apuntàvem abans, de les previsions dels Reglaments del Congrés i del Senat (art. 39, 122 i 20 del Reglament del Congrés dels Diputats i article 174 del Reglament del Senat) es dedueix que les possibilitats que les peticions aconseguixin el seu objectiu, és a dir, que siguin preses en consideració pel Govern, varia segons si es dirigeixen a l'una cambra o a l'altra, i només en el cas que es dirigeixin al Senat es podria dir —actualment— que tenen possibilitats d'aconseguir alguna cosa més que un decorós arxivament burocràtic, ja que la Comissió del Senat pot elevar al Ple de la Cambra Alta una moció que reculli el contingut de la petició autonòmica, i en aquest cas la Cambra podria deliberar sobre la petició i elaborar un text de caràcter legislatiu. Dit d'una altra manera, la iniciativa del parlament de la comunitat autònoma podria ser recollida en una proposició no de llei. Aquesta és una possible via institucional criticada per la doctrina, ja que no brinda cap mena de seguretat per poder exercir eficaçment el dret d'iniciativa en aquesta matèria.

Aquesta possible via institucional, l'analitza el professor Pérez González, el qual

33. Pérez González, M. i Pueyo Losa, J., «Las comunidades autónomas ante el orden internacional», a *Constitución, comunidades autónomas y derecho internacional*, Santiago de Compostela, 1982, pàg. 43.

34. Muñoz Machado, S., *El Estado, el derecho interno y la comunidad europea*, Editorial Civitas, Madrid, 1986, pàg. 89.

reconeix que la iniciativa pot correspondre indistintament als dos òrgans, executiu i legislatiu local, i en aquests casos caldrà fer arribar la sol·licitud d'iniciativa per via directa del legislatiu local a l'executiu central per mitjà de la proposició no de llei pertinent aprovada en seu autonòmica.<sup>35</sup> En aquest sentit, és destacable un cas registrat en la pràctica estatutària d'incitació a l'activitat convencional de l'Estat per la via de la proposició no de llei, suscitada en seu parlamentària autonòmica amb destinació al Govern central, que es concreta en la proposició no de llei núm. 1530, presentada el 15 de novembre de 1982 al Parlament de Galícia pel Grup Parlamentari Mixt «en sol·licitud d'una resolució demanant al Govern la formalització d'un tractat que estableixi relacions culturals entre Galícia i Portugal». Aquesta proposició, en la part dispositiva, incloïa juntament amb l'acord de sol·licitud de formalització una previsió sobre la presència de Galícia en la delegació estatal negociadora corresponent, que seria aprovada en ple per unanimitat el 22 de febrer de 1982, amb una addició molt significativa relativa als «principis» o criteris que el Parlament autònom proporcionaria al Govern.<sup>36</sup>

A part d'altres possibles observacions sobre la proposició, com ara la inclinació a reforçar el dret de participació mitjançant la proposta de presència de l'autonomia com a tal en l'òrgan negociador del tractat, la fixació d'aquests «principis bàsics» amb els quals aspiraria a donar pautes o directrius de negociació al Govern, o la mateixa amplitud amb què es conceben les «relacions culturals» en l'exposició de motius de la proposició, cal advertir l'encallament processal que es dona al seu si, provocat per la remissió de la proposició a la Presidència de la Xunta de Galícia, quan a *sensu contrario* s'hauria d'haver enviat a la Presidència del Govern de l'Estat, institució a la qual apunten tant l'art. 35.5 de l'Estatut gallec com la mateixa proposició no de llei.<sup>37</sup>

Pel que fa a l'efecte de la sol·licitud o instància sobre la conducta de l'executiu central, caldria considerar-lo apropiat per suscitar al Govern l'obligació d'obrir les negociacions pertinents i dur-les a terme, o si no fos així per motivar-ne adequadament la negativa o impossibilitat, tal com ha posat en relleu Remiro Brotons.<sup>38</sup> D'altra banda, el mateix dret d'instància no deixa d'influir en el curs de la negociació oberta d'un tractat, en el sentit de reforçar la participació autonòmica al llarg del procés de concertació.

Per la seva part, González Campos, Sánchez Rodríguez i Andrés Sáenz de Santa María adverteixen que «la facultat de l'òrgan autonòmic es limita a una petició, sense que això impliqui obligacions ulteriors del poder central, el qual decidirà amb plenitud de competències constitucionals si s'inicia o no aquesta primera fase de concertació de tractats».<sup>39</sup>

35. Pérez González, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», a *Cursos de Verano de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1987, pàg. 301-303.

36. El text definitiu referit a aquest treball quedaria així: «El Parlament de Galícia acorda sol·licitar al Govern espanyol la formalització d'un tractat que estableixi relacions culturals entre Galícia i Portugal. Galícia seria present, com a tal, en el si de la Comissió de l'Estat que porti a terme les negociacions pertinents.

El Parlament elaborarà uns principis bàsics per a la formalització d'aquest tractat».

37. Així, l'art. 35.3 de l'Estatut gallec estableix que:

«La Comunitat Autònoma... podrà sol·licitar al Govern que estableixi... els tractats o convenis ...».

Al seu torn, al text de la mateixa proposició no de llei al·ludida s'indica el punt següent:

«El Parlament de Galícia acorda sol·licitar al Govern espanyol la formalització d'un tractat...».

38. Remiro Brotons, A., *La acción exterior del Estado*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, pàg. 245.

39. González Campos, J.D., Sánchez Rodríguez, L.I. i Andrés Sáenz de Santa María, N.P., *Curso de derecho internacional público*, vol. I, Universitat d'Oviedo, Oviedo, 1983, pàg. 136.

### III. Conclusions finals

Tal com hem assenyalat, les diferents comunitats autònomes han assumit, en matèria de promoció o suggeriment a l'Estat, competències molt diverses, i fins i tot en alguns casos no n'han considerat la conveniència. Al seu torn, aquesta incitació o iniciativa no es pot entendre ni s'ha d'entendre com a capacitat per iniciar la formalització d'un tractat internacional, ja que aquesta capacitat correspon discrecionalment al Govern, el qual decideix amb total autonomia.

Davant d'aquesta limitació, s'haurien d'enfortir les vies descrites per aconseguir que el Govern central es pugui veure, en més o menys grau, vinculat per la iniciativa autonòmica. En qualsevol cas, faria falta una interpretació jurisprudencial dels textos que articulen els procediments o vies de proposició indicades i una reforma del Senat que donés a aquesta Cambra de representació més protagonisme en aquest vessant d'actuació exterior.

