

EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL VIGENTE

por JOSE PUENTE EGIDO

SUMARIO

I. ASPECTOS GENERALES

1. **La relación entre sistemas.**
2. **Los cauces de esta relación.**

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

1. **Antecedentes históricos.**
2. **El marco constitucional actual.**
3. **La exclusión de las reglas generales del Derecho internacional en el texto de la Constitución vigente.**
4. **Conclusión de tratados internacionales.**
 - a) *La negociación.*
 - b) *El control parlamentario: la autorización de las Cortes para ratificar.*
 - c) *La manifestación del consentimiento.*
5. **La publicación de tratados.**
6. **Rango normativo de las normas internacionales convencionales.**
7. **Problemas de constitucionalidad de los tratados.**

III. EL CONDICIONAMIENTO DE LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO DESDE LAS REGLAS CONSTITUCIONALES

1. **Contenidos constitucionales que condicionan la acción exterior del Estado español.**
 - a) *El derecho de extranjería.*
 - b) *El asilo territorial.*
 - c) *El régimen de extradicción.*
2. **Límites en la aplicación del Derecho internacional.**
3. **El cambio de marco desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas.**

IV. CONCLUSIONES

I. ASPECTOS GENERALES

1. La relación entre sistemas

Las relaciones entre el orden jurídico internacional y los distintos sistemas jurídicos u ordenamientos estatales están adquiriendo una creciente complejidad causada por la confluencia de factores de muy diversa naturaleza. Los modos de relación del ordenamiento jurídico internacional con los Derechos internos estatales constituyen un problema central, de modo que cualquiera variación que se opere en alguna zona del sistema —por marginal que pudiera parecer ésta— termina repercutiendo sobre el conjunto. Un ejemplo ilustrará este aserto: Es evidente que el modo clásico de la relación entre ambos sistemas venía muy condicionado, desde la perspectiva internacional, por el carácter predominante de yuxtaposición que tenía y aún tiene este Derecho; del lado del Estado por un cuasi monopolio que ha ejercido el ejecutivo en las relaciones internacionales de éste. Pero hay un cambio cualitativo en ella por cuanto el creciente grado de institucionalización del orden internacional, sobre todo por obra de las organizaciones internacionales, ha aumentado notablemente la zona de contacto del Derecho Internacional con las distintas ramas de la administración estatal, incluso ahora más recientemente, con la misma administración de justicia de los Estados. En otro sentido, ese mismo creciente proceso de institucionalización que se opera en el campo internacional, modifica las relaciones de este modo: En el plano internacional siempre ha habido normas, esto es, reglas jurídicas, pero preferentemente en él destacan los derechos y deberes subjetivos de los sujetos, en consecuencia, ha sido tradicional en este orden una relativa ineficacia de las reglas en la configuración de la realidad que pretende normar. En el Derecho interno, más fuertemente jerarquizado, prevalece por el contrario la norma sobre el derecho subjetivo y de aquí un tradicional desequilibrio entre ambos sistemas cuando el primero se ha entendido como un elenco más o menos sistematizado de derechos y deberes singulares, más bien que de normas, mientras que en los segundos operaba una sólida estructura normativa fuertemente je-

rarquizada. Este desequilibrio tiene tendencia a disminuir, en la medida que el orden internacional se jerarquiza y perfecciona.

El dualismo que subyace en la relación básica entre estos dos sistemas tiene tanto que ver con la estructura de base de la sociedad internacional que no es previsible se produzcan por ahora mutaciones sustanciales en los cauces de esa relación hasta eliminar esa orientación bipolar. Pero siendo cierto que la soberanía de los Estados como sujetos que dominan la esfera de las relaciones internacionales sigue siendo un reducto relativamente impenetrable a la acción de la regla internacional, no está de más atender a los datos históricos, mutables en sí mismos, que han matizado esos mismos cauces de la relación y, al cambiar ellos, han modulado a ésta; esta perspectiva histórica contribuye a dar la verdadera dimensión de cada solución en concreto. También como ilustración séanos permitida esta breve referencia: Durante el período de las monarquías absolutas, cuyo nacimiento coincide con el inicio del Derecho Internacional moderno, el poder de los monarcas absolutos, concentrando en sí todas las competencias del Estado, somete las relaciones exteriores del ente político, que ese monarca absoluto encarna, al angosto canal que marca la concentración de ese poder y, a la vez sobredimensiona el valor jurídico del pacto —especialmente de los tratados de paz— dando con ello origen a la realidad a la que antes aludíamos de ser el Derecho Internacional más un entramado de pretensiones y derechos de carácter subjetivo que de reglas objetivas. De aquí el valor que adquieren durante este período las colecciones de tratados internacionales que las principales monarquías de la época fomentan en su publicación y estudio. En el marco de una monarquía absoluta la conclusión, ratificación y publicación de un tratado no se diferenciaba sustancialmente de la promulgación y publicación de una ley; ambos eran actos normativos que emanaban de una misma autoridad.

Un cambio sustancial en el Derecho Internacional lo introduce el constitucionalismo, y a través de él, el progresivo reconocimiento de la soberanía popular. En efecto, no se trata solamente de la modificación de los contenidos materiales en las relaciones entre Estados, sino ahora, preferentemente, de los modos y cauces de esa relación. Por la misma fuerza expansiva de los principios, el de la soberanía nacional en el ámbito de la competencia legislativa entiende cada vez mejor la relación necesaria en que está la ley interna con el efecto normativo necesario del tratado internacional y, sobre todo, de algunos de ellos; en la misma línea, aparece cada vez con mayor claridad que el control parlamentario de las cámaras populares sobre la acción de los gobiernos, como una exigencia básica de las constituciones democráticas, no puede ser adecuado si no se le extiende a la acción exterior de dichos gobiernos. El principio de la separación de poderes cambia naturalmente los cauces de esa relación entre sistemas abriendo la estructura interna de los Estados en sus distintos planos hacia

ámbitos internacionales. Y, finalmente, al constitucionalismo de la última época debemos también el dato esencial del reconocimiento del valor de las reglas internacionales, llegando incluso a consagrar el efecto directo de estas reglas dentro de los sistemas jurídicos cuyas constituciones así lo hayan aceptado. Aparte de otras consecuencias de las que más tarde hablaré en su lugar oportuno, ese reconocimiento tiene como efecto la aceptación de un orden jurídico objetivo, no simplemente de meras pretensiones o derechos subjetivos asegurados en pactos; éste reconocimiento lleva igualmente implícito, al menos en principio, la aceptación de la superior jerarquía del orden internacional.

2. Los cauces de esta relación.

La doctrina clásica de la relación intersistemática se ha movido dentro de unos cauces conceptuales relativamente estrechos. Más allá de la absorción o reducción a la unidad de un orden jurídico por el otro, que es la posición de los dos monismos, o de la separación radical y estricta de ambos, que es la del dualismo, hay lugar a pensar que la relación puede y tiene que ser más matizada. El caso más extremo, que es el del conflicto entre normas de ambos órdenes jurídicos no es infrecuente: Una norma internacional prohíbe, por ejemplo la guerra de agresión, que la cadena de mando de un determinado sistema ordena emprender a través de actos que conducen a esa guerra o que la ejecutan; las normas internas, incluso constitucionales, imposibilitan el enjuiciamiento y castigo de un delincuente, nacional de ese país que ha cometido un delito en el extranjero y se refugia en su patria y al que tampoco se le puede extraditar para que sea castigado según las leyes del lugar de la comisión del delito. El hecho mismo de que se produzcan esas situaciones de conflicto demuestra ya que la realidad jurídico-social no acepta la separación radical entre ambos órdenes, que la teoría propugna. La creciente internacionalización de la vida interna de los Estados multiplica los contactos intersistemáticos de los diferentes órdenes jurídicos estatales entre si y los de éstos con el Derecho Internacional con lo que los coloca en una relación de complementariedad en la conocida técnica de la remisión. La regla internacional necesita de la norma interna para completar el contenido de esa regla que ella misma esboza; la norma interna (normas en blanco) eventualmente puede necesitar de «préstamos» de las normas internacionales en la configuración de su supuesto de hecho. Dentro de este caso de la complementariedad o de remisión, el menos comprometido y probablemente el más frecuente es el de la interpretación de reglas de uno u otro sistema según categorías conceptuales extraídas del otro; en este supuesto hay que incluir el más conocido de interpretación de las normas internas de un sistema jurídico estatal, siempre que sea posible, en el sentido más favorable a la regla internacional.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL

1. Antecedentes históricos.

La evolución del sistema constitucional español desde 1812 hasta 1936 marca un creciente movimiento de limitación de la competencia originaria del Jefe del Estado en la política exterior de la nación. Durante todo este período el Jefe del Estado conserva una doble condición: Encarna la representación de la nación en las relaciones internacionales y es Jefe del Poder ejecutivo, lo que es decir, de las relaciones exteriores, aunque sin la responsabilidad política en virtud del refrendo ministerial. La pérdida de la potestad legislativa por parte del monarca, que hubo de compartirla con las Cortes, llevó paralelamente a una limitación en el poder de concluir tratados internacionales, limitación que se opera por una doble vía puesto que se produce ésta no solo por la del efecto normativo del acuerdo internacional, sino también por la vía del control parlamentario de las Cortes sobre la acción del Gobierno. No obstante esta tendencia, las constituciones de todo este período (salvo la Constitución republicana a la que aludiremos de inmediato) no afectan a la competencia originaria del Jefe del Estado en materia de relaciones exteriores de modo sustancial («corresponde al Rey —decía la Constitución de 1876— dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias» (art. 54,5.º) y sólo sectorialmente quedó recortada en la conclusión o ajuste de tratados internacionales (Ibid. art. 55).

Aunque la Constitución republicana de 1931 siguió atribuyendo al Presidente de la República la condición de Jefe del Ejecutivo, con competencia plena en la negociación, firma, ratificación de los tratados y vigilancia sobre el cumplimiento de los mismos (art. 75,c), su texto inició una nueva fase en el constitucionalismo español, tanto por lo que se refiere a la regulación del procedimiento de conclusión de acuerdos, como en el de control de la política exterior. Las notas principales que caracterizan esta nueva orientación son:

— El reconocimiento de las reglas generales del Derecho Internacional como normas del Derecho interno español (art. 7). El precepto, que era una copia del art. 4 de la Constitución de Weimar con algún error de transcripción, quería expresar el propósito de incorporar directamente al orden jurídico español las reglas generales (no las universales) del orden internacional. Aunque no parece que hubiera durante el período republicano ninguna sentencia o acto administrativo superior exclusivamente fundados en una norma internacional directamente aplicada por el referido órgano e incorporada al Derecho español en virtud de esa cláusula, sí hubo en cambio constante apelación a dicho precepto por los órganos de la Administración activa o consultiva, inspiró el internacionalismo de muchas sentencias de esa época y fue utilizado como criterio interpretativo

general y de orientación de las actuaciones de la administración activa y consultiva del Estado en la apertura que en esos años realizó el Derecho español hacia el orden internacional.

— Congruencia y armonía entre el Derecho internacional convencional y la legislación interna española. El art. 65 de la Constitución establecía que todo convenio internacional debidamente ratificado e inscrito en la Sociedad de las Naciones era «parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquellos se disponga». En caso de oposición entre la legislación interna y un convenio internacional ratificado, el gobierno tenía la obligación de presentar en plazo breve el proyecto de ley necesario para la ejecución y cumplimiento de tal tratado y, acomodada la normativa interna a la internacional, no podía dictarse ley alguna en contradicción con dicho acuerdo sin que el gobierno recabara de las Cortes autorización previa para su denuncia.

— Apertura hacia las organizaciones internacionales. Según la constitución, todos los proyectos de convenio de la OIT debían ser presentados a las Cortes en un breve plazo a efectos de ratificación (1); si las Cortes lo aprobaban, el Presidente de la República estaba en la obligación de ratificarlo. Además, todos los tratados suscritos por España debían ser registrados en la Sociedad de las Naciones (arts. 65 y 76). La competencia sobre la declaración de guerra y la eventual retirada de España de esta organización quedaban igualmente sometidas a las prescripciones del Pacto.

Como ya decíamos antes, ciertamente, la Constitución republicana seguía conservando todavía en el Presidente de la República la doble condición de los monarcas borbónicos de Jefe del Estado y Jefe del Ejecutivo, con la añadidura de atribuirle ahora expresamente la competencia para vigilar el grado de cumplimiento de los acuerdos internacionales (art. 76, e párrafo 2), pero es innegable que aquel texto constitucional introdujo una innovación sustancial. La competencia internacional es compartida. La autorización parlamentaria para la ratificación, así como la directa intervención de las Cortes en todas las medidas normativas que exigiera la ejecución del tratado garantizaban la congruencia entre las reglas internacionales y las internas. La intervención del Parlamento es elemento esencial en la formación y manifestación de la voluntad del Estado español de quedar obligado por un convenio.

(1) Aunque, ante la carencia de datos, hemos de movernos en el terreno de las conjeturas y lo más probable es que no pasara de una norma meramente programática, no se dejará de advertir, el alcance que esta regla se proponía tener. Eliminaba de hecho la iniciativa del Gobierno en la conclusión de acuerdos internacionales en materia laboral y social, puesto que exigía que todos esos proyectos elaborados en el seno de la OIT fueran presentados a las Cortes, «en breve plazo», para que estas se pronunciaran sobre la oportunidad de su ratificación.

2. El marco constitucional actual.

Sin demasiado riesgo de error cabe afirmar que, dentro de la reserva que impone el insuficiente conocimiento que tenemos de las motivaciones y causas que llevaron a determinadas fórmulas de compromiso, la Constitución vigente recoge, prolonga y acentúa la evolución iniciada por la Constitución de 1931. El marco constitucional de las relaciones entre el orden internacional y el interno español ha sido ampliado por referencia al de la Constitución del 31, si bien —como no podía ser de otro modo— estos textos constitucionales esbozan un esquema sobre el que después la labor silenciosa de la jurisprudencia y doctrina viene a modular soluciones, suplir carencias y hasta enmendar errores.

Destaquemos en primer lugar el reforzamiento del control parlamentario en la conclusión de tratados internacionales ya que, de una parte, se ensancha el número de casos sometidos a la autorización parlamentaria previa en el procedimiento de ratificación; por la otra, porque se impone al gobierno una obligación general de información inmediata a las Cortes sobre la conclusión de tratados o convenios que por no estar necesitados de autorización previa las Cortes no conocen antes de su ajuste.

La exigencia de armonía entre la normativa interna y la internacional queda garantizada en el texto constitucional vigente por una doble vía:

a) Por la ley ordinaria asegurando la incorporación automática al sistema jurídico español de las reglas contenidas en acuerdos internacionales válidamente concertados, así como su permanencia en él (art. 96 números 1 y 2).

b) Por modo extraordinario cuando el tratado internacional sea vehículo de transferencia de competencias derivadas de la constitución en favor de una organización internacional. La necesaria autorización parlamentaria deberá ser prestada mediante ley orgánica (art. 94). Asimismo, aquellos tratados que contengan disposiciones contrarias a la Constitución no podrán ser ratificados sin la revisión constitucional previa (art. 95,1), y —en virtud de ello— el art. 95,2 legitima al gobierno o a cualquiera de las cámaras para acudir al Tribunal de garantías constitucionales a fin de que se declare por éste la compatibilidad o incompatibilidad entre la Constitución y el proyectado acuerdo internacional.

Como elementos negativos hemos de señalar, entre otros, la lamentable supresión de la referencia a las normas generales de Derecho Internacional, que contenía el borrador del texto constitucional como parte integrante del sistema jurídico español, y la falta de claridad en que está en el texto constitucional la competencia del Jefe del Estado en la representación exterior de la Nación en relación con la atribuida igualmente al Jefe del Gobierno en la dirección de la política exterior del país.

3. La exclusión de las reglas generales del Derecho Internacional en el texto de la Constitución vigente.

Según es bien sabido, en el borrador del texto constitucional publicado en la prensa diaria el 25 de noviembre de 1977 se hacía referencia «a las normas generales del Derecho internacional (que tendrían) fuerza de ley en el ordenamiento interno» (art. 7,1), pero este texto desapareció en el Anteproyecto publicado por las Cortes sin que quede huella documentada de las razones que motivaron tal supresión; al parecer, por la creencia errónea de que por su vaguedad e inconcreción no serían de utilidad. Esta exclusión constituye una equivocación que hay que lamentar. De acuerdo con la doctrina más segura, el valor de estas normas generales no está solo en configurar con la ayuda del Derecho constitucional interno derechos y deberes de modo directo e inmediato, sino también en imponer determinados comportamientos a los órganos del Estado (2).

La consecuencia más directa y tangible de su inclusión en la Constitución hubiera sido que así se habría profundizado más la idea del Estado de Derecho, por cuanto hoy la regularidad en el ejercicio de las competencias estatales por los distintos órganos de los Estados no está medida exclusivamente por los contenidos directos de las respectivas normas constitucionales o legislación derivada, sino también por el orden internacional. La recepción de tales normas hubiera contribuido a corregir el solipsismo jurídico, arraigado en determinados planos de la Administración del Estado y según el cual los órganos estatales de aplicación del Derecho únicamente deberán utilizar como fundamento de sus decisiones normas emanadas de ese poder estatal.

Sólo en un punto concreto esta exclusión se ha remediado con la referencia que hace el art. 10,2 CE cuando establece como criterio de interpretación de todas las normas internas españolas relativas a la protección de los derechos fundamentales humanos, el de conformidad con las reglas internacionales consagradas por los acuerdos internacionales en la materia y de los que España sea parte. Criterio que no fue tenido en cuenta en la célebre sentencia sobre la legalización del aborto por el propio Tribunal Constitucional, que podía haberlo relevado de oficio, ni por la doctrina jurídica española, hasta donde llega mi información, ni por supuesto, por los recurrentes constituidos en parte en aquel recurso de inconstitucionalidad. El ambiguo «todos» del texto constitucional pudo y debió ser inter-

(2) Suele darse una confusión doctrinal, sobre la que volveremos más tarde, entre la validez y la aplicabilidad de una norma y, en particular, respecto de determinadas condiciones de las normas generales del D.I. en el ámbito interno de un determinado Derecho estatal. El valor de estas reglas generales en la creación de derechos y deberes individuales, de modo directo, por sí mismas y sin la mediación de normas internas, es más bien escaso en razón del carácter preferentemente interestatal de sus contenidos.

pretado por imperativo de la norma constitucional no sólo en función de los patrones hedonistas de una cultura europeo occidental representada por los países del Consejo de Europa, sino también por los más generosos y al fin y al cabo más respetuosos con la vida humana, de otras tradiciones culturales, puesto que estas informan también el contenido de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Conclusión de tratados internacionales.

a) *La negociación.*

La Constitución Republicana de 1931 atribuyó expresamente al Presidente de la República competencia para negociar, firmar y ratificar tratados y convenios internacionales (art. 76, e, y a citado). La última constitución monárquica de 1876 no necesitaba, desde la propia tradición, hacerlo de modo tan expreso y categórico. Tanto en un caso como en otro no hubo nunca la menor duda sobre que la alta dirección de la política exterior del Estado estaba atribuida constitucionalmente al Monarca o al Presidente de la República. Pues bien, falta en la constitución actual una tan clara articulación de las competencias respectivas entre la Jefatura del Estado y el Presidente del Gobierno. Ciertamente es que por la orientación general de la Constitución no hay tampoco duda alguna sobre que la Corona carece de una competencia directa en la dirección de la política ordinaria interna e internacional. Así lo indican los textos vigentes interpretados en sus silencios desde la tradición inmediata anterior.

En efecto, el art. 53 CE atribuye al Monarca «la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales», y, como una especificación de esta función genérica, el art. 63 le atribuye tres competencias concretas en materia de relación exterior que pueden ser igualmente entendidas como competencias meramente formales y de representación. El texto constitucional vigente por lo tanto, y en contraposición con las previsiones de las constituciones anteriores, inclina a pensar que las funciones del Jefe del Estado en política exterior han quedado relegadas a un plano formal de representación sin intervención institucional directa y activa; tesis que parece igualmente avalada por la amplitud con la que el art. 64 CE ha articulado el refrendo ministerial respecto de los actos del Monarca. En esta exclusión quedarán fuera de la competencia del Rey actos de la vida internacional tan importantes como el reconocimiento de Estados o de Gobiernos, según corresponde a una monarquía parlamentaria. Puesto que el Jefe del Estado carece actualmente de la competencia originaria en materia de conclusión de tratados, la práctica tradicional de extender la plenipotencia para negociarlos y firmarlos en nombre del monar-

ca no se correspondería con la realidad constitucional vigente. La constitución atribuye esta competencia al Jefe del gobierno.

En consecuencia, pues, y a la vista de los datos aducidos, en la perspectiva de la actual constitución se ha producido un cambio sustancial de orientación respecto de la competencia del Jefe del Estado en política internacional y en concreto sobre la conclusión de acuerdos internacionales: No se trataría simplemente de seguir residenciando en la Jefatura de la Nación todas aquellas competencias residuales más o menos amplias que desde la plenitud de la competencia originaria no hubieran sido atribuidas expresamente por constitución a otras instituciones. Por el contrario, en el marco de la Constitución actual, el Monarca poseería las que le confiere la Constitución o las que expresamente le atribuyan las leyes ordinarias (art. 56 CE).

Hasta aquí los textos constitucionales. Pero no es seguro que la simple exégesis de los mismos refleje la realidad constitucional en este punto, la que existe ya en el momento presente y la que es previsible se consolide en el futuro inmediato. El peso de la tradición monárquica de las generaciones pasadas —aunque con la importante cesura del período republicano y franquista—, la misma estabilidad y continuidad de la Institución frente al relativo descrédito en que se encuentran, coyunturalmente, otras del Estado y la misma estructura de la sociedad internacional, están contribuyendo a dar a la representación del Rey en política exterior un peso que va más allá de las meras funciones de representación formal.

b) *El control parlamentario: La autorización de las Cortes para ratificar.*

Como defecto general de ordenación sistemática cabe consignar la colocación de los arts. 93 y siguientes CE en materia de tratados internacionales dentro de la actividad propia y específica de las Cortes Generales. Esta inclusión ha podido dar origen a la opinión errónea de que la conclusión de convenios internacionales cae sobre todo en el ámbito de la competencia del Parlamento, cuando en realidad es y seguirá siendo preferentemente un acto de política exterior y por lo tanto del Gobierno. Pero eso sí, el cambio de colocación sistemática no fue casual sino que estuvo lleno de intención. En el borrador, bien que pendiente de redacción, la conclusión de acuerdos internacionales estaba prevista como una de las facultades atribuidas al Rey (art. 54,2). Se seguía con ello la antigua tradición constitucional, incluida la constitución republicana del 31. El Anteproyecto de constitución siguió conservando este encuadramiento (art. 54) (Vid. Trabajos Parlamentarios I, pág. 16), pero en base a una enmienda socialista que aducía una profunda razón de fondo y con el argumento de una mejor sistematización de las materias internacionales de la Constitución, se cambió hábilmente el contenido de esa competencia a través de esa modificación sistemática sin afectar para nada el contenido concreto de los

preceptos. En el borrador y en el anteproyecto podía entenderse que la iniciativa de la negociación, firma y ratificación de acuerdos internacionales era considerada como un poder residual del monarca, aunque para ser regularmente ejercido necesitara en determinados casos la previa autorización parlamentaria, y en todos ellos el refrendo ministerial. Este cambio sistemático que se corresponde con el que sufrió también el antiguo art. 6 del borrador relativo a las reglas generales, para después terminar desapareciendo en el texto definitivo (Vid. Trabajos Parlamentarios I, págs. 483, 508-9 y 615), implicó, como decíamos, una modificación competencial de importancia mayor.

Pero la sistematización final no ha sido acertada. El hecho de haber colocado las reglas de la autorización parlamentaria en el capítulo correspondiente a las Cortes —y sobre todo después de que por la supresión del antiguo art. 6 las normas de relación intersistemática han quedado reducidas en la Constitución a las convencionales— refuerza ciertamente el valor de la participación del órgano parlamentario en el proceso de formación de la voluntad orgánica del Estado español para obligarse por tratado, pero ha contribuido a afianzar el error de hacer creer que el tratado como tal, en el que la autorización parlamentaria para ratificar no es más que un eslabón de un complicado proceso, sea un acto legislativo o al menos parlamentario. No, el acto de conclusión de un acuerdo internacional sigue siendo fundamentalmente un acto del Poder ejecutivo.

En la solución finalmente adoptada en el Derecho constitucional español vigente quizá influyera el antecedente del art. 65 de la Constitución del 31. Pero si hubiera sido así el error sería doble, porque además del señalado, nuestros constituyentes no habrían tenido en cuenta las líneas fundamentales tan diferentes de ambas constituciones. El art. 63,2 de la actual referido al Rey, no equivale, ni mucho menos, al 76 de la Constitución Republicana referido al Presidente de la República. El encuadramiento sistemático de los aludidos arts. 93 y siguientes debió hacerse al regular las facultades del gobierno y concretamente del Jefe de éste.

Tampoco este encuadramiento encuentra justificación alguna en el Derecho constitucional comparado más próximo a nosotros. En la constitución francesa las normas relativas a la conclusión de tratados son consideradas como un problema de relación entre el Parlamento y el Gobierno, y en la de la República Federal de Alemania, siguiendo la línea tradicional, se las ha sistematizado como una más de las competencias del Presidente de la Federación.

Al margen de este defecto de sistema, la lectura de los arts. 93 y 94 confirma la idea, ya avanzada, de que la actual constitución amplía notablemente el control de relaciones internacionales. Estas limitaciones que la Constitución impone pueden ser articuladas en tres grandes categorías:

a) Desde un criterio estrictamente material o de contenido están necesitados de autorización previa por las Cortes (sin que sea considerado formalmente acto legislativo) todos los acuerdos de carácter político, militar, los que afecten a la integridad territorial, los que impongan cargas a la Hacienda Pública, los que impliquen modificación o derogación de ley y aquellos que para su ejecución necesiten medidas legislativas (art. 94,1).

b) Desde un criterio formal, aquellos que atribuyan a una organización el ejercicio de competencias derivadas (?) de la Constitución, que necesitan una ley orgánica, o aquellos otros que por ser incompatibles con la constitución necesitan una revisión constitucional previa a la ratificación.

c) En un tercer supuesto, dentro del aspecto del control parlamentario de las relaciones exteriores pero fuera del aspecto de la autorización previa para ratificar, está la obligación de comunicación del Gobierno a las Cortes en un plazo razonable de la conclusión de un convenio internacional no necesitado de tal autorización (art. 94,2).

La naturaleza de esta participación del órgano parlamentario en el proceso de conclusión de un tratado internacional debe ser valorada en sus justos términos. Esta participación responde a la conocida técnica del acto condición. El tratado no está regularmente concluido si la ratificación se llevara a cabo sin la preceptiva aprobación parlamentaria; pero, al contrario de lo que sucede con la ley, en ningún caso este puede ser el último acto, inmediatamente anterior al de la publicación o eventualmente al de la sanción real. Mientras que el gobierno está en la obligación de presentar a la sanción real, y el Rey en la de prestarla en el término de quince días (art. 91 CE), el proyecto de ley definitivamente aprobado por las Cortes Generales, no es así en el tratado. Autorizada su ratificación por el parlamento, ni el gobierno está obligado por ello a ratificar, ni la constitución impone tampoco a la Corona el plazo preclusivo de los quince días. No hay, pues, en la Constitución elemento alguno que permita derivar hacia el Gobierno una obligación jurídica de presentar al Jefe del Estado a efectos de ratificación un proyecto de tratado internacional que el Gobierno negoció y firmó y para el que solicitó y obtuvo la correspondiente autorización parlamentaria, pero que después —reconsiderando su política— juzga inoportuna o perjudicial a los intereses del Estado la perfección de la obligación internacional. Habrá que entender que el Gobierno tiene aquí constitucionalmente garantizado un margen de discrecionalidad que podrá generar una responsabilidad política, pero no jurídica.

Es en este punto concreto del momento de la ratificación en el que mejor se advierte el silencio constitucional al que aludíamos más atrás sobre las competencias entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno. En el supuesto de una discrepancia de criterios entre ambas instituciones, con

una Jefatura del Estado «fuerte» y un gobierno «dócil» las discrepancias de criterio pueden inclinar a la solución por la vía de la congelación de la ratificación como medio de eliminar las resistencias que un determinado acuerdo internacional encontrara en la Jefatura del Estado. La inactividad del Ejecutivo actuaría de cobertura frente a las reticencias a la ratificación. El caso más interesante sería el de una desarmonía en el criterio mantenido por ambas instituciones, bien porque el Jefe de Gobierno propone al Jefe del Estado la ratificación de un acuerdo a la que éste se resiste, o bien porque el Jefe del Estado desearía la ratificación de un convenio debidamente firmado y autorizado por las Cortes pero que el Jefe de Gobierno no le presenta a la ratificación ni en principio está dispuesto a refrendar o a hacer refrendar. Una interpretación maximalista —que contraría además con el apoyo de la literalidad de los textos— tiende a dar a la intervención del Monarca en la ratificación un sentido meramente formal y sin contenido propio, mientras que otra más tradicional se inclinaría hacia una interpretación extensiva de los poderes y competencias del Rey.

Exégesis del art. 93:

Es probablemente el art. 93, de entre las normas constitucionales relativas al poder exterior del Estado, uno de los preceptos más necesitados de aclaración y precisiones. Por encima de los defectos de expresión y conceptuales, sobre los que volveremos más tarde, hay que ver en él un texto central en el desarrollo constitucional sobre materias internacionales. La doctrina ha visto unánimemente en él una regla concebida primordialmente para instrumentar el entonces previsible proceso de integración de España en las Comunidades europeas. Pero más allá de este propósito concreto, el precepto está concebido con la suficiente claridad y amplitud como para entender que esa autorización, dada en forma de ley orgánica, pueda ser exigida en otros casos distintos al de la adhesión a organismos supranacionales. En efecto, sólo una interpretación restrictiva podría reducir tal exigencia a este supuesto, que no es el único, en el que habría «atribución a una organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». La interpretación restrictiva tendría además en contra la alternativa contemplada por el mismo precepto cuando alude a organismos internacionales o supranacionales. Si se acepta pues esta interpretación, el supuesto del art. 93 se dará en todos aquellos casos en los que por la participación de España en organismos o instituciones internacionales, quedara afectada, por esa atribución de competencias, la potestad legislativa o jurisdiccional del Estado como fundamento último de la obligatoriedad y aplicación de normas jurídicas ajenas al sistema jurídico español.

Más aun, y aunque la formulación es defectuosa porque el «se podrá» puede inducir a creer que habría libertad en la opción, en el precepto que

comentamos hay que ver un mandato del constituyente hacia los poderes constituidos para que mantengan abierto el orden constitucional español hacia el orden internacional como una de las orientaciones básicas de la Constitución. La segunda regla del mismo precepto expresa esta idea mejor cuando impone a las Cortes generales y al Gobierno (¿por qué no también a los tribunales?) la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas.

Por lo demás, el texto español habla con acierto de atribución y no de transferencia (*Übertragung*) que es el término que utiliza el art. 23 de la Ley Fundamental alemana que le sirvió de modelo, porque es aquella noción primera y no la segunda la que mejor describe el fenómeno de integración de las Comunidades europeas. En él no hay cesión de competencias soberanas que vacíen el poder del Estado, sino más bien ejercicio supranacional de competencias que los Estados miembros ponen en común y en común ejercitan.

Hablábamos antes de deficiencias conceptuales y de expresión en el art. 93 que ahora vamos a analizar brevemente con una intención clarificadora. Donde el texto constitucional habla del ejercicio de una competencia derivada de la Constitución, hay que decir que dicho supuesto está mal delimitado. En primer lugar, porque en un Estado constitucional el ejercicio de cualquier competencia por parte de los poderes públicos, y por bajo que sea el escalón desde el que ésta se ejerza, será siempre una competencia derivada de la Constitución y en ella se inserta. En segundo lugar, el término «celebración de tratados» es impreciso por cuanto la celebración, lo mismo que sus equivalentes, la conclusión o ajuste de un acuerdo internacional hacen referencia a todo el proceso, incluida la fase de negociación diplomática en la que se elabora el texto. Pues bien, la autorización que las Cortes han de dar en este punto va exclusivamente referida a la autorización para ratificar; en modo alguno podría ser interpretada esta norma como una vía por la que el control parlamentario pueda ser extendido a la iniciativa en la negociación y firma del acuerdo. Bien es verdad que hay algún caso en la práctica española en los que el Gobierno, dada la importancia del acuerdo proyectado, solicitó expresamente de las Cortes esta autorización. Si, por razones particulares, un gobierno cualquiera estimara prudente o conveniente hacerlo, estaría en su derecho; el texto constitucional no se lo prohíbe, pero no se lo exige. El Gobierno al proceder así buscaría una cobertura parlamentaria para una negociación diplomática particularmente compleja. Desde un punto de vista estrictamente jurídico en la negociación y firma de un acuerdo internacional, el Gobierno tiene toda la libertad, sin cortapisa alguna de las Cortes Generales, a reserva de que éstas puedan negar en su momento la autorización para ratificar si no les satisficiera el resultado de la negociación.

Exégesis del art. 94,1.

La enumeración que hace el art. 94,1 es lo suficientemente amplia como para que no queden fuera de este supuesto acuerdos internacionales de verdadera importancia. Esta extensión del control parlamentario sobre la actividad exterior del Estado comienza a ser una exigencia del Estado moderno de Derecho. La misma dinámica de ese control lleva a la ampliación de éste hacia los ámbitos de la relación exterior por esa creciente imbricación de los asuntos internos con los internacionales. Bien es verdad que siempre quedará un núcleo en la política exterior de los Estados resistente a la «rule of law», más vivo —según la práctica moderna lo manifiesta— en el control judicial sobre la acción exterior del ejecutivo que en el control parlamentario. En todo caso, con estas modulaciones, debe quedar claro que la enumeración del art. 94 es tan amplia que prácticamente cubre toda la materia actual de la contratación internacional.

Cuestión distinta es la del criterio con el que este art. 94 fue redactado. Formado por materiales de aluvión, bastante inconexos entre sí, no parece haber tenido el constituyente una noción clara de lo que estaba haciendo y, lo que es peor aún, de la necesaria armonía que debía haber establecido entre las exigencias constitucionales internas en materia de ley y las vías de reglamentación internacional mediante tratado de esas mismas materias. El amplio contenido del art. 94 cubre en materia de «relación exterior» un ámbito competencial muy extenso que se superpone a la competencia «interna», y entre ambos campos hay incongruencias que conviene analizar.

De las materias recogidas en el art. 94 unas hay que por su directa conexión con la ley, necesitan alguna intervención del Parlamento en el proceso de conclusión; su regulación eventual mediante tratado puede significar modificación o derogación de aquellas normas legales, o la ejecución interna de un acuerdo internacional exigir la adopción de medidas legales (art. 94, 1 letra e). En la misma categoría hay que incluir el caso de los acuerdos internacionales que afecten a derechos o deberes fundamentales regulados en el Capítulo I de la Constitución. Pero en todos los demás supuestos de ese artículo, que ni están regulados por ley ni necesitan para su desarrollo la adopción de medidas legislativas, hay que entender que la participación de las Cortes en el procedimiento de conclusión se realiza a título de control parlamentario. Y esta es la primera incongruencia a señalar. Si, de conformidad con el art. 74 CE, debemos suponer que la autorización para ratificar es «ejercicio de competencia no legislativa», y así lo corrobora la práctica, no se comprende muy bien por qué razón el acto parlamentario que condiciona el acto del ejecutivo que va a tener este alcance no deba tener igualmente carácter legislativo. Segunda incongruencia: en virtud de la conexión de los arts. 94 y 74, ambos CE, queda claro que el Senado tiene una participación en el proceso de conclusión

de tratados por la vía del art. 94,1 que es lo menos, cuando se le ha excluido en principio de participar en la autorización de los encaminados por la vía del 93, que es lo más. Finalmente, —y esta es la incongruencia mayor—, habiendo exigido el art. 81 ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, no parece demasiado congruente rebajar a una mera autorización parlamentaria, sin carácter de ley, el requisito necesario para la conclusión de acuerdos internacionales que afectan a esos mismos derechos y deberes fundamentales (art. 94, 1 letra c).

c) *La manifestación del consentimiento*

Un Estado manifiesta su consentimiento en la constitución de una obligación convencional cuando ratifica el acuerdo o se adhiere a él por el procedimiento previsto en dicho tratado. De conformidad con el art. 63,2 corresponde al Rey «manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratado». Puesto que la fórmula es general y no condicionada, es claro que cualquiera que sea el instrumento o modo de manifestación de esa voluntad es a la Corona a quien corresponde exteriorizarlo. Si ponemos en relación este precepto con la Convención de Viena en materia de tratados habrán de ser incluidas en el supuesto todas aquellas formas de manifestación de voluntad de los Estados encaminadas a la constitución de una obligación internacional consensual. No es solo, pues, la ratificación de los acuerdos concertados en forma solemne donde la intervención del Monarca es constitucionalmente necesaria, sino en todos. Aunque el uso haya establecido que sólo se estampe en los primeros, en los supuestos de acuerdos internacionales menores, rubricados por un ministro, cabe entender que se actúa por delegación. Dada la precisión del texto constitucional sobre el modo de constituirse la obligación, es igualmente claro que se trata de actos jurídico-internacionales convencionales, incluidos aquellos unilaterales que lo sean solo en la forma, por cuanto son conexos con un acuerdo o tratado. Pero están excluidos, en cambio, los estrictamente unilaterales, solución que no parece razonable, dada la creciente importancia de ellos en la vida internacional.

Enjuiciado el art. 63,2 desde una perspectiva histórica, es evidente que las competencias del Rey en materia de relaciones exteriores han quedado notablemente minoradas, en armonía con el mismo principio de la monarquía parlamentaria. No hubiera sido compatible con él, ni siquiera por la vía del «poder residual» —según parece haberlo deseado el borrador y el anteproyecto de Constitución— dejar en manos del Monarca la intervención directa y activa en la política exterior.

Pero establecido ésto, es quizá un tanto reduccionista la orientación doctrinal que sostiene que la inviolabilidad de la Corona y el refrendo mi-

nisterial han vaciado de todo contenido material los antiguos poderes del Rey. En efecto, una y otra vez hay que repetir que un tratado internacional no es una ley, aunque en determinados puntos coincidan. Por consiguiente, los argumentos que a través del refrendo ministerial puedan ser válidamente esgrimidos en el proceso legislativo respecto de la participación del monarca en éste, no son necesariamente válidos para el proceso de ratificación de un acuerdo internacional. Desde el punto de vista de la evolución constitucional del Poder legislativo, es manifiesto que el refrendo, sustituye a la sanción real. La sanción fue la última manifestación del poder colegislador del Monarca según la fórmula «las Cortes con el Rey». Perdida esta potestad y mantenida la inviolabilidad, el refrendo ministerial es una firma de cobertura sobre los actos del Rey. Por lo tanto, el refrendo es una institución que surge históricamente de las relaciones entre el Parlamento y el antiguo poder absoluto de los reyes. Desde el momento en que las constituciones recaban y consiguen para sí la plenitud de la competencia legislativa, por el principio de la soberanía popular y la representación parlamentaria, la sanción real se vacía de contenido, y el refrendo ministerial así lo expresa.

Pero esta situación no es la misma en el caso de la competencia en la conclusión de los acuerdos internacionales. Puesto que el acuerdo internacional, no obstante su carácter normativo, es un acto preferentemente del ejecutivo, la participación de las cámaras parlamentarias en el proceso de conclusión sólo se justifica parcialmente por la vía de la legislación. Dentro del marco concreto de la constitución española no hay aquí pues únicamente un problema de relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, sino también entre el Jefe del Estado y el Jefe del Ejecutivo. Esto es, puesto que el Jefe del Estado ha dejado de ser el Jefe del Poder Ejecutivo, en el proceso, necesariamente unitario, de conclusión de acuerdos internacionales, la Constitución propugna un ejercicio armónico de competencias que ha atribuido a órganos distintos: Al Gobierno le corresponde, según el art. 97, dirigir la política exterior e interior del Estado, y al Rey la más alta representación de éste en las relaciones internacionales (art. 56) y la manifestación del consentimiento para obligarse internacionalmente (art. 63,2).

Por supuesto que la fórmula del art. 56,3 en la exigencia del refrendo ministerial sobre los actos del Rey es omnicompreensiva, pero es igualmente cierto: Primero, que no parece estrictamente exacto que los poderes atribuidos por la Constitución sean los únicos de los que disponga el monarca. En todas las monarquías constitucionales los poderes ejercidos por el Rey van más allá de lo establecido en el texto constitucional. Segundo, que, aún aceptando ésta limitación de las facultades de la Corona por el texto de la constitución, sería una interpretación sesgada configurar exclusivamente el refrendo, y la condición de validez que éste supone sobre los

actos del Rey, como un instrumento de imposición del Gobierno a la Corona en competencias que la Constitución expresamente le garantiza y confiere.

5) La publicación de tratados.

No existe en el Derecho Internacional regla general que condicione la validez o eficacia de los acuerdos internacionales a acto alguno de publicación. Como es bien sabido, a pesar de la fuerte corriente de pensamiento, en el Derecho Internacional contraria a los tratados secretos (y no hay por qué confundir el secreto con la no publicación), no se ha podido concretar en una norma general de nulidad o ineficacia de tales cláusulas, y buena prueba de ello es la propia Convención de Viena sobre tratados. Expresado en términos técnicos debemos establecer las precisiones siguientes:

— Una obligación internacional convencional queda válidamente constituida, con eficacia plena en el ámbito internacional, desde el momento en que los Estados contratantes realizan aquellos actos de manifestación de voluntad específicamente previstos. Por ejemplo en los acuerdos solemnes, el canje de los instrumentos de ratificación; en los tratados multilaterales, la notificación de la ratificación o de la adhesión.

— La publicación de estos instrumentos, salvo el caso de las organizaciones internacionales, sigue estando en manos de los respectivos Estados parte en dichos acuerdos. Las condiciones y efectos jurídicos internos de esta publicación están reservados al respectivo Derecho interno, que puede ser incluso constitucional.

Las normas que en nuestro sistema regulan la publicación de los acuerdos internacionales son tres, que por pertenecer a cuerpos legales diferentes y estar redactadas en momentos históricos distintos, no son de fácil armonización.

La de interpretación más sencilla es la contenida en el art. 29 del Decreto de 1972 (preconstitucional por lo tanto), sobre la Ordenación de la actividad de la Administración en materia de tratados internacionales. Se limita a establecer una obligación genérica de publicación en el BOE de los tratados en los que España sea parte, y aunque no se establece expresamente el sujeto sobre el que haya de recaer esa obligación, parece poderse deducir sin violencia que el primer obligado será el Ministerio de Asuntos Exteriores y, eventualmente, el departamento ministerial correspondiente en la parte que le afecta. En todo caso, deberá corresponder aquí una función ordenadora a la Presidencia del Gobierno. La segunda fórmula se encuentra en el art. 1,5 del Código Civil que declara no ser de aplicación directa en España las normas de tratados internacionales que no hayan pasado a formar parte del ordenamiento mediante su publicación en el BOE. La

tercera es la del art. 96,1 de la Constitución según la cual: «Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».

No es más homogénea la doctrina al respecto. Básicamente se han dado estas tres posiciones:

— En una primera mantenida por el Consejo de Estado, la publicación oficial de un tratado en España tendría un efecto constitutivo, puesto que mediante ella, y solo a través de ella, se produce una incorporación de la norma internacional al Derecho interno español. Como atenuación a esta tesis conviene, de todas formas, hacer constar que la idea de la incorporación automática, sin necesidad de un acto normativo especial por el hecho mismo de la publicación, fue mantenida crítica y hasta polémicamente frente a la tesis de otro sector doctrinal, que había inspirado la redacción de la primera y segunda base de la Ley de Bases para la Reforma del Título Preliminar del Código Civil y que era dualista. La tesis del Consejo de Estado estaba inspirada por la idea generosa de la congruencia del orden interno y de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado español. No debería haber «filtro» entre una y otra. La publicación pura y simple del acuerdo internacional, sin intervención parlamentaria, garantizaba esa congruencia. Pero, como después veremos, frente a esa posición generosa, y por la misma vía del efecto constitutivo directo, cabe otra lectura menos liberal.

— Una segunda posición, matizando la idea de la incorporación automática, rechaza el efecto constitutivo de la publicación como regresivo, y hace de la publicación una *conditio iuris* a efectos de la aplicación, pero no de la validez.

— Recientemente, el Tribunal Constitucional con ocasión de un pronunciamiento en el que entraba en juego la aplicación del acuerdo español con la Santa Sede de 3 de enero de 1979, ha mantenido incidentalmente otra tesis. Según ella el acto de integración de un acuerdo internacional en el Derecho español estaría determinado por el acto de aplicación oficial de éste.

Antes de entrar en el análisis y valoración de estas posiciones, hagamos una breve referencia a la situación del tratado internacional respecto de la ley interna. Ciertamente, en muchos aspectos el acuerdo internacional puede ser asimilado a la ley en el plano normativo interno. La creciente intervención de las cámaras parlamentarias en el proceso de conclusión de acuerdos internacionales, o la publicación de éstos en los órganos oficiales, inclinan a creerlo así. Por lo que respecta a la ley, y sin entrar ahora en detalles, podemos aceptar la doctrina que afirma ser esencial a la ley su publicación; sería contraria a la idea misma del Estado de Derecho la existencia de leyes no publicadas. Por consiguiente, hoy podemos aceptar que

la promulgación de una ley equivale actualmente a publicación y que promulgación = publicación tienen sobre la ley un efecto constitutivo. Pero no es así en los tratados internacionales; en ellos la obligación internacional se establece desde el momento en el que haya convergencia por el procedimiento establecido de las voluntades de los Estados contratantes. La norma, en sustancia, se establece al margen de todo acto de publicación internacional o interna. Es decir, entre el tratado y la ley, en este punto, se da esta diferencia sustancial: mientras que la norma legal se constituye como norma a través de actos que tienen lugar y operan en el ámbito del sistema jurídico interno español, el tratado internacional —por hipótesis— se constituye no dentro sino fuera de este sistema, en el ámbito del Derecho Internacional. Bien es verdad que se puede sostener —y es en esta tesis donde hay que situar la esencia de la posición dualista— que una obligación internacional perfectamente configurada en el plano internacional no queda integrada en los sistemas jurídicos de los respectivos Estados contratantes hasta que no haya en cada uno de ellos actos adecuados que produzcan ese efecto.

Es precisamente aquí donde se sitúa la posición doctrinal que hace de la publicación oficial interna de un acuerdo internacional el acto integrador de la norma internacional en el sistema jurídico estatal respectivo. Frente a la actitud claramente monista del Consejo de Estado: No hay filtro de la obligación internacional, un tratado internacional válidamente concertado se publica y una vez publicado pasa tal cual al sistema jurídico español, existen otras, sin más que modificar el acento en el acto de la publicación, que con esta mutación cambian radicalmente el contendio. No hay acuerdo internacional integrado mientras no esté publicado, de la publicación depende la existencia del acuerdo como tal dentro del sistema jurídico interno.

Todo se centra pues en el valor que según nuestro Derecho haya que atribuir a la exigencia de la publicación en sus distintos matices:

— En primer término, ¿Quién está en la obligación de publicar?. Ya indicábamos que en principio quizá el Ministerio de Asuntos Exteriores y probablemente la Presidencia del Gobierno, pero la regla del art. 29 del Decreto de 1972 no contiene más que una indicación genérica de *pacta sunt publicanda*, más como un precepto indicativo, de directriz, que de exigencia estricta. En la Constitución no hay precepto alguno del que pueda derivarse para el Gobierno una obligación de publicación de los acuerdos internacionales; entre el margen de discrecionalidad que las constituciones democráticas deben otorgar a sus gobiernos en la conducción de la política exterior de ese país está claramente la latitud para publicar o no o para elegir el momento idóneo en el que un acuerdo internacional deber ser publicado. Y allí donde la no publicación no pueda explicarse por la voluntad consciente de no publicar, la falta se explicará por negligencia o deja-

dez administrativa, frente a la que hasta ahora no hay vías jurídicas eficaces. La conclusión es pues que, no obstante esa obligación genérica, ni la naturaleza del asunto permite configurar una obligación estricta hacia la Administración, ni en caso de negligencia injustificada hay medios hábiles para exigir su cumplimiento.

— El segundo punto a debatir es el efecto de la publicación. El art. 1,5 del Código Civil hace de la publicación íntegra en el BOE la condición necesaria para que el acuerdo «pase a formar parte del ordenamiento interno». El art. 96,1 CE pone dos condiciones al resultado de pasar a formar parte del orden interno: la celebración válida del acuerdo y su publicación oficial en España. A la vista está que ambos textos no dicen lo mismo. Si prescindimos de la primera condición como innecesaria, la exigencia de estar publicado el acuerdo «en España» no equivale a la del Código Civil de haber sido publicado íntegramente en el BOE. El requisito de la publicación en España lo cumplen hoy todos los acuerdos publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, o los que pudieran serlo en cualquiera de los Diarios o Boletines de las Comunidades Autónomas, los Boletines Oficiales de las provincias y hasta los de las diócesis españolas para las normas de desarrollo de los Acuerdos con la Santa Sede.

Ambos textos siguen igualmente discrepando en la fijación del efecto final, puesto que mientras que el art. 96,1 se limita a establecer que los acuerdos internacionales que cumplan esas condiciones formarán parte del ordenamiento interno, el del Código Civil, que establece la norma por vía negativa, declara que los no publicados en el BOE al no formar parte del ordenamiento interno no serán de aplicación directa en España... Luego, ¿podrán ser aplicados de forma indirecta? ¿Qué significa aquí aplicación directa o indirecta?

— Otro tercer momento de consideración frente a la tesis del efecto constitutivo de la publicación, de indudable fuerza práctica, es el siguiente: Si a la no publicación de un acuerdo internacional se le atribuye el formidable efecto de impedirle formar parte del Derecho español, ¿cómo se compatibiliza esta consecuencia con la notoria irresponsabilidad (en el sentido genuino) del órgano administrativo inferior que puede decidir sobre la publicación o no publicación de un acuerdo internacional?. Parece excesivo y contrario al Estado de Derecho abandonar a la decisión irresponsable de una instancia administrativa inferior un asunto de tal naturaleza.

Cierto es que el principio de la publicidad de las normas es regla básica en nuestro Derecho constitucional (art. 9,3 CE); aunque no constitucionalizada, lo era ya antes de su consagración en la Constitución y, en consecuencia, reconocer validez o alguna forma de efecto jurídico a los tratados no publicados —que es la tesis a la que está apuntando nuestro razona-

miento— parece estar en contradicción flagrante con el mandato de esta norma básica. Unas breves consideraciones serán bastantes para eliminar esta objeción que no lo es más que en apariencia.

Recordemos de nuevo: así como respecto de la ley ningún constitucionalista moderno se atrevería a afirmar la existencia de una norma legal a falta de publicación, tampoco habrá ningún internacionalista que haga de la publicación del tratado la condición esencial de su existencia. La aludida norma del art. 9,3 CE, que no es más que una manifestación concreta del principio superior de seguridad jurídica, es una garantía en el Estado de Derecho respecto de la eficacia de las normas jurídicas, pero no es una condición de su validez. De la validez, y para eso no absoluta si no relativa (mientras no sean declaradas nulas), lo es el principio de la jerarquía de las normas, pero no el de la publicidad. En las relaciones de los Poderes públicos con los ciudadanos la garantía de la publicidad de las normas significa que no se derivarán deberes de los segundos para con los primeros de reglas que no hayan sido debidamente publicadas. Por consiguiente, si el tratado internacional se constituye válidamente al margen de toda publicación, la ausencia de ésta condicionará su eficacia, no su existencia. Una cosa es que un tratado internacional no pueda ser aplicado de oficio por no haber sido debidamente publicado y otra es que «no forme parte del sistema jurídico español y no pueda ser aplicado». Vigencia, o lo que es lo mismo, existencia de una norma y condiciones de aplicación de ésta son cosas muy diferentes.

Es una banalidad, pero aquí no está de más recordar que de la existencia de reglas jurídicas no nacen sólo deberes u obligaciones, sino también derechos, tanto de las normas internas como de las internacionales. La no publicación de acuerdos internacionales en órganos oficiales libera a los poderes que estén en la obligación de aplicarlos de oficio de un tal deber; la garantía de la publicidad de las reglas impide a esos mismos poderes la imposición de obligaciones desde normas no publicadas, pero, ¿negaría un tribunal administrativo por ejemplo la aplicación de normas convencionales válidamente estipuladas por el Estado español en un acuerdo internacional, aunque no publicado, cuando el particular litigante lograra probar de modo fehaciente la realidad de ese tratado que le beneficia? La no publicación de un acuerdo internacional en los órganos oficiales de un país no significa en absoluto imposibilidad de acceso a los términos de ese acuerdo que puede haber sido publicado en los del otro o de los otros Estados contratantes, y ahora por ejemplo —aunque este caso resultaría ya menos dudoso— en el Diario Oficial de las Comunidades europeas. Se estaría en este supuesto ante un procedimiento semejante al de la prueba de la ley extranjera en el Derecho Internacional Privado. Acaso es esta la intención que subyace en la expresión del Código Civil de «no ser de aplicación directa», esto es, de oficio, pudiendo serlo, en cambio, por aportación de parte.

6. Rango normativo de las normas internacionales convencionales.

Una opinión bastante extendida atribuye a los tratados internacionales, por la fuerza de la Constitución actual, una jerarquía superior a la de las Leyes internas. Tal opinión no parece tener apoyaturas sólidas en los textos constitucionales, aunque como después explicaré se logre por vía indirecta un efecto equivalente. En el borrador del texto constitucional se decía: «los tratados internacionales, válidamente celebrados, tendrán una vez publicados, jerarquía superior a la de las leyes». En el Anteproyecto se le siguió manteniendo, pero en el definitivo desapareció, según parece por influencia de insignes profesores que determinaron la opinión de los partidos mayoritarios. Hoy el texto del art. 96,1, que trae origen del art. 7 primitivo, dice lo que dice.

Para seguir sosteniendo la primacía del tratado sobre la ley, no obstante el claro pronunciamiento en contra de la opinión mayoritaria en el debate constitucional, se ponen en relación las dos normas del referido art. 96. Según la primera, las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en las formas previstas en ellos o de conformidad con las normas generales del D.I. Según la segunda, la denuncia de un acuerdo internacional deberá hacerse por el mismo procedimiento previsto en el art. 94 para la aprobación. Resultado: puesto que la vía seguida para la derogación de normas internacionales convencionales es menos expeditiva que la necesaria para la derogación de normas legales internas, el tratado debe tener una superior jerarquía que la ley. Curiosa noción esta de la jerarquía de normas.

En otras ocasiones he manifestado mi disconformidad con esta posición y debo volver a insistir en ello; todo parece nacer de una formidable confusión. Advirtamos, en primer lugar, que la derogación de la que habla la primera regla del art. 96 CE, y la denuncia a la que alude la segunda, parecen haber sido consideradas como dos fenómenos jurídicos distintos, sin advertir que o son coincidentes o están a lo más en la relación de género y especie. La denuncia, que va referida sobre todo al procedimiento seguido o a seguir para la modificación de obligaciones convencionales, en sus efectos jurídicos concretos no es más que un modo de novar o de extinguir obligaciones internacionales.

Por lo que a la segunda confusión se refiere, brevemente lo siguiente: La norma contenida hoy en el art. 96,1 corresponde exactamente a lo que decía el art. 6,2 del Anteproyecto, pero sin más aditamentos. El n.º 2 del actual artículo 96 fue añadido a última hora. Alguien debió acordarse que en el art. 65 de la Constitución del 31 se consignaba ya el principio que ahora se quería reforzar: la congruencia y armonía entre los derechos y obligaciones internacionales del Estado español y nuestro propio sistema jurídico. Pero entonces y ahora ese principio ha quedado expresado mal

por un doctrinarismo que desconoce la complejidad de las relaciones entre el orden internacional y el Derecho de los Estados. La idea que subyace en este precepto es el principio del acto contrario: Los actos necesarios para la creación o establecimiento de una norma deben ser exigidos igualmente para su derogación. Con ello no se advierte que el orden jurídico interno estatal y el internacional ni están ni pueden estar en una relación de simetría. Ninguna constitución de ningún Estado moderno contiene una tal regla. Los acuerdos internacionales siguen siendo actos preferentemente de los gobiernos, las autorizaciones parlamentarias, necesarias para la ratificación, no lo son normalmente en la denuncia de tales acuerdos, siempre que se guarden los trámites previstos por las reglas internacionales aplicables. La norma es por lo demás de cumplimiento imposible.

Cierto es que estuvo inspirada por un espíritu noble: el de garantizar la armonía en la que deben estar ambos sistemas. Más aún, entre las exigencias de un moderno Estado de Derecho está que las facultades y competencias ejercidas por los órganos del Estado lo sean no solamente respetando la propia constitución, sino también sin infracción de normas internacionales.

La conclusión pues a la que hay que llegar es que si la Constitución hubiera deseado la superior jerarquía del tratado sobre la ley lo hubiera declarado así sin ambages. Frente a esos hechos incontrovertibles nada valen ahora construcciones artificiales. Ni la Constitución ni la LOTC han previsto procedimiento alguno para contrastar la legalidad de una norma interna con rango de ley sobre las disposiciones de un tratado internacional (3).

Rechazado el valor normativo del tratado internacional como superior a la ley ordinaria por no existir, a nuestro juicio, base constitucional que lo justifique, no por eso queda asimilado necesariamente el acuerdo internacional a la ley ordinaria de modo que entre uno y otra se aplique sin más el principio de la *lex posterior* en caso de conflicto entre ambos. Antes de entrar en un análisis pormenorizado, seáenos permitido establecer algunas aclaraciones previas.

Solamente se podrá establecer un estricto rango normativo entre dos normas jurídicas cuando en el supuesto de conflicto entre ambas la una prevalezca sobre la otra precisamente en función de su superior jerarquía, y sólo hay verdadero conflicto normativo entre dos reglas cuando entre ambas hay identidad completa en el ámbito personal, espacial y temporal

(3) Cuando se plantea el pretendido superior rango del tratado sobre la ley se suele olvidar que el contenido normativo del tratado internacional está de ordinario condicionado (exigencia de reciprocidad, existencia de reservas en los acuerdos multilaterales) lo que le priva del carácter absoluto de la norma que lleva insito el principio de la jerarquía normativa.

siendo en cambio contrarios o contradictorios sus contenidos materiales. En todos los demás supuestos en los que las referidas esferas sean diferentes no hay contradicción y por lo tanto no hay verdadero conflicto. Se da una situación intermedia allí donde como en el caso de la interpretación de reglas internas favorables a la norma internacional, la regla interpretativa exige que de las interpretaciones posibles en la norma interna se elija aquella o aquellas que armonicen con el contenido de la norma internacional (lo que implica un cierto reconocimiento de la superior jerarquía de ésta) sólo cuando la oposición entre ambas es irreductible termina prevaleciendo la norma interna sobre la internacional.

Por consiguiente, no es exacto afirmar, como con inexactitud se ha hecho en ocasiones en nuestro país, que el tratado por su superior jerarquía no puede ser derogado por una ley orgánica (lo mismo podría decirse de la ley ordinaria). Aún dando por bueno que este juicio fuera verdadero, la inderogabilidad del tratado por una ley interna puede ser explicada por otras vías distintas a la del argumento del superior rango. Si dentro de un sistema las normas contenidas en acuerdos internacionales son superiores a las de las leyes ordinarias lo son en virtud de normas constitucionales precisas que así lo establecen; la sola fuerza del tratado, en cuanto tal, es incapaz de establecerlo así.

Sobre la base de estas consideraciones previas vengamos al examen del Derecho español y especialmente del valor atribuido por la jurisprudencia del T.S. al tratado internacional.

—Prevalencia del Derecho internacional sobre el interno: A lo largo del siglo pasado es posible encontrar alguna formulación que acepta claramente la tesis de la superior jerarquía del Derecho internacional. Así en una Orden de 13 de abril de 1843 se decía: «La legislación internacional es superior a cuantos códigos establecen para su gobierno interior los Estados: éstos, como de cosa de su peculiar inspiración, alteran por sí solos sus leyes conforme les conviene, no así mediante tratados o convenios con otras potencias, que entonces ni la menor alteración puede hacerse, sino de común acuerdo de las partes contratantes, sin que ninguna de ellas tenga derecho a destruir la obra de todas». Ahora bien, aunque en el citado texto se da un claro reconocimiento de esa supremacía, ésta no tiene que ser entendida en el sentido moderno del superior rango normativo; como más adelante veremos, va más bien por la vía de la competencia ligada o vinculada. En todo caso, en la práctica legislativa de ese período hay antecedentes contrarios al mismo principio sentado, puesto que el legislador de modo consciente modificó por ley interna el Derecho convencional, confiriendo después el encargo al gobierno de ajustar nuevos acuerdos «con cuantas naciones sea posible en armonía con lo prescrito en esta ley».

—El tratado como una ley especial: A lo largo de la labor sistemati-

zadora y codificadora de nuestro Derecho, desde el pasado siglo hasta hoy, ha sido usual hacer en el propio texto legal reserva en favor de tratado. Un problema interesante sería el de si, siendo la materia objeto de acuerdo internacional cuestión reservada en su ratificación a la previa autorización parlamentaria, la exigencia constitucional queda cumplida al entender que esa autorización parlamentaria ha sido ya previamente concedida en el propio acto del parlamento aprobando el texto definitivo de esa ley en el que se formula la reserva en favor del tratado. Para eliminar esta cuestión, ahora marginal, digamos simplemente que nuestro criterio es que no, que la autorización parlamentaria previa sólo se concibe ante un texto de acuerdo internacional definitivamente establecido. Independientemente de este problema concreto, que merecería una investigación especial desde nuestra práctica, es evidente que la relación entre la ley y el tratado está regida por la regla de la especialidad.

La jurisprudencia del T.S. sobre estos antecedentes ha introducido modulaciones que conviene tomar en cuenta. Puesto que la doctrina sentada por las distintas Salas es independiente, no se puede hablar de la jurisprudencia en conjunto sino de la de cada una de sus secciones:

a) Jurisprudencia en material penal. En dos cuestiones concretas nuestro T.S. ha esclarecido el valor del tratado respecto de la ley interna penal española: En el de los aspectos conflictuales de la ley penal (ley penal en el espacio) y en el de la extradición. Cifrándonos a esta cuestión por ser la más importante para nuestro tema, digamos que si bien en la primera época de la casación penal el T.S. pareció se orientaba por la tesis de la incorporación, lo que era ya importante atendido el rigor del principio de legalidad en el Derecho penal, a partir del fallo de 22 de junio de 1934 el Alto Tribunal viene consagrando sistemáticamente la superioridad de las normas convencionales de extradición sobre la legislación interna «porque en este caso la ley fundamental es el convenio». El T.S. ha estimado que las normas de esos acuerdos son normas de aplicación inmediata por los tribunales españoles puesto que tienen «fuerza suficiente para regular la materia que rigen, no sólo en lo que se refiere a las relaciones internacionales entre los Estados contratantes, sino en cuanto afecta a la situación jurídica dentro del territorio nacional de los extraídos en virtud de solicitudes formuladas por los tribunales españoles».

b) Jurisprudencia civil. Desde sus mismos orígenes el T.S. ha venido aplicando normas contenidas en acuerdos internacionales a los que se les ha dado la consideración de leyes del Reino, y ha admitido recursos de casación fundados exclusivamente en normas contenidas en tratados internacionales y pronunciando fallo de nulidad cuando el tribunal de fondo las había incumplido. Todo eso lo único que probaría sería la asimilación de la norma convencional a la norma legal interna. Pero al menos en una ocasión parece haberse tenido que plantear la prevalencia de la ley frente

a la norma internacional convencional inclinándose en favor de ésta. El texto es el siguiente: «siendo el concordato de 1851 y el convenio-ley de 1860 verdaderos tratados internacionales, no pueden ser modificados unilateralmente por una de las Altas Partes, por lo que el Derecho común español sólo es aplicable en el desarrollo de los derechos y obligaciones que prevén en tanto no desvirtúen su contenido... (por consiguiente)... no pueden ser aplicables al caso de autos los preceptos de caducidad previstos en las leyes administrativas ni en las del Derecho común, porque se trata de deudas y derechos reconocidos por pactos internacionales... no pueden ser aplicados aquellos sin que medie el debido convenio entre ambas partes». Como anticipábamos antes, el referido fallo más que plantear un supuesto de nulidad de la norma interna por ser contraria a la internacional de superior rango, echa mano de la doctrina de la potestad vinculada del Estado español para establecer un supuesto de inaplicabilidad de la ley interna.

c) Jurisprudencia contencioso-administrativa. En ella el T.S. ha reconocido que el tratado internacional objeto de ratificación por una ley tiene la categoría de ley interna y utilizó una fórmula que anticipa la empleada en la constitución vigente: «con la preeminencia de que solo pueden ser derogados en los casos y con las formalidades previstas en sus propios contextos o en otras normas internacionales equivalentes aceptadas como ley del país y subsidiariamente aplicables». Entendemos que el criterio seguido básicamente aquí es el de la interpretación armónica, aunque utilizando la técnica de la calificación *lege fori*, pero allí donde la contradicción entre unas y otras sea insalvable se ha decidido sin ambages por la primacía de la regla internacional: «Los compromisos internacionales derivados de un instrumento expresamente pactado llámese tratado, convenio, protocolo o de otro modo tienen primacía en caso de contradicción con las fuentes del Derecho interno que pudieran diferir de lo estipulado».

7. Problemas de constitucionalidad de los tratados.

El art. 95 CE plantea desde un ángulo muy particular el problema de la constitucionalidad de los acuerdos internacionales y ahora nos importa corregir esa desviación de perspectivas para plantear esta cuestión en toda su amplitud. ¿Cuál es el caso particular en el que se sitúa el mencionado precepto? Claramente el de la inconstitucionalidad material o de contenido cuando en el proceso de conclusión de determinados tratados internacionales la obligación internacional que establezca vaya directamente en contra de mandatos constitucionales de modo que haya manifiesta contradicción entre la obligación internacional a constituir y la propia constitución. El precepto constitucional exige que antes de proceder a la ratificación del tratado se realice la reforma constitucional correspondiente.

Es decir, lo que el art. 95 busca es garantizar la integridad del texto

constitucional y evitar que por la vía de la contratación internacional se opere una revisión constitucional subrepticia. Por eso, en caso de duda o de discrepancia de criterios sobre si el acuerdo proyectado es o no compatible con el texto de la Constitución, se instrumenta una vía de recurso al Tribunal constitucional «para que declare si existe o no esa contradicción». Se trata de un recurso previo de constitucionalidad, el único que la ley que suprimió este recurso ha tenido que respetar por estar directamente mencionado en el texto constitucional. El art. 95 se sitúa así entre el art. 93 y el caso no directamente regulado, que será el más frecuente, de inconstitucionalidad ordinaria de una norma convencional en contradicción con el contenido de una norma constitucional.

La regla es una mera transposición mimética del art. 58 de la actual Constitución francesa, realizada con un cierto grado de incongruencia. Si en la constitución gaullista del país vecino, dada la línea general de desconfianza de esta constitución frente a las instituciones internacionales, particularmente las de integración, pudo tener sentido esta norma, carece de él en la nuestra, que está inspirada por una línea muy diferente. El procedimiento de revisión primero del texto constitucional y aprobación después del texto del tratado lastra innecesariamente todo el proceso. En caso de que se hubiera deseado consignar en el texto constitucional esa garantía de revisión directa y no subrepticia hubiera sido preferible seguir el modelo holandés de revisión y adopción del acuerdo internacional *uno actu*.

Fuera de este caso especial, la constitucionalidad de un tratado puede verse afectada o por el contenido o por el procedimiento seguido en el establecimiento de la norma. Los defectos de forma posibles en la conclusión de tratados internacionales, además del caso especialmente previsto, tienen relación directa con la delimitación entre los supuestos de los arts. 93, 94,1 y 94,2. Según que se esté en uno u otro caso la obligación del gobierno respecto de las Cortes está en seguir una autorización dada en forma de ley orgánica (primer caso), una simple autorización (caso segundo) o un mero deber de comunicación de la conclusión del acuerdo cuando la autorización previa no es necesaria. No prevé la LOTC el modo de hacer valer ante el TC la posible inconstitucionalidad de forma que se seguiría de una ratificación que necesitara de autorización previa, según el art. 94, 1 y el gobierno no la solicitó; en cambio el art. 78 LOTC regula ampliamente el caso del art. 95 CE y el 28,2 de la LOTC será sin duda aplicable por analogía a la ratificación de tratados según el art. 93 CE cuando no fue prestada la autorización parlamentaria en forma de ley orgánica, siendo ésta necesaria.

La eventual declaración de inconstitucionalidad material de una norma convencional es una consecuencia de la preminencia de la constitución y del valor normativo de ley del tratado (art. 27, 1 LOTC). En consecuencia, frente a una norma convencional podrán ejercitarse estos recursos:

Uno de inconstitucionalidad desde el momento de su publicación oficial (art. 31 LOTC), de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales (art. 35 *ibíd.*) y de un recurso de amparo, según el art. 41 del mismo cuerpo legal. Aunque todavía falta experiencia en esta materia, es de presumir que cuando llegue la ocasión el TC seguirá la línea de cautelosa prudencia de otros tribunales constitucionales en el enjuiciamiento del poder exterior del Estado. Sin poderse aceptar hoy en bloque la vieja doctrina del acto de Estado o de gobierno y dejando siempre a salvo el respeto a los derechos fundamentales, estará bien entender que los mandatos constitucionales han contemplado preferentemente la acción de los poderes públicos en el marco interno, y que esos contenidos no necesariamente habrán de tener la misma aplicación y efecto en el ámbito de la relación exterior. Tal por ejemplo el principio de la autonomía universitaria (art. 27,10 Ce), pensado para la ordenación de la enseñanza universitaria en el marco de la administración interna, no tiene por qué tener igual aplicación en la acción cultural exterior del Estado (4).

III. EL CONDICIONAMIENTO DE LA ACCION EXTERIOR DEL ESTADO DESDE LAS REGLAS

Conocidamente, junto a la misión de limitación del poder del Estado frente a los ciudadanos, la segunda función esencial de toda constitución democrática es la fijación del marco orgánico y la determinación de las competencias y funciones de cada uno de esos órganos principales del Estado. En materia de relaciones exteriores las constituciones modernas suelen precisar con mayor o menor detalle las funciones del Jefe del Estado, del Gobierno o del Jefe del Gobierno y, al menos por tradición y uso, las del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es decir, junto al lado de las relaciones entre el orden internacional e interno en la perspectiva de cada constitución estatal en concreto, está apareciendo con mayor interés un nuevo tema: el del control constitucional de la actividad exterior de los Estados. Nuevo también porque salvo el punto particular de la autorización parlamentaria para ratificar acuerdos, las constituciones han dejado a los gobiernos o Jefes de Estado una amplísima discrecionalidad sin apenas normas que encauzaran y en cierto sentido condicionasen la conducción de esa política exterior. Este es un campo relativamente inexplorado en sus distintos ámbitos, y en el que, por lo demás, el contenido final de una obligación que condicione un determinado comportamiento en la conducta

(4) Inédito prácticamente está el problema de la elaboración doctrinal de los ámbitos de aplicación espacial y personal de nuestras normas constitucionales. De desear sería p. ej. que se consagrara entre nosotros la doctrina anglosajona de que en ningún caso pueda hacerse valer la doctrina del acto de Estado o de gobierno frente a normas internacionales.

exterior viene dada por la conjunción de preceptos o principios constitucionales y normas internacionales. El mejor ejemplo para esclarecer esta idea lo encontramos en el caso de los Estados permanentemente neutrales: su neutralidad está exigida no sólo por reglas constitucionales o internacionales, sino por la conjunción de ambas. Y es ahora donde cobra todo su valor la afirmación repetidamente establecida a lo largo de esta exposición según la cual el contenido final de la idea del Estado de Derecho necesita como componente esencial un marco de normas internacionales. No podría predicarse esta cualidad de ningún Estado moderno si no acepta en su conducta exterior determinadas pautas de comportamiento exigidas por normas internacionales. Aunque también es cierto que todo esto enmarcado en una cierta dosis de mesura por cuanto sigue siendo desgraciadamente realidad que incluso los Estados más democráticos y respetuosos con las libertades fundamentales, según su constitución interna, no están exentos de practicar una doble moral en la vida internacional.

En tres líneas fundamentales de desarrollo voy a centrar mis consideraciones sobre este tema:

1. Contenidos constitucionales que condicionan la acción exterior del Estado español.

En nuestro Derecho histórico la Constitución republicana contenía ya unas cuantas normas de esta clase. Así: En virtud del art. 6 España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional, lo que supuso una constitucionalización de la doctrina del llamado Pacto de Briand-Kellog. El art. 77 exigía del Presidente de la República que la firma de una declaración de guerra se hiciera según las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Todos los tratados y convenios ratificados por España habían de ser registrados en el Registro de tratados de la Sociedad de las Naciones (art. 76). Los proyectos de convención elaborados por la OIT tenían que ser obligatoriamente presentados a las Cortes en el plazo de un año, y si éstas lo aprobaban, el Presidente de la República estaba en la obligación de ratificarlos (art. 76). Se prohibían los pactos secretos o las cláusulas secretas en los pactos públicos, etc.

En correspondencia con un internacionalismo menos eufórico, aunque en el fondo más profundo, la Constitución actual es más parca en esas referencias. Las principales, si no las únicas, se concretan en la regla 10,2 y en los contenidos del art. 13. De la primera hicimos ya análisis antes, ahora centramos nuestra atención en el art. 13.

a) *El derecho de extranjería.*

Los números 1 y 2 de este artículo se encuadran en lo que genéricamente se denomina el Derecho de extranjería. Bajo la reserva de ley y de

lo que se establezca por tratado internacional, al extranjero se le garantiza en España el goce de las libertades públicas con exclusión del derecho de participación directa en la vida política o de acceso a los cargos y funciones públicas, «salvo lo que por ley o tratado y bajo exigencia de reciprocidad se establezca para el sufragio activo en las elecciones municipales.»

Un primer problema de interpretación lo plantea la fijación del contenido de lo que deberá entenderse por «libertades públicas». Si nos atenemos a la expresión literal «libertades públicas que garantiza el presente título» habrá que incluir en ellas todas las libertades, salvo el art. 23, contenidas en los arts. 10 al 55. Pero esta interpretación tan generosa según el sentido literal del texto, choca frontalmente contra el sentido común y el firme criterio que suministra el Derecho comparado, donde se impone una clara distinción entre «derechos fundamentales del hombre» y «derechos fundamentales del ciudadano». La nacionalidad es un punto de conexión importantísimo en el Derecho constitucional a efectos de titularidad de derechos públicos —no sólo de los privados—, y nuestra Constitución así lo intenta recoger cuando en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo trata «De los derechos fundamentales y libertades públicas» y en la Sección segunda de ese mismo Capítulo «De los derechos y deberes de los ciudadanos». Pero lo hace mal y con errores de monta porque mezcla arbitrariamente unos y otros. Así por ejemplo el art. 32 tipifica el derecho de los ciudadanos a la igualdad entre hombre y mujer en la celebración del matrimonio, cuando obviamente éste no es un derecho de los ciudadanos sino fundamental de todos los hombres; el art. 29, encuadrado en la Sección primera —y por lo tanto entre los derechos fundamentales humanos, garantiza a los españoles el derecho de petición, con lo que el propio enunciado del supuesto se pone en directa contradicción con el emplazamiento sistemático de la norma. Finalmente, el art. 19,1 debería ser un derecho fundamental garantizado a todos, mientras que sólo a los españoles asegura el derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. En cambio el derecho garantizado por el 19,2 de libre ingreso y abandono del territorio nacional solamente puede estar garantizado a los españoles —y ahora a los ciudadanos comunitarios— pero no puede estarlo sin más a todos los extranjeros.

Dentro, pues, de esta confusión en la que está el propio texto constitucional, un criterio cierto de orientación es el siguiente: Del goce y titularidad de derechos nacidos de libertades públicas están excluidos los extranjeros —salvo un régimen especial establecido por pacto o por ley para alguna categoría entre ellos— siempre que el ejercicio de ese derecho implique una participación política, bien sea por la vía del sufragio, activo o pasivo, bien en el ejercicio de funciones o cargos públicos. La mera referencia de los arts. 13 al 23 es insuficiente puesto que se olvida de otras libertades expresadas o no que, como la del art. 29, derecho de petición

individual o colectiva, o la libertad para la creación de partidos políticos o, en general, en el ejercicio de todos aquellos derechos de contenido social, salvo en el de un nivel elemental que se justifica por la ayuda humanitaria, el extranjero está y tiene que seguir estando excluido.

La conclusión final de esta reflexión es que el contenido material del concepto de «libertades públicas» que la Constitución exige de todos los órganos del Estado sean reconocidas a los extranjeros en España, está hoy en manos de una prudente y mesurada elaboración doctrinal y jurisprudencial.

Ahora bien, por amplios que sean los recortes en ese criterio generoso, es indudable que a través de la regla que venimos comentando el constituyente español ha impuesto un límite en este campo de la «relación exterior» a los poderes públicos españoles. Porque, no nos debemos dejar desorientar por la frase final de «en los términos que establezcan tratados y ley». Esta reserva en ningún caso puede ser interpretada en el sentido de que en última instancia dependería de esta reglamentación el Derecho de extranjería en nuestro país. Puesto que el mínimo standard exigido hoy por el Derecho internacional general en materia de trato de extranjeros no impone a los Estados ese nivel, el constituyente español al hacerlo así ha ido mucho más allá de lo que estaba obligado por el mandato estricto de las reglas internacionales. Para configurar ese Derecho de extranjería ha establecido una reserva de ley o de tratado en su regulación concreta, pero sobre ella actúa la garantía del respeto «al contenido esencial del art. 53», doblada además para el caso de la ley —y curiosamente no para el del tratado por la ya apuntada desarmonía— por la exigencia del art. 81.

Finalmente, y como ligera acotación más que crítica complementaria: Es de alabar la participación del extranjero (se entiende que residente), en condiciones de reciprocidad, a través de sufragio activo y no pasivo en elecciones municipales (y no locales, por ejemplo, autonómicas). Le faltó, no obstante, a los redactores de esa norma una visión de futuro en lo que respecta a la inmediata evolución y desarrollo del Derecho electoral comunitario europeo.

b) *El asilo territorial.*

El mandato contenido en el n.º 4 del art. 13 sobre el asilo territorial ha sido sustancialmente cumplido ya con la promulgación de la ley reguladora del Derecho de Asilo de 26 de marzo de 1984. La situación jurídico-internacional es aquí diferente a la del Derecho de extranjería, mientras que por el Derecho internacional general todos los Estados están en la obligación de garantizar un mínimo *standard* respecto de extranjeros residentes o habitantes en su territorio, no hay norma de Derecho internacio-

nal general que imponga a los Estados la obligación de regulación de este asilo a efectos de su concesión. Existe, eso sí, una práctica generalizada entre los Estados de concesión de este asilo que está por cierto animada no sólo por razones de humanidad o de homogeneidad política, sino por intereses muy concretos en los que juega «el sacro egoísmo» entre Estados. El legislador ordinario, al regular el asilo territorial, ejecuta un mandato constitucional y una obligación internacional paccionada, libremente aceptada, en tanto que España es país adherido al Estatuto de Refugiados de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967, pero no una obligación del Derecho internacional general como en el caso anterior.

Es de observar que con razón se ha puesto de relieve que el art. 1 reconoce a los extranjeros el derecho a socilar asilo, pero no el derecho al asilo en cuanto tal y esta posición la refuerza el art. 2 cuando expresamente declara que «El asilo es la protección graciable dispensada por el Estado en el ejercicio de su soberanía» para sacar de ahí la conclusión de que la «concesión de asilo es un acto político». Los recursos posibles contra los actos de revocación del asilo, acaso contra las medidas de expulsión y ciertamente contra la de no admisión o trámite de la petición de asilo no darían base para configurar el derecho de asilo como un derecho público subjetivo. Ciertamente, en ningún caso podrá ser considerado como un derecho internacional que configura el art. 23 de la ley regulando la presencia del representante en España del Alto Comisionado de las N.U. para Refugiados.

En consecuencia, pues, la inclusión del asilo territorial en el texto constitucional armoniza con las realidades de pluralismo político de la actual comunidad internacional, contribuye a desarmar el brazo prepotente —y por eso mismo es un factor de paz internacional— de cualquier poder estatal y no sólo el de los Estados no democráticos. La institución del asilo territorial —que el D.I. conoce, pero que no impone a los Estados— si es entendida desde esa perspectiva humanitaria, equilibra en algo las insatisfacciones y carencias de una sociedad en la que el Estado está todavía muy presente como formidable máquina de poder.

c) *El régimen de la extradición.*

Hasta la Ley de Extradición de 1958 el Derecho Español careció de una ordenación sistemática de esta institución: sus normas internas eran fraccionarias y preferentemente procesales. La mayor parte de la normativa aplicable se encontraba en el régimen convencional de los tratados concluidos, no todos armónicos entre sí, ni tampoco actualizados. La ley se elaboró pensando en la extradición pasiva y con la intención de que sirviera de pauta en el ajuste de futuros tratados, lo que no fue obstáculo para que la misma ley reconociera el carácter prevalente del tratado sobre las normas internas, incluida la propia ley de extradición.

El constituyente de 1978 entendió con oportunidad que podía llevar al texto constitucional un conjunto de principios que condicionaran la acción de los Poderes del Estado en este campo tan importante de la relación exterior y al hacerlo así ha introducido elementos correctores dentro de la legislación interna española sobre la materia, y a la vez ha marcado pautas en la conducta futura del gobierno español en relación con otros Estados. Sobre los acuerdos internacionales ya concluidos se impone una labor de adaptación si en algún punto su normativa no fuera conforme con las nuevas exigencias constitucionales.

En discrepancia con alguna opinión doctrinal, entendemos que la extradición que el art. 13,3 CE contempla no es sólo la pasiva, sino también la activa; los términos del debate constitucional y hasta los propios textos así lo indican. Bien es verdad que se dice expresamente «solo se concederá», con lo que parece querer apuntarse a la sola extradición pasiva, pero eso sólo es un defecto de expresión fácilmente remediable, ¿cómo entonces se podría exigir el cumplimiento de la reciprocidad a la que también alude expresamente el texto? Más aún, la razón profunda por la que se prohíbe la entrega del delincuente político exige la no petición cuando se esté en el mismo caso. La naturaleza misma de la institución así lo pide. La extradición es un acto de cooperación, de asistencia mutua entre Estados para la prevención, represión y castigo del delito y sólo desde esta concepción global del auxilio, una veces requiriendo otras siendo requerido, tienen sentido las reglas fundamentales que hoy la regulan y que en parte han sido llevadas a nuestro texto constitucional.

Dentro ya de él, vengamos al comentario de la primera exigencia sobre que la extradición deberá ser concedida (y en nuestra interpretación solicitada) en virtud de ley o de tratado, es decir, de un instrumento legal que la fundamente; hay en ella una manifestación del principio de la legalidad en el ámbito internacional de la cooperación entre Estados que debe ser considerada como una expresión en ese campo de la regla del *nullum crimen*. El verdadero valor de esta garantía constitucional sólo se percibe si se acude a la práctica internacional moderna en materia de extradición que se estableció sobre la idea de que era un asunto de relación intergubernamental ordinaria, en el que el procedimiento era meramente administrativo, tratado incluso como asunto de Estado. La práctica de nuestro Consejo de Estado muestra bien que sólo en una etapa relativamente tardía en la evolución del pasado siglo se exigió audiencia al interesado, como parte en el expediente administrativo de extradición, y aún antes fue posible una ampliación de las figuras delictivas previstas en el tratado por acuerdo concreto sobre el caso, cuando el delito por el que se solicitaba la entrega no estaba contemplado en el acuerdo vigente. La elaboración de la Ley de Enjuiciamiento criminal dio a este procedimiento una dimensión judicial y con ello aumentó las garantías individuales.

De la extradición están excluidos los delitos políticos y en éstos no se pueden considerar incluidos los delitos de terrorismo. Esta exclusión estaba ya contenida en la ley de 1958 pero no por eso la mención constitucional es superfetatoria. La exigencia constitucional exigirá que se matice y profile el alcance de la noción de «delito político» como excepción a la regla de entrega y de «delito de terrorismo» como excepción a la excepción. Problema este árduo de las calificaciones que además afecta por igual a los tres poderes; al Parlamento en la autorización para ratificar, al Gobierno, tanto en la elaboración del texto del tratado como también en la ejecución del mismo, y a los jueces en la fase judicial del procedimiento de extradición. Según quedó dicho ya, el mandato constitucional se establece de modo absoluto, no condicionado ni aplazado, de modo que afecta a todas las normas derivadas, legales o convencionales, y a cualquier actividad de los poderes públicos de la nación. Pero sobre esa claridad inicial se acumulan después toda una serie de interrogantes:

¿Están incluidos en la prohibición de entrega los delitos conexos?, puesto que el texto para nada alude a la cláusula del atentado está incluida ésta entre los delitos políticos o en los de terrorismo? ¿Afecta el texto constitucional con sus permisiones y prohibiciones al régimen convencional del auxilio judicial que no lleva necesariamente a la extradición?

Por estos problemas y algunos más, era ya previsible que el Tribunal Constitucional estaría llamado a tener un notable papel en el desarrollo de este Derecho constitucional-internacional de la extradición, y la experiencia así lo viene probando. Porque aunque el art. 13 no está dentro del grupo de preceptos constitucionales que son base directa de un recurso de amparo, en la medida que se conecte con un derecho fundamental que dé vía a este recurso, entran en juego las reglas que este artículo consagra.

Para nada menciona el art. 13 la nacionalidad española del requerido como obstáculo a la entrega. El silencio puede ser interpretado de dos modos: Ha sido práctica tan arraigada en el Derecho español la no entrega de nacionales que no era necesaria la mención expresa de un principio tan asentado; o también, el silencio es intencionado y se trata de no obstaculizar una posible evolución futura del Derecho de la extradición que tiende a dulcificar el rigor y automatismo, al menos en favor de aquellos casos en los que la competencia del estado extranjero aparezca sólidamente fundada. Nos inclinamos por esta última versión. La práctica de la no entrega del nacional se configura a lo largo del siglo pasado y en la medida en que los Estados se van estableciendo como cuerpos nacionales cerrados, es expresión de nacionalismo y de desconfianza frente a la jurisdicción de los demás Estados. Y con tanta mayor razón es expresión de esa desconfianza cuando el Estado reclamante puede tener sólidas apoyaturas para el enjuiciamiento y castigo de una conducta delictiva, siendo como es la acción

represiva penal una acción eminentemente condicionada por el principio de la territorialidad.

Aquí reside uno de los mayores defectos de esta reglamentación, que se situó al margen y con desconocimiento de los más elementales datos de la competencia penal de los Estados y las líneas centrales que la articulan.

La nueva ley de Extradición pasiva de 21 de marzo de 1984 4/85, derogatoria de la anterior, y que en la intención del legislador habría sido elaborada para adaptar su contenido a las nuevas exigencias constitucionales, ha introducido respecto del sistema anterior ciertas innovaciones, no siempre felices. Pero no es de este lugar un comentario pormenorizado de su texto.

2) Límites en la aplicación del Derecho Constitucional.

Apenas hay hoy todavía puntos de apoyo para emprender una delimitación de lo que en terminología conflictual denominaríamos límites personales y espaciales de la Constitución; esta carencia es igualmente sentida en el Derecho constitucional comparado. Las normas constitucionales al igual que todas las normas jurídicas positivas— están encuadradas por las categorías de espacio, tiempo y personas; en ningún caso nuestra constitución puede pretender —ni nadie lo ha pretendido— validez universal; nuestro Derecho constitucional convive o coexiste con otros Derechos constitucionales de otros Estados. Lo difícil es fijar criterios jurídicos en la delimitación de los ámbitos respectivos de validez entre unos y otros. Hay aquí un amplio campo de cooperación entre el Derecho constitucional y el Derecho internacional, tanto del Derecho Internacional Público como del Derecho Internacional Privado.

Ciertamente, la dimensión espacial es la mejor definida y las más fácilmente determinable: Las normas constitucionales tienen vigor y se aplican en territorio español. Pero a poco que reflexionemos es fácil descubrir tautologías e incongruencias, si la Constitución se aplica en territorio español como su ámbito normal de vigencia, a su vez son normas constitucionales las que definen el territorio español. Por lo demás la noción de «territorio español» y de la «nación española» no son categorías coincidentes. Ni la constitución se aplica íntegramente a todo el territorio nacional, ni deja de ser aplicada de modo absoluto en el momento que se traspasen las fronteras y se ingrese en el ámbito jurisdiccional de Estados extranjeros. No lo primero, porque a parte la referencia clásica a embajadas y consulados extranjeros y hoy a las bases americanas sobre territorio español, la misma distinción ya aludida entre derechos fundamentales del hombre y derechos fundamentales del ciudadano supone una gradación en la aplicación de normas constitucionales dentro del territorio nacional. Tampoco lo segundo, ya que en determinados aspectos se impone el respeto general de las normas constitucionales españolas fuera de España por los poderes públicos. Así por ejem-

plo ¿Es que podrían ser desconocidas las normas de nuestra constitución en materia de ratificación de tratados por el Jefe del Estado o el Presidente del Gobierno, simplemente porque este acto se realiza fuera de España? El principio ya mencionado de autonomía universitaria, reconocido en el art. 27,10 CE deja de tener aplicación en los supuestos de cooperación y ayuda técnica de la Administración educativa fuera de España?

Hay aquí todo un conjunto de problemas, necesitado de desarrollo y sobre el que apenas podemos hacer otra cosa que dar referencias inconexas. Así por ejemplo:

En materia de nacionalidad dispone hoy el art. 11,2 que los españoles en los países iberoamericanos podrán naturalizarse sin perder su nacionalidad de origen, aun cuando aquellos Estados no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco. La norma actual es remedo de otra equivalente sobre la misma materia que tenía la Constitución republicana de 1931 y que, aunque no perfecta, lo decía un poco mejor. La intención del constituyente español es clara: Por la vía de una legislación coincidente, aunque sin exigencia de reciprocidad, los españoles pueden adquirir nacionalidad en el país iberoamericano de residencia sin que pierdan por eso la nacionalidad de origen. La deficiencia está en que las causas de adquisición de una nacionalidad extranjera no las puede condicionar el Derecho español. El Derecho extranjero puede establecer como condición de la adquisición de esa nacionalidad la pérdida efectiva de la nacionalidad de origen. En cambio, el constituyente se olvidó del mandato constitucional al legislador ordinario o al ejecutivo, tal y como era la intención primera, de ofrecer mediante solicitud la nacionalidad española, al residente iberoamericano en España, sin exigencia de reciprocidad por parte de la legislación respectiva. Una ausencia que hoy hay que agradecer a la vista del proceso de integración de España en la comunidades europeas: ya dan bastantes quebraderos de cabeza los tratados vigentes de doble nacionalidad.

Antes hemos aludido, como un defecto técnico en la redacción del texto constitucional, a la desconexión con la que se elaboran las reglas materiales de la extradición respecto de los principios competenciales del Estado español en materia penal. Un caso llevado al Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo respecto del aborto de una española practicado en Inglaterra nos prueba bien que tampoco en aquel momento el T.C. tenía las ideas mucho más claras sobre este problema.

3) El cambio de marco desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas.

Finalmente, una brevísima referencia a las mutaciones que en el plano competencial de los órganos del Estado español —y por consiguiente en las relaciones entre el Derecho interno español y el Derecho internacional

se están dando a través del Derecho comunitario europeo. No sin antes advertir que la brevedad de esta referencia no puede ser indicio de la dimensión del problema —todo lo contrario—. La dimensión de esta mutación la captamos bien desde este dato: Mientras que en el marco normal de las relaciones Derecho internacional y Derecho interno estatal la clave está en el Derecho interno y más precisamente en el constitucional de cada país, en el Derecho comunitario, por el contrario, la dimensión de esta relación la da el comunitario. Es decir, independientemente de las normas constitucionales españolas, en lo que respecta a las materias integradas en el Derecho comunitario, la referencia última se encuentra en éste. Los españoles se están enterando ahora que la competencia última para negociar un nuevo tratado de pesca con Marruecos no está ya en el Estado español, sino en las autoridades comunitarias. Nuestra constitución seguirá afirmando —como lo hacen todos los textos constitucionales de los países del MEC— el principio de la soberanía nacional como fuente de la que emanan todos los poderes del Estado (art. 1,2) pero en realidad de verdad cada vez más, asuntos de la mayor importancia, con profunda repercusión en la vida nacional, escapan a la determinación exclusiva de los Poderes públicos españoles.

IV. CONCLUSIONES

El problema de las relaciones entre el orden jurídico internacional y el interno de cada Estado es central en la especulación científica internacional y constitucional; cualquier mutación que se produzca en el marco de alguno de ellos —por marginal que parezca— termina influyendo sobre los modos y cauces de esta relación. En la Constitución actual española hay un cierto replanteamiento en virtud de los nuevos ángulos que ofrecen el ingreso de España en las Comunidades europeas y la construcción autonómica interna.

La posición tradicional sobre la relación entre estos dos órdenes jurídicos ha estado dominada por la situación constitucional de cada Estado, por eso en su estudio se hace siempre necesaria una referencia concreta a cada marco constitucional. El que ahora tenemos, después de 1978 es, dentro de sus deficiencias, el más amplio y completo de toda la historia constitucional española. De conformidad con el principio de soberanía nacional, del que son expresión las Cortes, se ha ampliado notablemente el control parlamentario en el proceso de conclusión de los acuerdos internacionales y se le ha graduado en función de la importancia de éstos. Aunque con varia fortuna, se ha robustecido la armonía entre la norma internacional y la interna. Se tutelan los cauces de la relación entre el Derecho internacional y el constitucional para evitar reformas constitucionales por «la

puerta falsa del acuerdo internacional». Pero hay en ella carencias de monta, como es la exclusión de un mecanismo automático de adaptación del Derecho español al internacional por la vía de las reglas internacionales generales, o la incongruencia en las garantías exigidas en la tutela de los derechos fundamentales, según que el instrumento que los afecte sea el tratado o sea la ley interna.

Pero al margen de los problemas clásicos de relación normativa, la relación Derecho internacional —Derecho interno— tiene hoy una nueva dimensión en una idea central que abreviadamente puede ser expresada de este modo: Es componente esencial en la realización de la idea del Estado de Derecho la apertura de ese orden interno a las normas internacionales. Es decir, no puede ser entendido como tal Estado aquel cuyos órganos no ajusten su conducta a determinadas pautas imperadas por las reglas internacionales. Es un fenómeno que fue ya advertido en los años veinte y treinta con la llamada «internacionalización del Derecho constitucional». En los decenios posteriores esta evolución continúa, de modo más discreto, pero probablemente también más profundo.

BIBLIOGRAFIA

Salvados ciertos giros del lenguaje coloquial, el texto de estas lecciones, se conserva en la forma en que fueron dictadas. Por esta misma razón renunciamos al aparato crítico y referencias bibliográficas de pie de página. Las diferentes posiciones doctrinales, aludidas en él, se han manifestado preferentemente en los Manuales de Derecho Internacional publicados en España en los últimos años y a ellos se hace una remisión general. De forma más concreta, y reducida a la publicada en España, acompañamos una referencia bibliográfica, no exhaustiva, que hemos tenido en cuenta en la elaboración del texto.

Alzaga, O. *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.

Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela, 1982.

Fernández-Miranda Alonso, F. *El control parlamentario de la Política Exterior en el Derecho español*. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Mesa, R. *Democracia y Política Exterior en España*. Eudema, Madrid, 1988.

Muñoz Machado, S. *El ordenamiento jurídico de las Comunidades europeas y la Constitución española*. Edit. Civitas. Madrid, 1980.

Peces Barba, G. *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*. Valencia, 1981.

Pérez González, M. «La Acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria». Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Servicio editorial U.P.V., 1986.

Predieri, A. y García de Enterría, E. *La Constitución española de 1978* (Obra colectiva), Madrid, 1980.

Puente Egido, J. «La celebración de tratados internacionales en el Derecho español y su valor normativo: Derecho vigente y aspectos históricos», *Mélanges P. Reuter*, París.

Puente Egido, J. «Algunas cuestiones fronterizas entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional español», *Libro Homenaje al Prof. A. Truyol*, Instituto de Estudios Constitucionales. Madrid.

Remiro Brotons, A. «Las Cortes y la Política Exterior española, 1942-1976». *Cuadernos de la Cátedra J.B. Scott*, Valladolid, 1977.

Rodríguez Carrión, A.J. «La actividad exterior del Estado en la Constitución». *Revista de Derecho Político*, UNED, N.º 15, Madrid.

Rodríguez Zapata, *Constitución, Tratados Internacionales y sistema de Fuentes del Derecho*, Bolonia, 1976.

Sánchez Rodríguez, L.I. *El proceso de celebración de los Tratados Internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (Teoría y Práctica)*, Madrid, 1984.

Santaolalla Pérez, F. «Los tratados como fuente del Derecho en la Constitución», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Dirección de lo contencioso del Estado, vol. III, Madrid, 1980.

Serrano Alberca, J.M. «Comentarios a los arts. 93 y ss. de la Constitución» en la Obra dirigida por F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª edic. Madrid, 1985.

Sobrino Heredia, J.M. «Participación de las Regiones en la política regional comunitaria», *Noticias Cee*, N.º 38.

Tomás Ortiz de la Torre, J.A. «El Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978.