

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS REGIONES EN LOS ESTADOS COMPUESTOS Y FEDERALES: EL CASO EUROPEO Y ESPAÑOL EN PARTICULAR

Dr. Joan Ridao Martín¹

RESUMEN: El artículo analiza la acción exterior de los Estado Compuestos y Federales, concretamente dentro del marco del derecho comparado europeo, abordando los casos de Alemania, Austria, Bélgica, e Italia. Posteriormente se analizan en detalle la acción exterior de las comunidades autónomas españolas, la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, así como la acción exterior en los estatutos de segunda generación. En la tercera parte del artículo se examina la reciente regulación estatal y autonómica en la materia. Finalmente, en la última parte se propone la constitucionalización de la acción exterior en clave federal.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior; Estados Compuestos; Comunidades Autónomas;

ABSTRACT: This paper adresses the external actions of complex states in the european community. Then analyzes specifically the case de autonomic communities in Spain, and the Constitutional Court ruling on the matter, as well as the international action in the autonomic statutes of second generation. The third part examines the recent state and autonomic regulation of the matter, and finally it offers a proposal for the constitutionalization of the international actions of autonomic communities in federal perspective.

KEYWORDS: External action; complex states; autonomic communities

SUMARIO: I. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ESTADOS COMPUESTOS. 1.1. Un bosquejo sobre el marco del derecho comparado europeo. 1.2. Los casos de Alemania, Austria, Bélgica e Italia. II. LA ACCIÓN EXTERIOR DE

¹ Profesor Titular (a) de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona. jridao@ub.edu

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. 2.1. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. 2.2. La acción exterior en los estatutos de autonomía de segunda generación. III. LA RECIENTE REGULACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA MATERIA. 3.1. La Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. 3.2. La Ley 25/2014, en materia de tratados y acuerdos internacionales. 3.3. La Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. IV. UNA PROPUESTA DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EN CLAVE FEDERAL. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS ESTADOS COMPUESTOS

La proyección exterior de un Estado compuesto, esto es, integrado por un conjunto de entidades territoriales provistas de autonomía política y, por el mismo motivo, titulares de competencias derivadas directamente de la Constitución del Estado, no ha sido tradicionalmente una cuestión pacífica en el campo del Derecho internacional, pero tampoco en el del orden constitucional interno de los Estados. Aun con todo, el Derecho internacional ha venido respetando tradicionalmente el principio de autoorganización interna de los Estados, interpretado a la luz de los principios de soberanía y de no intervención.² Además, la noción de soberanía, concebida históricamente como una exigencia ineludible para la existencia de subjetividad internacional, en tanto que el Estado, compuesto o no, era originariamente el único depositario de las competencias internacionales,³ ha experimentado, como es sabido, una notable e inexorable evolución.

Quiere esto decir que el progresivo abandono del ámbito de la soberanía ha permitido reconducir la cuestión desde la esfera del Derecho internacional a

2 Vid. Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español», *Foro*, Nueva época, núm. 00/2000, p. 92.

3 Bien es verdad que, como dice Lafore, la noción de soberanía que a tal fin se manejaba hasta hace unos años era tributaria de la construcción jurídica del Estado-nación. Vid. Robert LAFORE, «L'action à l'étranger des collectivités territoriales», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, vol. 3, 1988, p. 769.

la del Derecho constitucional de cada Estado.⁴ Prueba de ello es la literalidad del artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 («Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados»), además de que el Proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados, aprobado por la Comisión de Derecho internacional, proponía un artículo (5.2) que rezaba textualmente así:

«Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta».

A decir de ciertos sectores doctrinales,⁵ esta evolución debe leerse en el sentido de que los Estados no sólo no se encuentran ya sujetos a limitación alguna por razón de su estructura interna, sino tampoco en el caso de que el ámbito de un tratado recaiga sobre materias de la competencia exclusiva de alguna de sus entidades territoriales. Es más, tal disposición no parece que impida que los entes subestatales puedan concluir tratados en materias de su competencia, si así les está expresamente permitido por las reglas constitucionales reguladoras del reparto competencial interno.⁶ Sobre este mismo particular, algunos autores han constatado que, en los últimos tiempos, incluso fuerzas de natural centripetas han apoyado en distintos Estados federales que los entes territoriales integrantes de los mismos asuman un interés real en las actividades transnacionales.⁷

4 Vid. Ricardo GOSALBO BONO, «Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el federalismo contemporáneo», en *Anuario de Derecho Internacional*, II, 1975, p. 384.

5 Vid. Araceli MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.a ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 219.

6 En este sentido, debemos recordar que el ya citado Proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (1966), órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la preparación de la codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional, acogía una cláusula del siguiente tenor: «Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta». Tal disposición fue suprimida en 1969 en la Conferencia intergubernamental de Viena para la aprobación de una Convención sobre el Derecho de los Tratados, como consecuencia de una propuesta canadiense que, aun no cuestionando su contenido, ponía en entredicho la oportunidad de acoger tal cláusula en un texto como el que se estaba discutiendo.

7 Vid. Frank L. M. VAN DE CRAEN, «The Federate State and its treaty-making power», en *Revue Belge de Droit International*, vol. XVII, I, Bruxelles, 1983, p. 423.

Y no sólo eso. De hecho, el Derecho internacional ha transitado desde los páramos de una disciplina forjada para regular la coexistencia entre Estados hacia el terreno de lo que hoy en día se denomina el «Derecho internacional de la cooperación»,⁸ en el bien entendido de que las relaciones entre estos entes han devenido no sólo muy intensas sino que versan sobre cuestiones de índole muy diversa debido a la presencia de intereses comunes e interdependientes.⁹ Por lo demás, esa transformación conceptual y operativa de las relaciones internacionales ha conllevado la necesidad de dilucidar si la soberanía estatal se halla en todos los casos involucrada en cualquier tipo de actividad exterior y, en concreto, si toda acción llevada a cabo por los entes subestatales cerca de una persona pública extranjera compromete necesariamente la soberanía estatal.

Sea como fuere, la consecuencia de este proceso evolutivo es que, si hasta hace no mucho era excepcional el reconocimiento de competencias internacionales a los entes territoriales de un Estado compuesto, a tal grado que, según Remiro,¹⁰ dicho reconocimiento era más bien «un tributo histórico» a aquellos Estados que fueron (o pudieron ser) soberanos o independientes en el pasado, hoy esta situación ha dado paso a casos como el de la reforma constitucional argentina (1994), que supuso la incorporación de un artículo (124) por el que se faculta expresamente a las provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. Y esa misma dirección se ha podido apreciar en el caso de otros países.

Ciertamente, esta dinámica creciente no ha dejado de plantear tensiones entre los distintos niveles de poder en los Estados de estructura compleja, algo que se ha agravado desde el momento en que las entidades territoriales

8 Vid. Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986, p. 13.

9 Vid. Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (comentario al art. 149.1.3.a de la Constitución)», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1999, p. 245. Sobre el mismo particular, vid. Carlos CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 50.

10 Vid. Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado...», *op. cit.*, p. 240

infraestatales han mostrado cada vez mayor interés por intervenir en el ámbito de las relaciones internacionales, singularmente en un contexto de globalización como el actual, en el que cualquier capacidad competencial lleva implícita una dimensión no sólo interior sino también exterior difícil de segregar. Quizás por ello, el constitucionalismo ha procurado desde entonces conciliar las exigencias derivadas del principio de unidad de la acción exterior con esos poderosos estímulos regionales buscando fórmulas capaces de dar satisfacción a ambas partes, a tal punto que, como afirma Lafore, las manifestaciones de la acción exterior de las colectividades territoriales no constituyen tanto una manifestación de una competencia concreta como una modalidad de ejecución de sus competencias constitucionales y legales.¹¹

En la práctica, como se analizará cuando se examine el marco del derecho comparado, esas fórmulas van desde el reconocimiento a los órganos periféricos de una cierta participación en la elaboración de las normas convencionales y derivadas que sean de interés mutuo a materias objeto de competencia exclusiva del ente territorial. De ahí que, en los Estados compuestos, la reserva constitucional al poder central de las relaciones internacionales [al estilo de lo que acontece en el artículo 149.1.3 de la Constitución española (CE)], no es óbice en un buen número de casos para el reconocimiento de una cierta capacidad de acción exterior a los entes subestatales dotados de autonomía política, potestad que va desde las actuaciones con proyección *ad intra* hasta actividades con proyección *ad extra*, sobre la base del principio de autoorganización del Estado, que es un *prius* para el Derecho internacional.

1.1. Un bosquejo sobre el marco del derecho comparado europeo

En el marco del derecho comparado son sobradamente conocidos, y es sólo citarlos, algunos ejemplos lejanos en el tiempo, por pioneros, como la Constitución de la Unión Soviética de 1936, que permitía a sus repúblicas federadas concertar tratados, de igual modo que ahora lo hace la Constitución de la Federación de Rusia de 1993. También la Constitución norteamericana

¹¹ Vid. Robert LAFORE, «L'action à l'étranger...», *op. cit.*, p. 800.

autoriza en el mismo sentido a los Estados de la Unión desde 1787, si cuentan con el consentimiento del Congreso para obligarse en el ámbito internacional.¹²

Estos ejemplos históricos no dejan de ser relevantes; la teoría general del Estado tiende a considerar que en los Estados federales las relaciones exteriores sólo las regula la Federación, y únicamente dentro del territorio nacional de la Federación se produciría una distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros. No obstante, esta aseveración no deja de ser «demasiado general para ser correcta y la historia nos enseña otra cosa cuando observamos la diferencia entre el Estado federal en América del Norte y el Reich alemán después de 1871, que también era un Estado».¹³

Ciertamente, mientras que la Unión americana estaba constituida en el siglo XVIII por 13 Estados, todos ellos antiguas colonias de Inglaterra, que hacía poco habían alcanzado su independencia y no podían establecer relaciones en política exterior, el Reich alemán de 1871 fue una creación de monarcas alemanes soberanos, que establecieron una red altamente desarrollada de relaciones exteriores. A tal grado que, admitiendo que en la constitución del Reich de 1871 faltaba una reglamentación expresa sobre las relaciones exteriores de los miembros de la Federación, en la práctica ello no era obstáculo para el reconocimiento de su competencia para suscribir tratados internacionales, puesto que esa potestad no se les había retirado a los miembros de la Federación. Cosa distinta es que esos tratados separados no podían contrariar las leyes ni los mandatos del Reich, ni afectar a una materia

12 C. H. PRITCHETT ha referido cómo la denominada Enmienda Bricker, presentada en los inicios de los años cincuenta con vistas a la reforma de la Constitución norteamericana, pretendió revocar la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en el caso *Missouri v. Holland* (1920), en el que el Juez Holmes sentó la doctrina de que «puede haber materias de la mayor importancia para el bienestar nacional que no podía resolver una ley del Congreso, pero sí un tratado seguido de una ley». Dicho de otro modo, la completa incapacidad de los Estados de la Unión para las relaciones exteriores exigía que el gobierno federal tuviera autoridad para tratar todas las materias que fueran de interés legítimo respecto de las relaciones exteriores norteamericanas. Frente a esta doctrina, la Enmienda Bricker pretendió incapacitar al gobierno federal para asumir la regulación de materias reservadas a un Estado miembro mediante su intervención en un tratado, de modo que el gobierno federal quedaba impedido para ocuparse de cualquier problema interno sobre la base de un tratado, si carecía de competencia para legislar al respecto, de acuerdo con sus restantes competencias constitucionales (C. Herman PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 451).

13 *Vid.* Christian STARCK, «Los Länder alemanes y la competencia exterior», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994, pp. 109-111.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

que hubiese sido transferida exclusivamente a la supervisión o la legislación del Reich.

Precisamente, en la sección sexta de la Constitución de Weimar, relativa a la administración del Reich, se incorporó una norma que dejaba en manos de los Länder, en el marco de la legislación regional, el derecho a celebrar tratados con Estados extranjeros. Tradicionalmente, la doctrina ha visto ahí una confirmación de carácter estatal de los Länder. No en vano, el actual artículo 32 de la Ley Fundamental, al que luego nos referiremos, enlaza precisamente con la reglamentación de Weimar. Por su parte, la Constitución federal suiza, y posteriormente la austríaca, recogerían normas sobre una competencia limitada a los cantones o de los Länder para celebrar tratados de derecho internacional, es decir, para actuar en el ámbito de la competencia exterior.

1.2. Los casos de Alemania, Austria, Bélgica e Italia

Según la Ley Fundamental de Bonn de 1949, los Länder celebrar tratados con Estados extranjeros si disponen de competencias legislativas en la materia y media al respecto el consentimiento del Gobierno Federal. Así, la competencia exterior designa la suma de todas las competencias del Estado que se refieren a la participación en las relaciones internacionales. Forman parte de ella la representación del Estado en el extranjero y la celebración de tratados de Derecho internacional. Lo relevante es, pues, que ya que los Länder de un Estado pueden ser Estados ellos mismos (a diferencia de las Regiones autónomas italianas o las francesas), gozan de la facultad de intervenir en las relaciones de Derecho Internacional aunque únicamente dispongan de una competencia exterior limitada en cuanto al Derecho constitucional federal.

A partir de ahí, cabe señalar que el artículo 32.1 de la Ley Fundamental declara que corresponde a la Federación «la conducción de las relaciones» con los Estados extranjeros, con objeto de configurar inequívocamente un marco

unitario de las relaciones con los Estados extranjeros para todo el territorio federal. Aunque, a renglón seguido, esa amplia concepción de la competencia viene acotada por el hecho de que debe tratarse de «Estados extranjeros», de modo que la regulación subsiguiente (apartados 2 y 3 del art. 32) se contrae a los tratados de Derecho Internacional.¹⁴

En suma, siempre que resulten competentes para legislar, los Länder pueden, con el consentimiento del gobierno federal, celebrar tratados. Lo cual incluye, a decir de la doctrina, el ámbito de la legislación concurrente; esto es, los Länder «pueden» celebrar tratados en la medida que la Federación no haya hecho uso de esa competencia (pese a que la dicción textual del precepto - «pueden», implica una facultad, esto es, que queda a discreción de los Länder, lo cual parece excluir la competencia correspondiente de la Federación).¹⁵ Así, algunos autores alemanes (señaladamente Mosler) han intentado dar fundamento a una competencia de la Federación que le permitiría promulgar leyes federales para ejecutar tratados de Derecho Internacional incluso en los ámbitos respecto de los cuales la legislación está reservada a los Länder.¹⁶

Por su parte, la Ley Constitucional Federal de Austria (B-VG) prevé que los Länder que lo integran dispongan de diversas posibilidades de llevar a cabo una política exterior propia. En concreto, los instrumentos de que disponen estos territorios van desde la intervención en la política exterior de la Federación, sobre todo para celebrar tratados de Derecho Internacional, hasta la posibilidad de celebrar tratados de Estado propios, pasando por el desarrollo de relaciones interregionales transfronterizas sin base jurídica. Además, independientemente de la configuración federal del Estado, en el caso

14 El Acuerdo de Lindau (1957), celebrado entre la Federación y los Länder, sin modificar la distribución competencial, puesto que sólo establece normas procedimentales, regula el apartado 3 del artículo 32, determinando que «siempre que los tratados de Derecho Internacional en ámbitos de competencia exclusiva de los Länder generen una obligación de la Federación o de los Länder, se requiere consentimiento de los Länder. Este consentimiento debe haberse producido antes de que la obligación sea vinculante según el Derecho Internacional». Además, se dice, los Länder deben «participar en los preparativos de la celebración lo antes posible, y en todo caso con antelación suficiente a la estipulación definitiva del texto del tratado».

15 Vid. MANGOLDT/KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, 2ª ed., art. 32 nota V 2b; Grewe (nota 9), artículo 77, número al margen 85. La comisión de encuesta «Reforma constitucional» del Bundestag alemán propuso en su informe final una aclaración del art. 32.3, en el sentido de la competencia concurrente (vid. Dt. BTag Drs. 7/5924, pp. 232 y 256).

16 Vid. Herman MOSLER, «Kulturakommen des Bundesstaates», *ZaÖRV* 16 (1955/56), pp. 1, 28 y ss.

austriaco hay que considerar, también, el supuesto de las relaciones transfronterizas debido a la singular situación geopolítica de este Estado que comparte sus fronteras exteriores con otros nueve Estados soberanos, caracterizados por estructuras de integración distintas.¹⁷

En concreto, el artículo 10.1 B-VG prevé sobre la celebración de tratados de Derecho internacional que: *“los asuntos exteriores, incluyendo la representación política y económica cara al exterior, sobre todo la celebración de todos los tratados de Estado, salvo la competencia de los Länder según el art. 16 párrafo 1”* forman parte en materia de legislación y ejecución de las áreas de la federación

Además, los Länder disponen de derecho a opinar en la celebración de tratados de Derecho internacional de la Federación (art. 10.3 B-VG):

«[a]ntes de que la Federación suscriba tratados de Estado que requieran medidas ejecutorias en el sentido del artículo 16 o que repercutan de otro modo en el ámbito de la actuación autónoma de los Länder, aquélla debe dar a los Länder la oportunidad de que expresen su opinión»,

Opinión que se materializa en el seno del Consejo de Asuntos Exteriores. En ese sentido, hay una amplia coincidencia en el seno de la doctrina sobre el hecho de que el parecer de los distintos gobiernos regionales ha influido notablemente en la postura negociadora de la Federación (*vgr.* Convención de los Alpes, varios tratados sobre ayuda en caso de catástrofes nucleares, Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza de Colectividades Territoriales con Italia, Pacto del Tirol del Sur, acuerdos de tráfico transfronterizo en período vacacional con Alemania o Eslovenia, etc.).

Sin embargo, y ello es relevante, no se reconoce el derecho, habitual en otros sistemas de corte federal, de incluir representantes de los Länder en negociaciones de tratados internacionales o de enviar delegados de aquéllos como representantes de la República ante instancias supraestatales.

17 *Vid.* Wolfgang BURTSCHER, «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994, pp. 149-150.

Finalmente, destacaremos que el *Bundesrat* interviene, incluso con derecho de veto, ante tratados de Derecho internacional suscritos por la Federación que afecten los intereses y competencias de los Estados (art. 50.1 B-VG).

Por lo que a la Constitución belga de 1994 se refiere, debemos señalar que admite en su artículo 167.1 que Comunidades y Regiones concluyan tratados en las materias de su competencia. En efecto, bajo los efectos de las cuatro oleadas de reformas institucionales sucesivas, el Estado Belga, ya convertido en Estado Federal compuesto por Comunidades y por Regiones, ha dividido la competencia convencional internacional entre el Estado federal, las Regiones y las Comunidades, de modo que

«ha optado resueltamente por un sistema en el que el reparto de sus competencias internacionales se ha calcado del reparto de competencias internas pero completado por reglas que imponen la coordinación de las políticas exteriores de la autoridad federal y de las colectividades federadas».¹⁸

Como ya se ha dicho, de acuerdo con el artículo 167.1 de la Constitución, y de la Ley especial de 5 de mayo de 1993, las Regiones y las Comunidades disponen del derecho a concluir tratados en el ámbito de su competencia. En concreto, disponen de

«la competencia de regular la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados, en las materias que son de su competencia por la Constitución o en virtud de ella».

Además, la autoridad federal está obligada a emplear otros poderes de orden externo, ya sea a petición de las colectividades federadas o conjuntamente con ellas. Junto a las competencias atribuidas exclusivamente a las Regiones y a las Comunidades, caben otras competencias que el Estado federal puede ejercer a petición de las mismas, así como aquellas que son

18 *Vid.* Yves LEJEUNE, «La acción exterior de Las Regiones y las Comunidades Belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994, p. 243.

ejercidas conjuntamente por la colectividad general y por las colectividades particulares.

El repetido artículo 167 precisa, por lo demás, que los gobiernos regionales y comunitarios «concluyen, cada uno en lo que le concierne, tratados que se aplican a materias que entran dentro del ámbito de la competencia de su Consejo».¹⁹ De esta forma, la Constitución atribuye a las Regiones la misma competencia internacional que a las Comunidades pero no se las concede a la *Comisión comunitaria común* ni a la *Comisión comunitaria francesa* de Bruselas-capital. Los tratados relativos a las materias que corresponden a estas comisiones siguen siendo concluidos por el Rey en nombre del Estado. La también citada Ley especial (de reformas institucionales) enumera las condiciones que permiten a la autoridad federal suspender la negociación e incluso la ejecución de un tratado regional o comunitario, entre ellas la obligación de respetar «las obligaciones internacionales o supranacionales de Bélgica» (art. 81.4.4). La Ley exige, por otra parte, que los tratados internacionales o comunitarios se concluyan únicamente con Estados o con organizaciones internacionales reconocidos por Bélgica y que mantengan con ella relaciones diplomáticas (art. 81.4).

No obstante, debe admitirse que en las materias que son de competencia regional o comunitaria la llamada «vigilancia federal» es difícil de ser ejercida, especialmente en el caso de la conclusión de tratados «mixtos» (que afectan al orden competencial tanto de la Federación como de las Regiones y Comunidades), en los que, para su buen fin, es necesaria una actuación acorde con la lealtad federal si quiere salvaguardarse una acción exterior común coherente. También en lo relativo a las relaciones no convencionales, puesto que, deseosas de asegurarse una presencia permanente en el extranjero, las Comunidades francesa y flamenca han abierto tradicionalmente, aunque no sin polémica, todo tipo de oficinas y delegaciones en el exterior (París, Ginebra).

¹⁹ Esta previsión está pensada para dar satisfacción a las Comunidades francesa y alemana, que deseaban les fuera reconocido el derecho a concluir tratados en materia lingüística, cosa que no permitía la Constitución antes de su reforma en 1993.

Por último, diremos que las Comunidades y las Regiones utilizan también los canales diplomáticos existentes, nombrando representantes ante Estados extranjeros o ante organismos internacionales [se trata de una singular institución, parecida a los tradicionales «agregados» (*attachés*)], que se adhieren a la legación diplomática o consular del Estado, o se asocian en sede de los trabajos de Conferencias de organismos internacionales.²⁰

Finalmente, aunque no sea comparable con los casos anteriores, terminaremos este breve periplo con una breve referencia a Italia, donde, después de décadas en que se venía manteniendo por la jurisprudencia constitucional la existencia de una reserva estatal en materia de relaciones internacionales, comprensiva de todas ellas y considerada en términos de exclusividad que vetaba la participación externa de las Regiones, tanto el Decreto del Presidente de la República 616/1977, de 24 de julio (art. 4.2) como la propia Corte Constitucional, con su Sentencia 179/1987, de 22 de mayo, introdujeron excepciones a la regla general enunciada. De modo que el carácter centralista de los principios de unidad e indivisibilidad de la República no excluye una cierta potestad de las Regiones (incluidas las de autonomía especial y las Provincias autónomas), para desarrollar en el exterior determinadas actividades de tipo «promocional» o de «mero alcance internacional».²¹ Así, puede afirmarse que, desde el punto de vista del llamado «poder exterior», las Regiones italianas se sitúan en una posición parecida, pero algo más avanzada desde el punto de vista federal, que algunos Estados europeos de estructura similar como el Reino Unido o Francia.²²

II. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

20 Cuatro protocolos concretan este acuerdo, los cuales conciernen respectivamente a la Comunidad francesa, a la Región valona, a la Comunidad germanófona y a la Región de Bruselas-Capital.

21 Vid. José Luis BLASCO DÍAZ, «Notas sobre la acción exterior de las Regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale», REALA 278 (septiembre-diciembre, 1998), pp. 229-231.

22 Vid. Maria Valeria AGOSTINI, «Líneas de evolución de la acción de las regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994, p. 21.

Se ha dicho que la Constitución reguló las relaciones internacionales «desde la única perspectiva posible en la España de 1978» para explicar el por qué cualquier mención en su texto a lo *exterior* o a lo *internacional* se reconduce a la esfera del poder central (arts. 93 a 96, 97, 149.1.3, 149.1.10, 149.1.16, etc.).²³ Además, el artículo 149.1.3 CE, que confiere título al Estado en este ámbito se limita a manifestar que «las relaciones internacionales» son de su competencia exclusiva, si bien no deja de ser paradójico que existan otros apartados del mismo artículo 149.1 CE en los que están presentes otras materias o sectores teñidos de carácter internacional.

Con todo, ya en 1978 buena parte de la doctrina puso de manifiesto «la ocasión perdida durante el período constituyente de haber recogido en el texto constitucional alguna disposición análoga a la existente en otras Constituciones europeas», esto es, el ejemplo de Estados compuestos en la línea de lo expuesto en el apartado anterior, permitiendo a las Comunidades Autónomas [CCAA] la celebración de tratados.²⁴ De ahí que,

«[u]na de las cuestiones relativas a la estructura territorial del Estado que ha sido objeto de mayor debate y evolución doctrinal desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días ha sido, muy probablemente, la relativa al papel exterior de las comunidades autónomas».²⁵

No en vano, la Constitución configura también un estado complejo y ello no debe concretarse, a decir del Tribunal Constitucional (TC), sólo desde una perspectiva formal y general, sino también «muy señaladamente, en relación

23 Vid. Rafael BUSTOS, 2014, *op. cit.*, p. 71.

24 Es el caso del artículo 32.3 de la ya citada Ley Fundamental de Bonn, del artículo 9 de la Constitución Suiza, del artículo 161 de la Constitución austríaca o del artículo 167 de la Constitución de Bélgica. Vid. Carlos. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid: Dilex, 2001, p. 20.

25 Vid. Pablo PÉREZ TREMPES, «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004, p. 351.

con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en conjunto» (STC 247/2007, FJ 5).²⁶

Así las cosas, y a tenor de lo dicho en el apartado precedente, puede concluirse que la regulación constitucional resultó tributaria de la concepción más clásica de las relaciones internacionales, a la que asimilaba cualquier tipo de actividad desarrollada en el extranjero.²⁷ En otras palabras, se impuso la concepción primigenia de las relaciones internacionales como monopolio del Estado, por el que éste podía incluso incidir en los ámbitos competenciales autonómicos mediante la firma de tratados y convenios, a pesar de que, como es bien sabido, algún tiempo después (1979), algunos estatutos de autonomía de primera generación, como el vasco (art. 20.3) o el catalán (art. 27.2 EAC) atribuyeron a sus respectivas Comunidades distintas facultades de ejecución de tratados y convenios o el derecho a ser informadas por parte del Estado de la elaboración de los tratados y convenios y de los proyectos de legislación aduanera, en la medida que esto también afectara materias de su competencia o interés específico (*vgr.* art. 27.5 EAC). Con todo, dicha regulación devino obsoleta en poco tiempo, a partir del desarrollo y consolidación del estado autonómico, pero también del ingreso de España en las Comunidades Europeas (CE) [hoy Unión Europea (UE)], y a la vista, sobre todo, de los progresivos efectos de la globalización.²⁸

Aunque no sea el propósito de este trabajo, es importante poner de relieve que, a diferencia de lo que sucede en otros Estados compuestos de la UE como los analizados anteriormente, la situación en España es en este terreno muy deficitaria: la creación de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y su regulación por ley fue, sin duda,

26 Según el TC, el artículo 2 CE ha instaurado un Estado complejo (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 5), políticamente descentralizado y basado en el derecho a la autonomía. Así, de acuerdo con una primerísima jurisprudencia constitucional, la Norma fundamental «determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual deben interpretarse todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

27 Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el título competencial del artículo 149.1.3 CE solo alcanza a «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» (STC 153/1989, de 5 de octubre).

28 Ni qué decir tiene que la circunstancia del ingreso de España en la CE no fue prevista ni en la Constitución ni, por supuesto, en los estatutos, los cuales no contemplaron ninguna previsión expresa más allá de una cobertura general y limitada, relativa al derecho a obtener información del Estado sobre la elaboración de los tratados y convenios internacionales.

un avance importante, pero a la vez, su funcionamiento y evolución posterior no ha sido ni mucho menos satisfactorio, pese a la incorporación de representantes autonómicos en los comités y grupos de trabajo de la Comisión. Sin duda, la potenciación de dichos mecanismos hubiera permitido un nivel de participación coherente con la defensa de los intereses que expresa la autonomía política, en nada condicionada por el derecho europeo, ya que está expresamente admitida por los tratados (art. 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, texto consolidado). En algunos países, la aplicación del citado artículo 203 se refuerza con la existencia de una segunda cámara legislativa que representa exclusivamente los Estados y que dispone, además, de importantes funciones decisorias. Lo cual asegura, por tanto, un doble nivel de participación y pone aún más de relieve los déficits que se presentan en nuestro caso.

Con todo, como se examinará con más detalle más adelante, el Tribunal Constitucional señaló tempranamente que no puede «admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros implique por si solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla relaciones Internacionales» (STC 153/1989, de 5 de octubre). Así, puede decirse que la acción exterior autonómica acabó siendo «reconocida como fruto de una rigurosa elaboración doctrinal y jurisprudencial que consiguió superar los recelos que inicialmente despertaba en el Gobierno central, el cual evolucionó desde una oposición frontal hacia la actividad exterior autonómica hasta su aceptación».²⁹ Esta aceptación se manifestó, en principio, de una forma tácita –sobre todo por la no-oposición a estas actividades- y evolucionó posteriormente hacia el reconocimiento expreso de algún ámbito de cooperación transnacional autonómico (convenios de cooperación transfronteriza).³⁰

29 Vid. Francesc ARMENGOL, «Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008. P. 273. En el mismo sentido, vid. Marc CARRILLO, «L'acció exterior i la participació en assumptes europeus de la Generalitat d'acord amb el nou Estatut de 2006», IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008, p. 199.

30 Este es un ámbito paradigmático, en el que confluyen el elemento exterior, influenciado por la competencia estatal sobre relaciones internacionales, y el elemento material, conectado con las competencias autonómicas. Ambos conducen a que las relaciones transfronterizas de las CCAA se lleven

Superada que fue la incipiente etapa de interpretación expansiva del título competencial estatal sobre relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE, se inició otra, bajo el impulso de algunas Comunidades (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), que auspiciaron todo tipo de instrumentos de cooperación horizontal y vertical, lo cual permitió, no sin dificultades, la participación de aquellas, directamente o a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE.³¹ En concreto, entre las actividades autonómicas desarrolladas cabe citar la intervención en la fase preliminar de negociación de los tratados y acuerdos internacionales; la ejecución interna de los tratados, dependiendo de la ordenación competencial existente sobre la materia de que se trate; y el desarrollo de actividades de relieve internacional, como la denominada cooperación interterritorial, esto es con incidencia en territorios ajenos al español o sobre ciudadanos de otros Estados, llevadas a cabo en el ejercicio de las competencias autonómicas, y las relaciones con poderes públicos no españoles, ya sean políticas (reuniones y encuentros) o jurídicas (mediante la firma de acuerdos sobre materias de la competencia autonómica, ya sea porque esos poderes públicos no pueden ser considerados propiamente extranjeros –la Comisión Europea, por ejemplo-, ya sea porque los acuerdos no se hallan sometidos al Derecho Internacional porque no generan responsabilidad alguna en esa esfera).³²

2.1. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto

a cabo con la intermediación del Estado, a través de la conclusión previa de tratados bilaterales que dan cobertura a las actuaciones de la comunidad o a través de la conformidad expresa y previa de las mismas por parte del Gobierno Central. Sin embargo, la propia realidad de la cooperación transfronteriza está en cierta medida en fase de transición por obra del mismo ordenamiento comunitario, ya que no pueden considerarse propiamente como relaciones exteriores las que se establecen entre países de la UE, de modo que parece lógico que el concepto de cooperación transfronteriza evolucione para quedar sometido sólo a ciertas obligaciones de información y a los límites generales derivados de las relaciones internacionales (Vid. Joan RIDAO, *Curs de Dret Públic de Catalunya*, EAPC-Columna, 2007, pp. 521-546).

31 Como es bien sabido, tradicionalmente, el proceso de formación de la posición estatal ante la Unión Europea ha partido de un sistema general, fundamentalmente multilateral, que actualmente gira en torno a la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE, antes CARCE) y de las Conferencias sectoriales, que siguen un procedimiento común cuando tienen que tomar decisiones en materias europeas. Vid. la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm. 64, de 15/03/1997).

32 Como se analizará en el próximo apartado, dicho acervo interpretativo se deduce, entre otras, de las SSTC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 6; 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8.

Hasta hace poco, en ausencia de previsiones constitucionales y de regulación sobre la materia, fue el TC el encargado de ir fijando los criterios que han permitido delimitar los contornos del artículo 149.1.3 CE sino también los ámbitos de actuación en los que es posible la acción exterior. Esta importante tarea ha venido motivada, ya sea por «una serie de asuntos litigiosos en los que, de un modo u otro, aparecen involucradas las “relaciones internacionales” ex art. 149.1.10 o la sanidad exterior ex art. 149.1.16»; ya sea porque «en algunos casos la cláusula de reserva del art. 149.1.3 fue invocada ante el Tribunal en relación con actuaciones autonómicas intentadas con proyección *ad extra* (promoción exterior del turismo, acuerdos con entes públicos extranjeros, contactos con órganos o instituciones internacionales)».³³

Así, en la STC 165/1994, de 26 de mayo, considerada como el *leading case* en la materia -pese a la importancia de la ya citada STC 153/1989-, el TC adoptó un criterio interpretativo, que luego se ha ido reiterado ulteriormente (entre otras, en la STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3),³⁴ por la que descartaba que:

« [...] cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales" (STC 153/1989, fundamento jurídico 8).» (FJ 5). Añadiendo que: « [...] la dimensiones externas de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, [...] ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden

33 Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea», Mariño Menéndez, F. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria». Madrid: Universidad Carlos III, 1998. P.151.

34 No obstante, Araceli Mangas o Clara García Segura sitúan el inicio del viraje interpretativo del Alto Tribunal en el voto particular del magistrado Díaz Eimil, suscrito por tres magistrados más, a la STC 137/1989, de 20 de julio. En él se afirmaba sin ambages que un concepto rígido y expansivo del título del artículo 149.1.3 CE supondría la negación a las CCAA de toda posibilidad de realización de actividades que, a pesar de su actividad exterior, no originasen responsabilidades internacionales, ni incidiesen en la política exterior del Estado (*vid.* Araceli MANGAS, «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Relaciones internacionales y CC:AA.*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990. Pp. 61-76; Clara GARCÍA SEGURA, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona: Fundació Bofill, 1995, pp. 45-46).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.» (FJ 5).

En concreto, a la hora de delimitar los contornos materiales de la competencia estatal ex artículo 149.1.3 CE, el TC apreció, por un lado, una serie de límites en sentido negativo, estimando que:

« [...] no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno».

Y, en sentido positivo, que el objeto preciso de esa reserva son:

« [...] las relaciones de España con otros Estados Independientes y Soberanos [...], y con las Organizaciones internacionales Migrantes. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 CE [...].» (FJ 5).

De donde, para el TC, las actividades con proyección exterior de las CCAA son aquellas que:

« [...] siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no implican el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originan obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones inter o supranacionales.» (FJ 6).

En un sentido similar, más recientemente el TC ha estimado que la invocación del título competencial de relaciones internacionales en una materia como el deporte no resultaba de aplicación, ni siquiera por su eventual conexión con la política exterior (STC 80/2012, de 18 de abril), reiterando una vez más que el hecho de que las relaciones internacionales sean una materia de competencia estatal no comporta necesariamente que deba permanecer excluida de todo tipo de afectación autonómica:

«[...] allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional

(proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado.» (FJ 7.b).

En suma, sin cuestionar la titularidad estatal de la competencia en materia de relaciones internacionales, es claro que las CCAA pueden participar e intervenir en decisiones que corresponde determinar en exclusiva al Estado. Además de que pueden instar la negociación de determinados tratados y recibir información en relación con los mismos cuando ello afecte a sus competencias o intereses (STC 198/2013, FJ 3). Cosa distinta es que, como el propio Tribunal tuvo ocasión de precisar en la STC 165/1994, no puede excluirse un cierto nivel de intervención del Estado a través de los instrumentos de colaboración que son propios de un estado compuesto. Así, en el marco de la competencia del Estado ex artículo 149.1.3 CE:

«[...] [d]entro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales.» (FJ 6).

Es esta, sin duda, una interpretación favorable a la coordinación estatal, ulteriormente reproducida en sus mismos términos por las más recientes STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 125), y 110/2012, de 23 de mayo (FJ 3). Pero de ahí no puede derivarse legítimamente ninguna interpretación incompatible con la doctrina general establecida en la Sentencia de 1994 u otras ulteriores, en las que se establece con meridiana claridad que el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para intervenir en cualquier actividad de acción exterior de las CCAA (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10).

Además de que, por lo que a la coordinación se refiere, el propio Tribunal Constitucional, en la señera STC 32/1983, de 28 de abril, y en la posterior STC 45/1991, de 28 de febrero (FJ 4), había manifestado que la

coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto o sistema evitando contradicciones o reduciendo disfunciones (STC 32/1983, FJ 2), lo cual presupone la existencia previa de competencias autonómicas que el Estado debe respetar, evitando así que la coordinación alcance tal grado de desarrollo que vacíe de contenido las competencias autonómicas (STC 32/1983, FJ 2). Así pues, la coordinación debe limitarse a la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, a homogeneizar técnicamente determinados aspectos, y procurar la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4). Al margen de que sea exigible la adopción de medidas necesarias y suficientes para conseguir la integración de las partes en un conjunto unitario (STC 111/1984, de 28 de noviembre, FJ 6), validando, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que puedan establecer sistemas de relación entre las diversas administraciones [(STC 133/1990, de 19 de julio y la más reciente STC 223/2012, de 29 de noviembre (FJ 9)].

Ciertamente, como se ha dicho, la STC 108/1998, de 19 de mayo (FJ 13) puso de relieve que las facultades estatales conllevan una posición de superioridad que se traduce en un cierto poder de dirección. Por lo que la imposición resulta ser una de las notas distintivas de la coordinación, ante la voluntariedad que caracteriza las fórmulas cooperativas. Sin embargo, debe significarse que la competencia estatal de coordinación no constituye una atribución omnímoda por parte de quien coordina (STC 90/1992, de 11 de junio), puesto que no puede alcanzar un nivel de concreción y desarrollo tal que deje vacías de contenido las competencias autonómicas. Además de que no puede incluir, por definición, un control preventivo que suponga una tutela en el ámbito competencial propio de las Comunidades.

En cualquier caso, este criterio no obsta para que pueda tener sentido el deber de las Comunidades de someterse a un informe previo, a juicio de la jurisprudencia constitucional, si el Estado dispone de título competencial para hacerlo (por ejemplo, el Estado puede emitirlo porque puede dictar la legislación básica (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8), antes de que se

produzcan, eventuales perjuicios a la política exterior (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 65), pero todo ello sin desplazar por ello las competencias propias de las Comunidades.

Por lo que a la ejecución de tratados internacionales y a la suscripción de acuerdos internacionales no normativos se refiere, en la medida en que la Constitución y los estatutos atribuyan estas facultades al Estado o a la Comunidad Autónoma, según el TC es posible la regulación de los acuerdos internacionales por parte de quien corresponda *ratione materiae* en tanto que son expresión de la acción exterior del Estado y de la de las CCAA en sectores materiales definidos. Según la doctrina constitucional, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE, para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de convenios y tratados internacionales, ya que:

«[...] la ejecución de los Tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material, deviniendo entonces decisivas para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria.» (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; 118/2011, de 5 de julio, FJ 10).³⁵

2.2. La acción exterior en los estatutos de autonomía de segunda generación

Como ya se ha dicho, la situación previa a las reformas estatutarias acometidas a partir de 2006 era de que, en la práctica, las CCAA venían suscribiendo todo tipo de acuerdos en la esfera internacional que, o bien eran admitidos por el Estado, o bien, en no pocas ocasiones, éste les daba incluso cobertura legal, con la excepción de aquellos que las Comunidades celebraban con órganos centrales de otro Estado sin previa autorización.³⁶ Con todo,

35 Este es el criterio establecido, por ejemplo, en el artículo 196.4 EAC, que atribuye a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales en el ámbito de sus competencias.

36 Prueba de ello es que, como luego se analizará, el Estado adoptó la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que permite realizar esa cooperación de forma

las limitaciones eran muy notables, incluso en aspectos como la cooperación transfronteriza o la proyección internacional de manifestaciones de signo cultural.

Por eso mismo, los estatutos valenciano y catalán de 2006 supusieron un giro decisivo. Así, el estatuto valenciano (EACV) (art. 68.5) señaló que los acuerdos no normativos no tienen carácter de tratado internacional y serán comunicados a las Cortes. Por su parte, el EAC (T. V) proporcionó a la Generalitat de Cataluña instrumentos de diversa naturaleza para llevar a cabo dicha función: el establecimiento de oficinas en el exterior para promocionar los intereses de dicha Comunidad (art. 194); la suscripción de acuerdos de colaboración con la misma finalidad y con el apoyo de los órganos de representación exterior del Estado (art. 195); y la recepción de información previa por parte del Gobierno del Estado sobre los actos relativos a la suscripción de los tratados que afecten de una manera directa y singular a sus competencias (art. 196).³⁷

Tanto el Estatuto catalán como el resto de regulaciones estatutarias inciden en tres grandes aspectos: la delimitación de los objetivos generales de la política exterior autonómica, la distinción entre acción exterior y acción en el ámbito de la UE y la sistematización o codificación de la acción exterior autonómica.³⁸ Entre las actividades realizables directamente por las CCAA, los estatutos recogen hasta cuatro posibilidades: los convenios de colaboración; las oficinas en el exterior; y, desde el punto de vista material, el desarrollo de

descentralizada, así como otras normas como el Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, en el marco del Consejo de Europa, y distintos convenios entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y las CCAA, para la participación en proyectos internacionales sobre cooperación al desarrollo o en la UE.

³⁷ El capítulo III del título V EAC regula específicamente la acción exterior y, más concretamente, el artículo 193, partiendo del reconocimiento de las facultades de impulso a la proyección exterior de Cataluña y de promoción de sus intereses en este ámbito (apdo. 1), prescribe en su apartado 2 que «[l]a Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa», es decir, mediante la actuación internacional de sus autoridades y los servicios de su Administración-«o a través de los órganos de la Administración General del Estado». Además de esta previsión general, otras disposiciones estatutarias se refieren específicamente a la proyección exterior en ámbitos materiales concretos, como la cultura (art. 127.1.d EAC), la lengua (art. 6.4 y 50.3 EAC) o el turismo (art. 171.b EAC).

³⁸ Vid. Rafael BUSTOS, 2013, *op. cit.*, pp. 74-75.

actividades de fomento o promoción en el exterior, la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional³⁹ y la cooperación al desarrollo.

Como se analizará en su momento, los convenios de colaboración han presentado tradicionalmente una enorme heterogeneidad debido a la diversidad de su contenido y de los actores involucrados (desde meros acuerdos de intenciones hasta verdaderos acuerdos internacionales).⁴⁰ Las regulaciones estatutarias los conectan con el ejercicio de las «competencias autonómicas» y prevén la cooperación con el Estado para asegurar la debida información mutua y la intervención tuitiva de la Administración central en caso de afectación de sus competencias. Por el contrario, las oficinas en el exterior, al no implicar la conclusión de acuerdos ni la asunción de obligaciones, se han venido relacionando con el concepto más amplio de los «intereses» de la Comunidad Autónoma. En último término, debe significarse que los estatutos contemplan dos tipos de actividades realizables por los entes territoriales, con la autorización de los poderes centrales, o a través de los órganos estatales: la participación en determinadas organizaciones internacionales como la UNESCO (art. 198 EAC)⁴¹ o la presencia de las Comunidades Autónomas en otro tipo de organizaciones u organismos internacionales de carácter regional.

Con todo, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (FJ 111 y 115),⁴² efectuó un pronunciamiento, que puede juzgarse de preventivo, por el que, pese a declarar la constitucionalidad de la mayoría de preceptos del Estatuto catalán relativos a la participación de la

39 Que incluye la cooperación informal y la cooperación interterritorial *stricto sensu*, contemplada en el Protocolo 2 del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza y la cooperación territorial en el marco del Derecho comunitario prevista en el Reglamento 1082/2006.

40 Como el que fue considerado inconstitucional por el TC en la STC 198/2013, de 5 de diciembre, entre Euskadi y la República Islámica de Mauritania.

41 Cabe señalar que la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, creada en 1953 y reestructurada en 2004 (Real Decreto 173/2004), como órgano colegiado adscrito al MAEC, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), tiene como finalidad «estructurar y canalizar la participación tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas en las actividades de la UNESCO, reflejando la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española». Además, la UNESCO prevé la categoría de Miembros asociados, abierta a los «territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores». Forman parte de esa categoría las Antillas Holandesas, Aruba, Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas, Macao y Tokelau.

42 BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010, pp. 374-375.

Generalitat en el proceso de toma de decisiones de los órganos de Estado o de formación de la voluntad en el ámbito exterior, afirmaba que:

«únicamente podrán ser leyes estatales, pues precisamente a la participación orgánica y funcional respecto del Estado se refiere el precepto recurrido [...] las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 11 a 13)» (FJ 111).

En concreto, ante el intento estatutario de normativizar la práctica y la jurisprudencia constitucional en materia de acción exterior (como antes había hecho el Estatuto valenciano y después el andaluz y aragonés), el FJ 125 de la STC 31/2010 recuerda que:

«dentro de la competencia estatal se halla la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6)».

Y, por lo que se refiere a la participación en los asuntos europeos, con evidente conexión con lo expuesto hasta ahora, el alto Tribunal advirtió que:

« [I]a participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña tendrá lugar «en los términos que establecen el presente Estatuto y la

legislación del Estado». Ello supone que, al margen de las genéricas previsiones del Estatuto sobre dicha participación contenidas en los preceptos que forman parte de aquel Capítulo, a algunas de las cuales nos referiremos con ocasión de su impugnación, es a la legislación del Estado a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (conforme a lo ya señalado en los fundamentos jurídicos 111 y 115)» (FJ 120).

III. LA RECIENTE REGULACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LA MATERIZ

3.1. La Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

En este contexto, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio exterior del Estado (en adelante, LASEE),⁴³ de contenido y alcance general, constituye una suerte de ordenación con voluntad superadora de la tradicional acción normativa fragmentaria y sectorial anterior,⁴⁴ que excluye de su regulación los tratados y otros acuerdos internacionales [(objeto de la Ley 25/2014, en materia de tratados y acuerdos internacionales (LTAI)]. No obstante, tanto el preceptivo Informe del Consejo de Estado,⁴⁵ muy crítico con su contenido, que llega a tildar la regulación de «innecesaria o, incluso, poco apropiada», como la oposición política manifestada por las minorías parlamentarias⁴⁶ y un buen número de CCAA⁴⁷ comportó no sólo un amplio

43 Se trata sin embargo del enésimo intento en este terreno, puesto que antes naufragaron tres anteproyectos de ley y fue desestimado el Informe de una Comisión para la reforma integral del Servicio exterior (2004), al no materializarse ninguna de sus recomendaciones.

44 Por ejemplo, en materia de ayuda al desarrollo, a través de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo (BOE Núm. 162, de 08 de julio de 1998) o, en la vertiente organizativa, el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior (BOE Núm. 175, de 22 de julio de 2000).

45 Dictamen 394/2013, de 30 de mayo. Puede consultarse en: <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394> [consulta: 30 de mayo de 2015].

46 Vid. el debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), Núm. 146, de 15/10/2013]; la aprobación del Dictamen por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, Núm.464, de 20/11/2013 P. 2; los debates en el Senado [Diario de Sesiones del Senado (DSS), Núm.269 de 19/12/2013 P. 38, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm.274 de 12/02/2014 P. 1, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm.100, de 19/02/2014 P. 1; y el Debate y votación de enmiendas del Senado en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, Núm.187, de 13/03/2014 P. 36).

47 Las comunidades de Cataluña (Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento

cuestionamiento político y doctrinal sino también su impugnación ante el Tribunal Constitucional.

La Ley 2/2014 concibe la acción exterior como el «conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, las entidades y las instituciones dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias», que, además, deberán ser «ejercidas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos que establece el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior» (art. 1. 2. b),⁴⁸ puesto que la acción exterior se configura como un elemento esencial de la ejecución de esta política (art. 3.1).

Lo relevante es, si se examina el articulado, que, al margen de su contenido genérico e indeterminado y de la utilización de una técnica normativa discutible, la Ley incluye un concepto de acción exterior como algo

Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado), Canarias (Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias), Extremadura (Resolución de 2 de diciembre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura), Galicia (Resolución de 2 de febrero de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia) y País Vasco (Resolución de 14 de enero de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco) iniciaron negociaciones bilaterales con el Estado a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). En el caso del País Vasco, dicha negociación dio lugar a la adopción de un Acuerdo (Resolución de 14 de enero de 2015) (BOE núm. 22, de 26 de enero). Por su parte, Canarias acabó interponiendo recurso y el TC lo admitió a trámite [Recurso núm. 7774-2014 (BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015)], al igual que poco más tarde Cataluña.

48 De acuerdo con lo establecido en el proemio y en el título preliminar, la Ley presta primordialmente atención a cinco exigencias fundamentales: la promoción de los valores e intereses de España y el fortalecimiento de su presencia internacional; la consolidación de su credibilidad en el exterior; el reforzamiento de la participación en el proceso de integración europea; la coordinación de la acción exterior con los Estados de la comunidad iberoamericana, y la garantía de la asistencia y protección adecuadas de los españoles y de las empresas en el exterior. Para la consecución de tales objetivos, la LASEE articula la acción exterior del Estado sobre la base de siete principios rectores: unidad de acción en el exterior; lealtad institucional, coordinación y cooperación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia y servicio al interés general, admitiendo la necesidad de un acuerdo básico entre las fuerzas políticas, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales y otros actores de la vida social y política (apdo. IV, último párrafo del preámbulo). A estos efectos, la Ley se dicta al amparo de los artículos 149.1.3, 97 y 149.1.18 CE (disposición final cuarta).

complementario de las relaciones internacionales de titularidad estatal:⁴⁹ así, por un lado proyecta el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno sobre « [...] sus relaciones con otros actores de la escena internacional [...]» (art. 1. 2. a), ampliando el ámbito subjetivo de la política exterior. Por el otro, dicho concepto no se asimila como límite negativo sino como función habilitadora para el establecimiento de medidas de ordenación y delimitación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.⁵⁰ Esta definición «se acerca a una [concepción] mucho más amplia y más indeterminada [de relaciones internacionales]. De modo que el concepto utilizado se asemeja mucho más al utilizado en el Voto Particular a la STC 80/2012, de 18 de abril, del magistrado Aragón (al que se adhiere el magistrado Delgado Barrios) en el caso de la regulación de las federaciones deportivas vascas».⁵¹

El alcance otorgado a la función constitucional de dirección de la política exterior supone, sin duda, una limitación de la acción exterior de las CCAA. Y ello es así porque, como hemos visto, la doctrina jurisprudencial contenida en la STC 165/1994, después reiterada, habilita al Estado en materia de relaciones internacionales para adoptar «[...] medidas que regulan y coordinan las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales» (FJ 6). Pero, por otro lado, la Ley hace abstracción del hecho de que la acción exterior del Estado no puede ser entendida al margen del sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía. En consecuencia, «si esa capacidad es menospreciada a través de una concepción universalista de la acción exterior del Estado, el resultado no es otro que la negación misma del ejercicio efectivo de la competencia,

49 Vid. Joan RIDAO, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado», *Revista General de Derecho Constitucional* 20, 2015, p. 16.

50 Para Xavier PONS, «[...] se trata de una distinción artificial –que pretende enmarcar conceptualmente lo que es inenquadrable conceptualmente– ya que, por ejemplo y por su propia naturaleza, las actuaciones exteriores –la acción exterior– de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tendrá inevitablemente una orientación política que, en todo caso, como ha establecido el Tribunal Constitucional, no puede incidir en la política exterior del Estado» (Xavier PONS RÀFOLS, «El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 4/11/2013).

51 Vid. Rafael BUSTOS, 2014, *op. cit.*, p. 79.

entendido como la potestad jurídica de actuación –legislativa, reglamentaria y ejecutiva- sobre el sector de la vida social y económica de que se trate».⁵²

En este mismo sentido, hay que poner de relieve el inusual tratamiento de igualdad que la Ley atribuye, cuando define los sujetos de la acción exterior del Estado, a todas las administraciones públicas, independientemente de su naturaleza; es el caso, sobre todo de las Comunidades Autónomas, con relación a las ciudades autónomas y las entidades locales.⁵³ Además de que resulta palmaria la ausencia de referencias a la acción exterior autonómica, las relaciones interregionales o a la cooperación transfronteriza. Y de que las referencias a la lengua, además, se contraen al «español» y «a las otras lenguas», sin mencionar siquiera la red de promoción de estas últimas en el extranjero, ni que sea en cooperación con el Instituto Cervantes. Asimismo, parece desconocer las estrechas relaciones de muchas CCAA con sus comunidades residentes en el extranjero.

En otro orden de cosas, la Ley 2/2014 establece un sistema de control político de la actividad exterior de las Comunidades. Por un lado, la denominada «planificación de la acción exterior del Estado» se asienta sobre dos instrumentos como son la «Estrategia de la Acción Exterior» y el «Informe de Acción exterior». En el primero, la intervención autonómica se reduce al hecho de que el MAEC «recabará e integrará, en su caso» las propuestas de las CCAA, debiendo motivar su rechazo; pero el segundo consiste en un informe de rendición de cuentas ante las Cortes Generales, elaborado directamente por el citado Ministerio, donde se incluyen las realizadas por las CCAA. Por otro lado, los artículos 5.2, 11.4 y 12 evidencian que se trata de un control muy ostensible, excepción hecha de la actividad desarrollada en el ámbito de la UE o de las visitas del rango inferior al de Consejero de Gobierno Autónomo,⁵⁴ debido a que se exige notificación previa al Gobierno e informe

52 Vid. en este sentido el Dictamen 14/2014, de 17 de junio, del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, sobre la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

53 Como adelantó el Consejo de Estado, resulta «inadecuada» la igualdad de trato conferida de forma intencionada a las entidades locales y a las autonómicas. La inclusión de las CCAA al mismo nivel de «otros órganos o administraciones públicas» llega a su máximo exponente en la regulación conjunta que realiza el ya citado artículo 11 LASEE, donde aparecen junto a los órganos constitucionales, Ciudades autónomas y entes locales.

54 Enmienda aceptada por la mayoría en el Senado (DSS Núm.100, de 19/02/2014 P. 1.)

del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, del de Economía (j). De ese control, además, podrán deducirse «recomendaciones sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley».⁵⁵

Finalmente, la disposición adicional sexta de la Ley, bajo la rúbrica «Eficiencia y ahorro en el Servicio Exterior del Estado» contiene una serie de medidas en relación con el denominado principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos⁵⁶ a que se refiere el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,⁵⁷ entre las cuales, en lo que aquí interesa, se encuentra una mención genérica a que la gestión de las unidades administrativas e instituciones de las administraciones públicas en el exterior deberá estar orientada a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, aplicándose con ese fin políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público (apdo. 1); además de disponer que, en cumplimiento de lo dispuesto en ese apartado, se promoverá la integración de las unidades o servicios en el exterior de las CCAA en los inmuebles del Estado, así como su adhesión a los esquemas de centralización, de contratación y gasto en el exterior (apdo. 4).

Sin duda, esta previsión legal mantiene una evidente conexión con la polémica política suscitada en los últimos años por el establecimiento por parte de las Comunidades Autónomas de oficinas en el exterior «para la promoción de sus intereses». A priori, se trata de una cuestión que no debería suscitar

55 Para Xavier PONS RÀFOLS, 2013, *op. cit.*, el proyecto de ley expresa «un espíritu excesivamente centralizador y controlador o, cuanto menos, de profunda desconfianza institucional [...] ni una cosa (regular conjuntamente las comunidades autónomas y las entidades de la Administración local) ni la otra (destinar un artículo específico a las oficinas de las comunidades autónomas y ciudades autónomas en el exterior) tienen así, en abstracto y a mi juicio, demasiado sentido».

56 «1. De acuerdo con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos [...] la gestión de las unidades administrativas e instituciones de las Administraciones públicas en el exterior estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público [...]. 4. [...] se promoverá la integración en los inmuebles del Estado de las unidades o servicios en el exterior de Comunidades Autónomas, Entidades Locales u organismos y entes dependientes de las mismas, así como su adhesión a los esquemas de centralización de contratación y gasto en el exterior a través de cualesquiera de los mecanismos y procedimientos previstos en la legislación vigente.»

57 BOE núm. 103, de 30/04/2012.

especiales problemas constitucionales a la luz de la habilitación contenida en la STC 165/1994, a la que ya nos hemos referido. Además de que la promoción de intereses es un término distinto al del estricto ejercicio de competencias, concepto ligado estrechamente a la figura de los acuerdos de colaboración, de los que nos ocuparemos más adelante.

Efectivamente, «la presencia de oficinas en el exterior no supone en ningún caso la conclusión de acuerdos ni la asunción de obligación alguna aunque sea de *soft law*. Porque responde a una función más amplia y difusa vinculada no tanto a las competencias como a los intereses de la Comunidad Autónoma y, en particular, a su promoción en el extranjero».⁵⁸ Además de que, no se olvide, la Ley 6/1997, de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) prevé en su artículo 36.7 que «en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúan en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas». A tal punto que, en la práctica, estos órganos han sido tanto de coordinación e impulso general de la acción exterior como de la Administración sectorial autonómica y desarrollado en muchos casos tareas de promoción económica y de intermediación y selección laboral de los extranjeros que tienen intención de venir a trabajar a España.

Sin duda, más allá de consideraciones de oportunidad o vinculadas al ámbito competencial de la acción exterior, que ya han sido tratadas extensamente en este trabajo, parece obvio que esta cuestión remite a otro debate como el de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Razón por la cual no parece en absoluto superfluo recordar que la Constitución, en su artículo 156, reconoce la autonomía financiera de estos entes territoriales «para el desarrollo y ejecución de sus competencias», constituyendo un

58 Vid. Rafael BUSTOS, 2014, *op. cit.*, p. 76.

elemento fundamental del derecho a la autonomía política y administrativa para la gestión de sus intereses (art. 2 y 137 CE).⁵⁹

Por otra parte, es cierto que el artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) exige que la actividad financiera de éstas se ejerza en coordinación con la hacienda estatal. Pero, no lo es menos que esta opción «no supone, naturalmente, que quede en la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones» (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3). Además de que la cláusula general contenida en el citado art. 2.1.b LOFCA no autoriza al Estado a adoptar «cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos» (FJ 3).

3.2. La Ley 25/2014, en materia de tratados y acuerdos internacionales

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTAAI)⁶⁰ ha venido a regular recientemente la suscripción y

59 No han faltado, además, ocasiones para que el TC se haya pronunciado al respecto. En este sentido el alto Tribunal ha afirmado repetidamente que la autonomía financiera supone la facultad de determinar y ordenar los ingresos y los gastos necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a los distintos poderes públicos competentes (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2). Y, concretamente, en la vertiente del gasto ha destacado que constituye «la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). Y que ello «[t]iene una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando pretenda un carácter instrumental [STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b)], la amplitud de los medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos (STC 135 / 1992, de 5 de octubre, FJ 8).» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3). En otras palabras, la autonomía financiera es sinónimo de «la capacidad de «elegir y realizar sobre objetivos políticos propios, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuales hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren los Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se ha de dar a los mismos, se estaría privando a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental.» (STC 13 / 1992, FJ 7).

60 De acuerdo con su preámbulo (apartado I, párrafo 5º), la LTAAI tiene como objetivo establecer una nueva regulación sistemática y actualizada de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales. Su necesidad, según el mismo proemio, arranca de las insuficiencias notorias de la regulación hasta ahora contenida en el preconstitucional Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, que no se ocupaba de los ahora denominados acuerdos internacionales.⁶⁰ A decir del propio preámbulo (ap. III), los acuerdos internacionales administrativos y no normativos, de relevancia

aplicación por España de los tratados internacionales, y de las dos modalidades previstas de acuerdos internacionales: los llamados administrativos, y los no normativos,⁶¹ en el marco de las exigencias derivadas del derecho internacional público contenidas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.⁶²

Ante todo, debe significarse que la Ley omite toda referencia a la actividad administrativa o normativa de las CCAA y, en particular, no prevé su participación en la designación de los representantes del Estado (art. 9); ni la posibilidad de que se pueda acordar la aplicación provisional de un tratado, en el ámbito de sus competencias en el territorio de la comunidad de que se trate (art. 15.1); o la ejecución de un tratado mediante ley autonómica (art. 30.2); o que una comunidad pueda promover la suspensión o la denuncia de un tratado (art. 37.1, .2 y .4). Esta preterición autonómica contraviene igualmente las competencias de las CCAA a la hora de participar o adoptar acuerdos internacionales. Por lo demás, la regulación de la celebración de los llamados acuerdos administrativos y no normativos (art. 52.2 y .3 y 53.2 y .3 LTAAl), al remitir a la regulación prevista por la Administración General del Estado, no resulta aparentemente respetuosa con las competencias autonómicas, al no prever la intervención de éstas en una pluralidad de aspectos.

Así las cosas, debemos señalar que, en puridad, no existe ni en derecho internacional ni en derecho interno español la figura de los «acuerdos internacionales administrativos» en ejecución y concreción de un tratado internacional.⁶³ Además de que, en relación con los «acuerdos no normativos»,

creciente en la práctica internacional, «no disfrutan de la naturaleza de los tratados» y presenten rasgos distintos (BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014, pp. 96841 a 96859).

61 Los tratados y acuerdos están definidos en el artículo 2 LTAAl (letra a y letras b y c, respectivamente). Según el preámbulo (apartado II, párrafo 2º LTAAl), el derecho interno de un Estado puede establecer la distinción entre tratados y otros tipos de acuerdos internacionales, así como la regulación relativa al proceso interno de su toma de decisión.

62 Esta Convención ha sido completada en varios aspectos por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, la cual ha sido ratificada por España, pero que aún no ha entrado en vigor.

63 Lo que existe, y así lo prevé el Convenio-marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 21 de mayo de 1980, son los convenios de cooperación transfronteriza que pueden celebrar comunidades autónomas y entidades locales españolas con entidades territoriales extranjeras al amparo de lo previsto en este convenio-marco y en los correspondientes tratados internacionales celebrados con Francia y Portugal. Estos convenios de cooperación trasfronteriza requieren, de conformidad con el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, de comunicación previa a la

debemos recordar que esta figura aparece solamente en el Estatuto valenciano aunque sea equivalente a lo que en otros estatutos se denominan «acuerdos de colaboración».⁶⁴ Según Remiro Brotons, los acuerdos *no normativos*, a los que también se apellida *extrajurídicos o políticos*, se conocen como *pactos entre caballeros* y son «textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos en cualquier orden» y, como toda acción de gobierno, son «susceptibles de control parlamentario por los medios políticos de información y verificación, particularmente preguntas e interpelaciones».⁶⁵

En este marco, según la definición de la Ley, el primer tipo de acuerdos (administrativos) ejecutan o concretan los tratados (art. 2.b LTAAI). Y los segundos (no normativos) contienen declaraciones de intenciones o meros compromisos no jurídicos a nivel internacional, por lo que no son fuente de obligaciones (art. 2.c LTAAI).⁶⁶ Además de que, como se recordará, en relación con todos los acuerdos internacionales, el artículo 11.4 LASEE ya preveía que las CCAA, entre otros entes, puedan formalizar acuerdos internacionales administrativos «en ejecución y concreción de un tratado» y acuerdos no normativos, «no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia».⁶⁷

Administración General del Estado para que tengan eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes.

64 La nomenclatura estatutaria y legal tiene su importancia, claro está. Como ha subrayado Remiro Brotons, «el que un acuerdo internacional se califique como *tratado*, bulle en consecuencias constitucionales. La prerrogativa del Gobierno frente a los controles parlamentarios jurídicamente relevantes y la eventual participación de los diferentes departamentos de la Administración Central, de los entes territoriales menores y de los organismos autónomos en la acción exterior del Estado no depende (sólo) de la *clase* a la que pertenezca un *tratado*» (Antonio REMIRO BROTONS, «De los tratados a los acuerdos no normativos», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 24.

65 *Vid.* Antonio REMIRO BROTONS, 2014, *op. cit.*, p. 41.

66 Desde la perspectiva competencial, en virtud del artículo 7 LTAAI, los tratados y los acuerdos internacionales son diferentes. En los primeros, suscritos únicamente por el Estado, las Comunidades Autónomas pueden participar, respetando la competencia reservada a aquél (art. 149.1.3 CE). Los segundos se pueden suscribir también por las Comunidades al amparo de sus competencias.

67 En cuanto a los acuerdos promovidos por las CCAA, se puede señalar el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras; y, más recientemente, en el ámbito del MAEC; también la Orden Circular 3.286, de 19 de julio de 2010, por la que se aprueban las normas para la tramitación de los acuerdos no normativos por parte de los órganos del departamento ministerial, así como para el seguimiento y colaboración con otras administraciones públicas en esta materia.

Y, si bien es cierto que la STC 137/1989, de 20 de julio, parece inclinada a negar a las CCAA la competencia requerida para celebrar acuerdos normativos, pues interpreta en su sentido más amplio el hecho de que el artículo 149.1.3 CE reserva en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de competencias en materia de relaciones internacionales; en realidad, la Sentencia, pronunciada con un voto particular discrepante suscrito por cuatro magistrados, no manifiesta expresamente su criterio al respecto. De hecho, dicha Resolución se limitó a apuntar que la potestad autonómica se halla mediatizada por la intervención del Gobierno en la medida en que el artículo 97 CE atribuye a éste la dirección de la política exterior.

Así pues, la LTAAl corrobora legalmente el hecho de que las CCAA puedan suscribir dos tipos de acuerdos internacionales. Sin embargo, sigue la estela de algunos de los aspectos más reprochables de la LASEE: por ejemplo cuando iguala el régimen jurídico aplicable a las Comunidades Autónomas a la de otros entes, como los locales, en relación con los acuerdos internacionales no normativos, aspecto éste que ya suscitó la crítica del Consejo de Estado (Dictamen 808/2013, de 3 de octubre, sobre el anteproyecto de la actual Ley 25/2014).⁶⁸ La no diferenciación entre los sujetos que pueden suscribir acuerdos internacionales no normativos supone que el legislador da idéntico trato a las CCAA, que gozan de autonomía política, y las Ciudades Autónomas, entidades locales u otros entes, que no tienen idéntico relieve constitucional ni capacidad legislativa propia.⁶⁹

Por otra parte, no está de más recordar que, pese a que la elaboración, aprobación y ratificación de tratados corresponde al Estado, tal y como prevén la Constitución y distintos estatutos de autonomía (como el catalán, en su art. 196.1), también está prevista la facultad de que las CCAA sean informadas previamente y de formular observaciones.⁷⁰ Además de que la suscripción de acuerdos internacionales administrativos, subsiguientes a tratados ya

68 Puede consultarse en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-808> [consulta: 30 de mayo de 2015].

69 Vid. el Dictamen 1/2015, de 27 de enero, del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* sobre la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

70 En ese sentido se ha pronunciado el *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* en su DCGE 14/2014 (FJ 3.1).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

acordados internacionalmente, o la firma de acuerdos internacionales no normativos puede corresponder tanto al Estado como a las Comunidades, en función de la materia de que traten, según sean competencia de uno o de otras.

3.3. La Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea

La Ley catalana 16/2014 contiene una regulación de carácter amplio y general, con el objeto de «definir el ámbito de aplicación, las líneas generales de actuación, las estructuras organizativas y los mecanismos de planificación, participación, gestión y seguimiento de la acción exterior de Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea [...]» (art. 1). Lo anterior, con objeto de «[...] permitir fortalecer las relaciones con la UE y seguir avanzando hacia una acción exterior eficaz, coherente y coordinada con el conjunto de actores que actúan en el escenario internacional, así como posicionar los intereses de Cataluña en el mundo [...]» (par. Tercero del Preámbulo).⁷¹

A decir de algunos autores, el proyecto de dicha Ley fue tramitado simultáneamente a la LASEE, a tal grado que, en muchos aspectos, puede parecer incluso una «respuesta política» a la iniciativa legislativa estatal, por la vía de omitir algunas facultades estatales como las de dirección de la política exterior o las de acción exterior.⁷² Sin embargo, no es menos cierto que la Ley «no es más que el normal desarrollo legislativo del texto estatutario por parte

⁷¹ Esta Ley constituye una relativa novedad en el panorama legislativo catalán puesto que, sin perjuicio de una serie de antecedentes previos al Estatuto de 2006 tales como la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, o las Leyes 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo, y 21/2003, de 4 de julio, de fomento de la paz. Cabe destacar también el Decreto 42/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la coordinación ejecutiva de la acción exterior del Gobierno de la Generalitat, su vez complementada por varios decretos de creación de las correspondientes delegaciones en el exterior. Posteriormente, el Plan de acción exterior del Gobierno para los años 2010-2015 contenía los objetivos estratégicos, operativos y las actuaciones prioritarias de la acción exterior catalana. Asimismo, los órganos de coordinación y colaboración, así como los consultivos previstos por la Ley 26/2001 fueron desarrollados en el Decreto 139/2012, de 30 de octubre. Finalmente, cabe mencionar el Decreto 149/2012, de 20 de noviembre, de modificación de los Estatutos y de la denominación del *Patronat Catalunya-Món* (ahora *Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya*) (PCM-DIPLOCAT). El PCM-DIPLOCAT es una entidad de carácter consorcial que contribuye a impulsar iniciativas que permitan el conocimiento directo de Cataluña en el ámbito internacional (art. 1 y 2.1 del anexo del Decreto. De acuerdo con esta lógica, dicha entidad tiene como objetivos estratégicos, entre otros, apoyar la estrategia de diplomacia pública del Gobierno (art. 2.2 de dicho anexo).

⁷² Vid. Rafael BUSTOS, 2014, *op. cit.*, p. 83.

del Parlamento de Cataluña y, en este sentido, no puede tener ninguna tacha de inconstitucionalidad. Se puede criticar en términos políticos la acción exterior que lleve a cabo un determinado Gobierno pero no hay dudas que conviene regular, en una disposición con rango de ley, la acción exterior y europea de la Generalitat». No en vano, la base jurídica habilitadora de ese desarrollo legal son las disposiciones estatutarias que, por otra parte, el Tribunal Constitucional validó completamente en la Sentencia 31/2010. Además de los límites constitucionales a la acción exterior autonómica establecidos por el propio Tribunal, a los que ya nos hemos referido ampliamente en este trabajo.⁷³

En concreto, la ley contiene 40 artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales, y se estructura, además de en un título preliminar con cuatro títulos más. El preliminar contiene el objeto de la Ley (art. 1); una serie de definiciones (art. 2), entre las cuales las de acción exterior de Cataluña y de la Generalitat o de diplomacia pública, cultural, económica y deportiva de Cataluña; además de contener los principios rectores y las finalidades de la acción exterior de Cataluña y las relaciones de la Generalitat con la UE (art. 3 y 4, respectivamente). El título primero se encuentra subdividido en tres capítulos, que se dedican, respectivamente a los actores (art. 5 a 11), a los ámbitos sectoriales de la acción exterior (art. 12 a 14) y a los instrumentos de planificación, coordinación, seguimiento y ejecución de la acción exterior (art. 15 a 18), entre los que se hallan el Plan estratégico de acción exterior de Cataluña y de relaciones de la Generalitat con la UE.

Por su parte, el título segundo comprende la regulación relativa a las relaciones institucionales de la Generalitat en el exterior y ante la UE. Dentro de este título, el capítulo I (art. 19 a 24 bis) se dedica a las relaciones con la Unión, y el capítulo II (art. 25 a 27) contiene las relaciones con otros gobiernos, organizaciones internacionales y redes de cooperación territorial. El título tercero (art. 28 a 32) comprende el articulado relativo a la representación de la Generalitat en el exterior (naturaleza de la representación en el exterior y mecanismos de coordinación, Delegación del Gobierno ante la UE y

73 *Vid.* Xavier PONS RÀFOLS, «La nova llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17/12/2014.

delegaciones en el exterior y oficinas sectoriales). Por último, el título cuarto se refiere a las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y la sociedad civil catalana dedicada a la acción exterior. Su capítulo I (art. 33 a 37) se dedica a la *Diplomacia pública de Cataluña*, que comprende el apoyo a la internacionalización de la sociedad civil; la promoción de la proyección internacional de la ciudadanía catalana; las asociaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de la acción exterior, la comunicación exterior del Gobierno y la coordinación.⁷⁴ Su capítulo II y último (art. 38 y 39) se refiere a las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y las comunidades catalanas en el exterior.⁷⁵

El Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de esta Ley.⁷⁶ En su escrito, el Abogado del Estado aduce que la competencia estatal ex artículo 149.1.3 CE comprende la reserva exclusiva para sí de la representación exterior, la celebración de tratados internacionales, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad patrimonial del Estado, además de la dirección y ejecución de la política exterior, de acuerdo con el artículo 97 CE. Por otra parte, alega que la Ley impugnada parte de la

74 Hoy definimos la diplomacia pública como la estrategia que los actores desarrollan con el objetivo de gestionar su relación con el entorno internacional y atraer la atención de los públicos extranjeros. Es un conjunto de actos que complementa la diplomacia tradicional, basada en los actos y las relaciones políticas. Vid. Juan Luis MANFREDI SÁNCHEZ, «Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública», *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXIV, Núm. 2, 2011.

75 El art. 13 EAC establece que: «La Generalitat, en los términos establecidos por la ley, debe fomentar los vínculos sociales, económicos y culturales con las comunidades catalanas en el exterior y debe prestarles la asistencia necesaria. A tal fin, la Generalitat, según proceda, puede formalizar acuerdos de cooperación con las instituciones públicas y privadas de los territorios y los países donde se encuentran las comunidades catalanas en el exterior y puede solicitar al Estado la suscripción de tratados internacionales sobre esta materia».

76 Recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015, contra los artículos 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (BOE-A-2015-7955, de 16 de julio). El recurso se dirigió contra 20 de los 40 artículos de los que consta la ley autonómica: los artículos 1 a 9, entender que considera a la Generalitat como actor internacional al margen del Estado; el 26 sobre las relaciones de la Generalitat con otros gobiernos; los artículos 29 a 33 relativos a la representación de la Generalitat en el exterior, y del 34 al 38, sobre la diplomacia pública de Catalunya. Posteriormente, el Pleno del TC, por Auto de 7 de julio, acordó mantener la suspensión del apartado 1.b) del art. 1; de las letras i), j), k) y l) del art. 2; de la letra a) del art. 4 y de los arts. 34 a 38, y levantar la suspensión del apartado 1.a) y c) y el apartado 2 del art. 1; de las letras a) a la h) del art. 2; del art. 3; de las letras b) a la h) del art. 4; de los arts. 5 a 9; del art. 26; y de los arts. 29-33 de la misma Ley (BOE Núm. 169, de 16 de julio de 2015, P. 59015). Asimismo, el TC levantó la suspensión temporal que pesaba sobre la parte de la Ley que regula las delegaciones de la Generalitat en el exterior y sobre la capacidad del Gobierno de firmar acuerdos con organismos internacionales y designar a sus representantes ante la UE. Con todo, se mantiene en suspenso el resto de la ley, y en especial todos los capítulos referidos a la actividad internacional o de diplomacia pública.

consideración de la Generalitat de Cataluña como actor internacional al margen del Estado, y que regula aspectos como las relaciones con otros Gobiernos más allá del ámbito de las relaciones con la Unión Europea (UE), su representación en el exterior o la diplomacia pública de Cataluña, sin considerar las competencias de dirección y ejecución de la política exterior que corresponden al Estado.

La alegación del Gobierno parece desconocer, pues, que la acción exterior no constituye un título competencial *per se* y que, en puridad, se trata de una manifestación de la actividad supraestatal característica de las administraciones públicas, vinculada al ejercicio de sus competencias y, en general, a la gestión de los intereses que les son propios. No en vano, la definición que el apartado 1.2.b de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), a la que hemos hecho referencia en otro apartado, define la «acción exterior del Estado» como «el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, las entidades y las instituciones dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, ejercidas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos que establece el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior».⁷⁷ Y no puede ser de otro modo, por cuanto, como hemos analizado extensamente, las actividades de acción exterior vinculadas a la proyección supraestatal de las competencias corresponden tanto al Estado como a las CCAA, dependiendo del reparto competencial interno.

Por otro lado, el recurso del Ejecutivo invoca recurrentemente el artículo 97 CE, pese a que este precepto no sólo no constituye en sí mismo un título competencial sino que se trata de una mera previsión consagrada a atribuir constitucionalmente al Gobierno una función en el marco de su competencia sobre relaciones internacionales. Así lo ha interpretado, como hemos visto repetidamente, la jurisprudencia constitucional, cuando, en relación con este y otros preceptos constitucionales conexos, ha establecido que «[l]os arts. 93, 94

⁷⁷ BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014. Pp. 26531 a 26564.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE [...]» (STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, que cita la STC 137/1989, de 20 de julio).⁷⁸

IV. UNA PROPUESTA DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR EN CLAVE FEDERAL

A la vista de lo que ha quedado expuesto, la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales ex artículo 149.1.13 CE ha pasado a concebirse en la más reciente legislación como una facultad omnímoda, que abraza toda responsabilidad sobre cualquier actividad con trascendencia exterior. Esta tendencia interpretativa supone un inequívoco regreso a la noción prevalente en ese ámbito durante la etapa primaria de desarrollo constitucional, y pretende hallar cobertura en una lectura expansiva del título competencial del Estado sobre las relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 y en las funciones sobre tratados internacionales y dirección de la política exterior conferidas constitucionalmente al Gobierno.

En este sentido, tanto la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, como en menor medida la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, suponen no sólo un vuelco respecto de la situación precedente sino también una clara postergación de la doctrina constitucional que había reconocido que el margen de que disponen las CCAA para desarrollar su acción exterior, además de para garantizar la defensa de sus intereses generales, se halla fundamentalmente vinculado a la naturaleza material y funcional de las competencias que estén en disposición de ser ejercidas, según como estén predeterminadas en la Constitución y los estatutos.

Además, como hemos tenido ocasión de analizar, de una competencia de coordinación se ha pasado a una atribución *ex lege* y a favor del Estado de

⁷⁸ En ese mismo sentido se ha pronunciado el Dictamen 23/2014, de 13 de noviembre, del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*, sobre el Proyecto de ley de Acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

la competencia para la fijación de bases, la regulación reglamentaria, la planificación, la coordinación y el control sobre cualquier acto que se desarrolle allende las fronteras del Estado, fracturando así cualquier posible noción de acción exterior propia de las CCAA. El deber de información existente a partir de la STC 165/1994, se ha transmutado, además, en un sistema de control previo, sobre la base incluso de criterios establecidos reglamentariamente por el Gobierno. Todo ello puede observarse también en el apartado argumental manejado por el Ejecutivo central para impugnar la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

Por el contrario, ya hemos tenido ocasión de examinar cómo el Derecho internacional (y el comunitario también)⁷⁹ demuestra un respeto máximo por la autonomía institucional de cada Estado, mostrándose receptivo, en todo caso, a las diferentes formas que adopte éste para su presencia en estos ámbitos en razón de su propia organización interna. De modo que corresponde al orden interno de cada Estado diseñar las fórmulas que permitan una presencia y una acción exterior y comunitaria de los entes subestatales que permita un ejercicio adecuado de sus competencias en una comunidad internacional cada día más interrelacionada y en un espacio europeo sin fronteras internas.

En el ámbito europeo, además, no parece desdeñable, como se ha visto, que la UE incluya en su seno diversos Estados de estructura territorial compleja (Alemania, Austria, Bélgica), donde el hecho de que el Estado, a través del gobierno y, por lo general, de los poderes centrales, conduzca la acción exterior, no constituye un obstáculo para que, con distintos niveles de intensidad, las distintas colectividades territoriales autónomas se proyecten hacia el exterior a través de distintos cauces.

Por las razones diversas que se han expuesto en este trabajo, debemos concluir que en España las CCAA no han dispuesto de las mismas posibilidades de acción que poseen entidades regionales de otros países de su

79 Constituye una demostración de este hecho, a escala comunitaria, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 16.2 del Tratado de la Unión Europea (antiguo artículo 203, y originariamente artículo 146 del Tratado de Maastrich): «2. El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto» (Texto Consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea C 83/15, de 30 de marzo de 2010).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

entorno europeo, pese a la praxis desarrollada a partir de los años 1990 y de la doctrina del TC. Por lo que, admitiendo que las soluciones o recetas no son universales, en el sentido de que no son válidas para todas las partes, parece indiscutible que en un futuro rediseño constitucional en una dirección federal, la distribución de poderes y facultades entre las instancias centrales y las colectividades territoriales en materia de acción exterior debe ocupar un lugar destacado.⁸⁰

Una primera posibilidad es que se opere en sede constitucional como hacen los Estatutos de autonomía reformados durante la VIII Legislatura de las Cortes Generales, que conceden a la vertiente supranacional de las Comunidades una regulación específica en base a las tantas veces mencionadas consideraciones jurisprudenciales, señaladamente la STC 165/1994 y la STC 175/1995. Pues, en efecto, de estos pronunciamientos proceden precisamente la sistemática y los contenidos que sobre el particular encierran normas estatutarias vigentes como las de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares.⁸¹

Quiere decirse con ello que una Constitución federal debería reconocer que los futuros Estados federados pueden ocuparse de dos tipos de asuntos distintos, aunque íntimamente relacionados entre sí: la acción exterior en el plano internacional y la proyección exterior en la UE. Así, partiendo de la experiencia alemana, austríaca o belga, las hoy Comunidades autónomas deberían disponer del derecho a concluir tratados en el ámbito de su competencia. Y también de amplias facultades en lo relativo a las relaciones no

80 Son escasas las propuestas en este sentido, a excepción de las breves referencias a la acción exterior y a la participación en la UE contenidas en la propuesta del Consejo de Territorial del PSOE (Granada, 6 de julio de 2013) (https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/07/ct_territorial.pdf); o en el documento «Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal» de la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA), relativas a la participación en las Instituciones de la UE (https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/reforma_cons_fed_funciva.pdf).

81 Precisamente, algunos de esos Estatutos de Autonomía reformados incluyen una declaración en cuya virtud la Comunidad autónoma adquiere capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias. Si bien, tan ambigua habilitación es completada con una enumeración de actividades ejercitables por la Comunidad Autónoma para su proyección exterior, muy esclarecedora al respecto de sus concretas facultades en relación con las oficinas en el exterior, los acuerdos de colaboración, los tratados y convenios internacionales, además de atender la cuestión de la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y la cooperación al desarrollo, la participación en organismos internacionales y la proyección internacional de las organizaciones.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

convencionales, mediante la obertura de todo tipo de oficinas y delegaciones en el exterior que sirvan a sus intereses y competencias, sin perjuicio de que puedan utilizar los canales diplomáticos de la Federación, nombrando, a estos efectos, representantes ante Estados extranjeros u organismos internacionales («agregados»), que estarían adheridos a la legación diplomática o consular del Estado o bien asociados a los trabajos en el marco de Conferencias de organismos internacionales.

Un Senado federal podría convertirse en la instancia competente para otorgar la autorización parlamentaria de los convenios de cooperación, con el fin de otorgarles valor normativo, siguiendo el modelo alemán; o bien para ejercer funciones de vigilancia federal (caso belga). Ello no debería ser incompatible con la existencia de un ámbito de participación y cooperación en la política exterior del estilo de una Conferencia de Política Exterior dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

POST SCRIPTUM: DESPUÉS DE LA STC DE 22 DE DICIEMBRE DE 2016, RELATIVA A LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 16/2014, DE 4 DE DICIEMBRE, DE ACCIÓN EXTERIOR Y RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

Algún tiempo después de concluir el presente capítulo, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó, aunque parcialmente, el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la UE (cuyo contenido analizamos en el apartado 3.3). El Tribunal, haciendo seguidismo de su doctrina consolidada (cuyo examen efectuamos en el epígrafe 2.1), reconoce que las Comunidades pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, aunque sea haciendo uso de un tono tan preventivo como innecesario para advertir que las CCAA deben respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE. Así, recuerda, una vez más, que no toda la actividad exterior puede identificarse como materia de relaciones internacionales y que los elementos esenciales de la competencia estatal vedados a las CCAA son la

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado.

En este sentido, la sentencia adopta un inevitable cariz interpretativo. Por ejemplo, declara que la ausencia de una mención expresa a las competencias exclusivas del Estado en la Ley enjuiciada no determina la inconstitucionalidad de diferentes preceptos. Con todo, enfatiza, para no incurrir en inconstitucionalidad la acción exterior de Cataluña ha de realizarse de forma coordinada con el Estado con el fin de que queden garantizados los objetivos de la política exterior del Gobierno español.

En una línea análoga, estima que la expresión «actor internacional activo» [(art. 1.1. b) y art. 4 a)] no supone atribuir a la Comunidad el carácter de sujeto internacional, de modo que nada impide que las Comunidades puedan presentarse como actores internacionales que realizan actuaciones en el exterior siempre que «[...] lo permita el Estado y actuando siempre en el marco de las competencias propias de las CCAA». En este punto, es de subrayar que el magistrado Xiol Ríos manifiesta en un voto particular su discrepancia con la mayoría, afirmando que la sentencia debería haber aclarado que las CCAA no pueden ser consideradas sujetos de Derecho internacional pero sí «actores subestatales» o «actores gubernamentales no centrales», aptos para desarrollar una actividad con proyección internacional que no ha de estar supeditada a la autorización del Estado, puesto que viene definida por el sistema de distribución competencial. Algo más relevante parece el pronunciamiento sobre los «acuerdos de colaboración» [(art. 2 d)], donde el Tribunal señala que dichos acuerdos son constitucionales en los términos del art. 195 EAC, esto es, referidos a las materias competencia de la Comunidad Autónoma y siempre que no impliquen el ejercicio del «*ius contrahendi*», en el sentido de suscribir acuerdos internacionales administrativos, no normativos, en coordinación con el Estado.

Por el contrario, el TC declara inconstitucionales y nulos aquellos preceptos que atribuyen a Cataluña competencias que entiende reservadas en exclusiva al Estado; y entre ellos los dirigidos a promover el establecimiento de

relaciones «bilaterales» de Cataluña con otros países o los que configuran la denominada «diplomacia pública» de la Generalitat. En efecto, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad del Inciso del art. 3 e), referido al «reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», por considerar que habilitaría a la Generalitat de Cataluña «para apoyar procesos de independencia en otros Estados», porque ello corresponde solamente al Estado como sujeto de Derecho internacional público.

Por lo que se refiere al art. 26.1 e), sobre el establecimiento por la Generalitat de relaciones institucionales con cuerpos consulares de Estados extranjeros presentes en Cataluña y a la promoción por la Comunidad Autónoma del establecimiento de consulados en otros países, estima que supone la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde, por ser propia del Estado. De esta forma, afirma que la posibilidad de que la Generalitat se relacione con una oficina consular «para potenciar las relaciones bilaterales [...] puede suponer un condicionamiento o menoscabo para la política exterior del Estado español», extremo éste que se ve cuestionado en su voto particular, y con toda lógica, por el magistrado Xiol Ríos, por considerar que no se trata en ningún caso del establecimiento de relaciones consulares sino de «relaciones institucionales con cuerpos consulares foráneos».

En relación a los apartados i), j), k) y 1) del art. 2, así como la regulación contenida en el art. 38, que configuran la llamada «diplomacia pública» como una actuación exterior no vinculada estrictamente a las competencias de la Generalitat, que tiene como destinatarios a sujetos de Derecho internacional, el TC declara que no respeta la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales ni sus funciones de dirección de la política exterior. Aduce para ello que la promoción exterior de Cataluña, prevista en el Estatuto (art. 200), «no ampara la “diplomacia pública”» y que la promoción de la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña fue en su día considerada conforme a la Constitución (STC 31/2010, de 28 de junio) en la medida en que deja clara «la supeditación de la acción de la Generalitat» a lo que disponga el Estado en el ejercicio de su competencia.

Así, de forma un tanto sorprendente, el TC concluye que «[n]o siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que esta Comunidad autónoma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado». No en vano, en un voto concurrente, al que también se adhirió el magistrado Valdés Dal Ré, la magistrada Asúa Bastarrita expresó su desacuerdo con la parte de la argumentación referida al *nomen* («diplomacia pública de Cataluña»), no así con su declaración de inconstitucionalidad por considerar inadecuado el uso de ese término por el legislador catalán. En su opinión, en línea coincidente con lo defendido en nuestro estudio, bajo ese título se regulan actuaciones de «paradiplomacia» insertas en las competencias de acción exterior de la Generalitat. En una línea más contundente, el magistrado Xiol Ríos entiende en su voto discrepante que el término «diplomacia pública» debería ser aceptable interpretado en el sentido que abarca un tipo de «relaciones paradiplomáticas, desarrolladas por quien no tiene subjetividad internacional», con el fin de promover los intereses propios.

BIBLIOGRAFÍA

Maria Valeria AGOSTINI, «Líneas de evolución de la acción de las regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994.

Ferran ARMENGOL, «Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.

José Luis BLASCO DÍAZ, «Notas sobre la acción exterior de las Regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale», REALA 278 (septiembre-diciembre, 1998).

Wolfgang BURTSCHER, «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994.

Rafael BUSTOS, «Acción exterior de las Comunidades Autónomas», *Informe comunidades autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014.

Marc CARRILLO, «L'acció exterior i la participació en assumptes europeus de la Generalitat d'acord amb el nou Estatut de 2006», IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008.

Jordi DE SAN EUGENIO, «Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones Internacionales», *Revista de Estudios Sociales*. Núm. 40, 2013.

Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*, Madrid: Dilex, 2001.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español», *Foro*, Nueva época, núm. 00/2000.

Clara GARCÍA SEGURA, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona: Fundació Bofill, 1995.

Ricardo GOSALBO BONO, «Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el federalismo contemporáneo», *Anuario de Derecho Internacional*, II, 1975.

Robert LAFORE, «L'action à l'étranger des collectivités territoriales», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, vol. 3, 1988.

Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986,

Yves LEJEUNE, «La acción exterior de Las Regiones y las Comunidades Belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994.

Juan Luis MANFREDI SÁNCHEZ, «Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública», *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXIV, Núm. 2, 2011.

Araceli MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.a ed., Madrid, Tecnos, 1987.

Araceli MANGAS MARTÍN, «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Relaciones internacionales y CC.AA.*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.

MANGOLDT/KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz*, 2ª ed., art. 32 nota V 2b; Grewe (nota 9), artículo 77, número al margen 85.

Herman MOSLER, «Kulturakommen des Bundesstaates», *ZaÖRV*16, 1955/56.

Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea», en Mariño Menéndez, F. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria». Madrid: Universidad Carlos III, 1998.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español)», *Dereito* Vol. 15, nº1: 101-126, 2006.

Pablo PÉREZ TREMPES, «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004.

Xavier PONS RÀFOLS, «El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 4/11/2013.

Xavier PONS RÀFOLS, «La nova llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17/12/2014.

C. Herman PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965.

Antonio REMIRO BROTONS, «De los tratados a los acuerdos no normativos», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.

Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (comentario al art. 149.1.3.a de la Constitución)», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. XI, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1999.

Joan RIDAO, *Curs de Dret Públic de Catalunya*, EAPC-Columna, 2007.

«La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado», *Revista General de Derecho Constitucional* 20, 2015.

Antonio RUÍZ ROBLEDO, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, Nos. 71-72, enero-agosto 2008.

Christian STARCK, «Los Länder alemanes y la competencia exterior», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, IVAP, 1994.

Frank L. M. VAN DE CRAEN, «The Federate State and its treaty-making power», *Revue Belge de Droit International*, vol. XVII, I, Bruxelles, 1983.