

Fecha recepción: 07.11.2007

Fecha aceptación: 26.11.2007

LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL SEGUNDO ESTADO AUTONÓMICO

POR

AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO

Universidad de Granada

I. INTRODUCCIÓN

§ 1. La globalización no es únicamente un fenómeno económico, circunscrito al mundo empresarial, sino que afecta a los propios poderes públicos tanto a los entes soberanos —que con sus políticas arancelarias y de otro tipo pueden condicionar los intercambios— como a los entes subestatales cuya actividad se circunscribía tradicionalmente a su territorio, dejando para el Estado las relaciones exteriores según la famosa sentencia de Madison: le debe de corresponder a la Federación las relaciones exteriores para poder configurarse como un Estado frente a los demás Estados¹. El avance de la democracia en el mundo y la cooperación internacional —de la mano de la ONU, pero quizás cada vez más de la mano de la OMC— hace que la vieja categoría de Estado nacional se esté sustituyendo por lo que Häberle ha llamado el Estado constitucional cooperativo, en el que categorías básicas como soberanía, sistema de fuentes y jurisdic-

¹ No sé si mi traducción será demasiado libre. Lo que escribió Madison en el núm. 42 de los *Federalist Paper* fue: «If we are to be a nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations».

ción, deben ser reinterpretadas a la luz de las relaciones internacionales. Sustitución que se refuerza en nuestro continente donde la Unión Europea supone una integración cada vez más estrecha, llegando a ámbitos que parecían el núcleo esencial de la soberanía, como el sistema monetario, la justicia y la defensa.

Por decirlo en una frase, cuando la globalización afecta a nuestras vidas y a las estructuras políticas, la reflexión sobre la incardinación de las Comunidades Autónomas en ese entramado mundial de instituciones es sin duda uno de los temas que debemos de abordar las personas que nos dedicamos al estudio del Estado autonómico, sobre todo si se tiene en cuenta que la Constitución de 1978 no parece mantener una concepción moderna de las relaciones internacionales. El interés de estudiar la acción exterior de las Comunidades también deriva, es necesario decirlo, porque en este punto se ponen especialmente de manifiesto no sólo las tensiones entre las distintas interpretaciones jurídicas y políticas de la Constitución territorial española, sino porque también se aprecian las diferencias entre las fuerzas políticas que aceptan el Estado autonómico y aquellas que lo conciben como una etapa hacia la independencia de su territorio.

§ 2. El sistema de exposición.

En cuanto al sistema de exposición, comenzaré por el principio *ad ovo*, como decían los latinos que había que empezar las narraciones. El principio no es otro que la definición del concepto «relaciones internacionales», es decir tratar de acotar el artículo 149.1.3ª de la Constitución. Una vez hecho esto, se analizarán las distintas actividades públicas con relevancia internacional en las que cabe imaginar la participación de las Comunidades Autónomas y las técnicas que existen (o que se proponen) para desarrollar la cooperación entre ellas y el Estado.

II. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE «RELACIONES EXTERIORES»

1. *La delimitación del concepto*

§ 3. La concepción de las relaciones internacionales en la Constitución.

Según explica toda la doctrina internacionalista, las relaciones exteriores son en la actualidad un ámbito de actuación de los poderes públicos; pero lo cierto es que el artículo 149.1.3ª las señala como si fueran una materia, un sector diferenciado de la realidad social; de tal forma que, por muy desfasada que pueda estar esa visión constitucional, el jurista tiene que darle una interpretación al texto de la *Lex legum*, concretar el contenido del artículo 149.1.3ª y explicar

las actividades que puede hacer el Estado gracias a ese título competencial. La importancia de esta tarea es evidente: de la interpretación que se dé al artículo 149.1.3ª depende, en buena medida, el sistema de distribución de competencias del Estado autonómico, que puede quedar muy sesgado a favor de los órganos centrales si cada vez que aparece una actividad pública en relación con el extranjero se la incluyera en la esfera de este artículo constitucional.

§ 4. Interpretación sistemática del artículo 149.1.3ª.

En mi opinión, para desvelar el contenido constitucional de las relaciones internacionales del artículo 149.1.3 lo mejor es recurrir a su interpretación sistemática por medio del artículo 63 de la Constitución, pues en este artículo se recogen tres funciones del Rey —separadas, no por casualidad, de las demás establecidas en el art. 62— que son, sin ninguna duda, el corazón de las relaciones internacionales o el núcleo duro, según una habitual y expresiva denominación: el *ius legationis*, el *ius contrahendi* (o más específicamente *ius ad tractatum*) y el *ius ad bellum*.

El poder de declarar la guerra no presenta ningún problema jurídico desde la perspectiva del Estado autonómico, pues la defensa es una materia competencia exclusiva de los órganos centrales. El *ius legationis* y el *ius contrahendi* sí que presentan problemas jurídicos importantes, comenzando por su propia caracterización como materia, que niega un sector doctrinal, mientras otro lo defiende. En mi particular opinión, estas capacidades de representación y de obligarse internacionalmente no son materias entendidas como «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social», según la clásica definición de la STC 123/1984 de 18 de diciembre, caso *Centros de Coordinación Operativa*. Por el contrario, el *ius contrahendi* es, dicho con expresión civilista, una capacidad de obrar que se manifiesta en un contrato entre sujetos del Derecho Internacional Público (tratado o convenio).

§ 5. La reserva al Estado de una fuente del Derecho, el tratado internacional.

Desde esta perspectiva, podemos decir que el artículo 149.1.3ª de la Constitución reserva íntegramente a los órganos centrales del Estado una fuente del Derecho, igual que le reserva la ley orgánica (art. 81). Ahora bien, entre ambas fuentes estatales hay una diferencia fundamental: mientras la Constitución restringe el ámbito de ley orgánica no hace lo mismo con el tratado, que puede versar sobre cualquier materia, esté atribuida por el «bloque de la constitucionalidad» al Estado o a las Comunidades Autónomas. Es más, el importantísimo art. 93 —pensado para la integración europea— concede al Estado, incluso, la capacidad de ceder a una organización o institución internacional el ejercicio de las

competencias de las Comunidades, sin que sea constitucionalmente necesario el consentimiento de éstas. Por eso, no cabe duda de que el Estado puede incidir en el ámbito autonómico mediante la firma de un tratado. Lo cual nos lleva a un segundo problema: las instituciones europeas al ejercer las competencias que el Estado le ha cedido afectan a las competencias autonómicas, con la paradoja añadida de que en esas instituciones decisorias europeas están representados los Estados, pero no las Comunidades.

§ 6. Prohibición de una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución.

Ahora bien, que las «relaciones internacionales» sean monopolio del Estado y que éste pueda incidir en los ámbitos competenciales autonómicos mediante la firma de tratados y convenios no puede significar que las Comunidades Autónomas estén completamente privadas de realizar actividades con incidencia exterior. Como ha fijado el Tribunal Constitucional, el título competencial del artículo 149.1.3 sólo alcanza a «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.», de tal forma 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 sí solo o necesariamente que la competencias resulte atribuida a la regla relaciones internacionales» (STC 153/1989, de 5 de octubre, caso *concesión de la nacionalidad española a películas coproducidas*).

2. *Las actividades no incluidas dentro del título competencial del art. 149.1.3 CE*

§ 7. Actividades autonómicas no prohibidas por el 149.1.3^a CE.

El artículo 149.1.3^a no prohíbe una serie de actividades autonómicas que no forman parte de ese núcleo esencial de las relaciones internacionales y, que en mi opinión, se pueden agrupar de la siguiente forma:

a) Actividades relacionadas con la actividad exterior del Estado:

1. La intervención de las Comunidades en los preliminares de la negociación de los tratados y acuerdos internacionales, cuya celebración sí monopolizan los órganos centrales del Estado. Como una variante muy cualificada de esta actividad —tanto que posiblemente lo correcto sería presentarlo de forma independiente— están las actividades públicas relacionadas con la formación de las normas europeas.

2. La ejecución interna de los Tratados, que depende del orden competencial en cada materia sobre la que verse el Tratado en cuestión. Y otro tanto de lo dicho en el punto anterior se puede repetir aquí de la ejecución de las directivas y reglamentos europeos, que siguen la regla general de aplicación según el orden competencial interno de cada Estado miembro de la Unión.

b) Actividades de relieve internacional de las Comunidades:

3. Las actividades autonómicas con incidencia en territorios ajenos al español o sobre ciudadanos de otro Estados realizadas en el ejercicio ordinario de las competencias autonómicas. Además, las Comunidades pueden realizar fuera de su territorio actividades de promoción económica (turística, comercial, etc.), sin por ello invadir las competencias estatales.

4. Las relaciones con poderes públicos que no sean españoles, tanto las puramente formales y políticas (reuniones y encuentros) como las jurídicas, que pueden llegar hasta la firma de acuerdos sobre materias de la competencia de las Comunidades, que éstas podrán realizar, bien porque esos poderes públicos no puedan ser considerados extranjeros (caso de la Comisión Europea, por ejemplo), bien porque los acuerdos no estén sometidos al Derecho internacional (esto es que no generen responsabilidad internacional del Estado), bien porque gocen expresamente de una cobertura estatal, como es el caso del Convenio europeo de cooperación transfronteriza de 1980. Aunque todas estas actividades relacionadas con poderes públicos externos suelen agruparse bajo el nombre de cooperación interterritorial, me parece más expresiva la denominación de paradiplomacia autonómica porque su mayor amplitud conceptual permite incluir cualquier tipo de relación con autoridades externas.

III. LAS ACTIVIDADES AUTONÓMICAS RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD EXTERIOR DEL ESTADO

1. *La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los Tratados*

1.1. El derecho de información en la elaboración de los Tratados

§ 8. Disposiciones estatutarias.

En 1979 el artículo 20.5 del Estatuto del País Vasco estableció que el Gobierno Vasco sería informado «en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco», mandato que en términos prácticamente idénticos han recogido

la mayoría de los Estatutos, con la precisión canaria —y luego extremeña— de añadir «recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer» (arts. 38.1 EACAN y 15.1 EAEX). El Estatuto catalán de 2006 apenas aporta nada nuevo a esa regulación, más allá de sustituir la expresión «específico interés» por «tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña» (art. 196), que interpretado literalmente parece un concepto más restringido que el específico interés del Estatuto de 1979.

Los términos un tanto imprecisos de estos mandatos dan lugar a varios problemas interpretativos: cuáles son esas materias de «específico interés», en qué momento ha de informar el Gobierno y cuál la eficacia de este artículo, en que manera vincula al Estado. La práctica seguida hasta la fecha no ha dejado de producir roces entre los distintos Ejecutivos según el color político de sus titulares. Como ejemplo puede citarse el artículo 63 el Protocolo de 10 de Abril de 2002 de enmienda del convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de Diciembre de 1988: mientras la Junta de Andalucía alegaba que ese convenio afectaba a las bases de Morón y Rota, por tanto interesaba a Andalucía, el Gobierno central se escudaba en que versaba sobre una materia exclusiva del Estado, la defensa. En mi opinión, las materias de «específico interés» son más que las materias de su competencia (concepto usado por el Estatuto de Murcia, art. 12.3 EAMU). En cualquier caso, las Comunidades Autónomas no han reclamado jurisdiccionalmente su derecho a la información, por lo que la virtualidad del artículo 23.1 se ha mantenido en el plano político, sin trascender al jurídico.

§ 9. La regulación estatal.

Las Cortes Generales no han regulado la forma en que el Gobierno central debe dar cumplimiento a esta obligación de informar, que el Gobierno ha intentado precisar en el «Procedimiento para información a las Comunidades Autónomas sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afectan a materias de su específico interés» de 14 de diciembre de 2000, donde al lado de aspectos muy correctamente regulados, como el reconocimiento de una capacidad de respuesta autonómica a la información que facilite la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, se autoatribuye una capacidad para definir cuáles son las materias de específico interés de las Comunidades cuya base constitucional no me parece muy sólida:

a) Materias sobre las que las Comunidades tienen asumidas «competencias ejecutivas» (sic, habrá que entender también competencias exclusivas y complementarias, que incluyen competencias ejecutivas).

b) Materias cuyo conocimiento considera conveniente la Administración General del Estado para el mejor cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma.

c) Materias que por su singularidad hayan sido propuestas por una Comunidad Autónoma y admitidas a los efectos del presente procedimiento por la Administración General del Estado.

1.2. La capacidad de instar al Gobierno la realización de Tratados

§ 10. La capacidad de instar la negociación de convenios y tratados.

Un buen número de Estatutos reconocen a su Comunidad la capacidad de instar al Gobierno de la nación para que realice convenios o tratados con países «de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos» (arts. 6.2 del EAA2007 y 40.3 EAC-M), o que permitan «el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos» (art. 35.3 EAG, también: arts. 6 EAPV y 6.4 y 196.3 EAC). Sin embargo, no es una capacidad que las Comunidades se muestren muy interesadas en utilizar, posiblemente por una tripleta de razones: porque el Estado ya tiene una tupida red de acuerdos internacionales para proteger a los emigrantes y reforzar los vínculos culturales; porque su desarrollo literal no es sencillo —difícilmente sería constitucional un convenio dirigido sólo a un determinado grupo territorial— y porque las Comunidades han buscado otras vías que le permiten un mayor protagonismo que el convenio estatal, como son la de organizar ellas mismas actividades y servicios para sus ciudadanos residentes en el extranjero y realizar acuerdos exteriores con instituciones extranjeras.

1.3. La participación en las delegaciones estatales para la elaboración de Tratados

§ 11. Disposiciones legales.

Hasta 2006, ningún Estatuto ni Ley estatal establecía que representantes autonómicos podrían participar en las delegaciones estatales que negocien un tratado, sin duda porque se consideró que estas delegaciones se incluían ya dentro del título exclusivo del artículo 149.1.3ª de la Constitución. Sin embargo, sí lo han contemplado algunos Decretos de traspaso, especialmente una serie realizada en 1985 de traspasos de funciones y servicios del Estado en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y protección animal. En su reforma de 1996, el Estatuto canario introdujo una disposición que podía dar cobijo a esta posibilidad,

si bien su tenor literal hace más bien referencia únicamente a la participación en las instituciones europeas: «El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia» (art. 37.2). Las reformas de 2006 de los Estatutos valenciano y catalán han recogido la posibilidad de que se incorporen representantes autonómicos a estas delegaciones, senda que han transitado luego también los Estatutos andaluz, balear y aragonés. Al hacerlo en términos potestativos para el Estado, creo que no se invade la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales.

1.4. La participación de las Comunidades en la fase ascendente del Derecho Europeo

§ 12. Los mecanismos nacionales.

La Constitución española, que no menciona a la Unión, nada dispone sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, ni tampoco en la forma en que se constituye la voluntad española dentro de la Unión. Igual silencio mantuvieron durante años los Estatutos de Autonomía, roto tímidamente en 1996 por la reforma del Estatuto canario y ya, con gran dedicación, en 2006 por las reformas valenciana y catalana. Si la regulación de las relaciones con la Unión Europea del Estatuto valenciano ha sido apoyada por todos los partidos, no ha sucedido igual con la que realiza el catalán, que ha levantado bastante polémica política hasta el punto de que han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional seis de los nueve artículos que componen ese capítulo. La mayoría de ellos codifican las prácticas que ya hemos mencionado de participar en las instituciones europeas convirtiéndolas en derechos de la Generalitat y me parece que se puede defender que son conformes con la Constitución interpretando que se trata de una posibilidad que, en última instancia, depende de lo que determine Estado. Es más, dos de los artículos recurridos tienen una redacción igual en el Estatuto de Andalucía y los otros cuatro, muy parecida.

Desde luego, en su tenor literal tanto el artículo 186 del Estatuto catalán como el 231 del andaluz parecen no ya incompatibles con el título estatal sobre las relaciones internacionales, sino con el propio funcionamiento de un Estado compuesto. Ambos artículos establecen que (leo el texto catalán) «La posición expresada por la Generalitat son determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa eu-

ropeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado». La primera interpretación que sugiere esta frase es la de considerar que se trata de un derecho de veto típico de una confederación y no de una técnica de colaboración del Estado autonómico. Por eso, el Consejo Consultivo de la Generalitat advirtió en su Dictamen sobre el proyecto de Estatuto que «determinante» no podía interpretarse como «vinculante», como por lo demás especifica la Disposición Adicional Segunda del propio Estatuto catalán cuando limita los efectos del carácter «determinante» de la intervención de la Generalidad a la exigencia de que si el Estado se separa del criterio expresado por la Generalidad deberá motivar dicha determinación ante la Comisión Bilateral Generalidad-Estado. Curiosamente, el Estatuto andaluz no tiene esta precisión interpretadora, pero parece evidente que hay que considerar que el significado de determinante será el mismo.

Los mecanismos que, con carácter general, la Constitución establece para la participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal son muy insatisfactorios, comenzando por el Senado, cámara de representación territorial según el artículo 69, pero con una composición efectiva que la aleja de este papel. Por eso, desde la incorporación de España a la entonces Comunidad Europea se buscó otra forma de participación por la vía de integrar a los Ejecutivos y así surgió la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), regulada por la Ley 2/1997, pero con una existencia previa que se remonta a 1988, cuando era un foro informal, y a 1992, cuando se institucionalizó.

En el seno de la misma CARCE se adoptaron en 1996 dos acuerdos relevantes para permitir la participación de las Comunidades, dentro de la delegación española, en la estructura interna de la Comisión Europea y en la del Consejo: la participación en 55 comités técnicos de los más de 400 de que dispone la Comisión, y la creación de una Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. En diciembre de 2004, con un nuevo Gobierno socialista, se pactó —siguiendo el modelo del *Länderbeobachter* alemán— que las Comunidades nombrarían libremente dos Consejeros autonómicos. Además, también se pactó la participación de las Comunidades en los grupos de trabajo preparatorios del Consejo de la Unión.

§ 13. Los mecanismos europeos para la participación de los entes autónomos.

Aunque durante mucho tiempo el Derecho europeo no dio opción a los entes autónomos subestatales a intervenir en las instituciones europeas, ya sí ha cre-

ado algunos mecanismos para su participación. En dos de ellos merece la pena que nos detengamos, si quiera un momento:

a) El Consejo de Ministros, el gran órgano de representación de los Estados en la Unión, se compone, lógicamente, de representantes de los Estados miembros con capacidad de comprometer la voluntad de ese Estado. Ahora bien, desde el Tratado de Maastricht ese representante no tiene que ser un ministro del Gobierno central pues la nueva redacción del Tratado de Roma establece que el Consejo «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro», con lo que se admite que pueda ser un ministro regional. El artículo 187.1 del EAC se ha hecho eco expresamente de esta posibilidad para los asuntos relativos a «las competencias o los intereses de Cataluña». Por su parte, en diciembre de 2004 la CARCE pactó una fórmula razonable para que se incorporara una representación autonómica en las formaciones del Consejo.

b) El Tratado de Maastricht de 1992 creó un Comité de las Regiones con carácter consultivo, que ha sido modificado en los Tratados de Amsterdam y Niza siempre en la línea de incrementar sus rasgos políticos —sus miembros deben tener un mandato popular directo u ostentar una responsabilidad política ante una asamblea elegida— y aumentar sus funciones, pero sin perder su carácter consultivo originario, de emitir dictámenes sin vinculación para las tres grandes instituciones del sistema legislativo europeo, la Comisión, el Consejo de Ministros y el Parlamento. Los 350 miembros que, como máximo, forman el Comité son representantes tanto de las regiones y entes locales, sin distinguir entre los Estados compuestos y los unitarios. De las 21 plazas que corresponden a España, diecisiete las ocupan los Presidentes de las Comunidades Autónomas y 4 representantes locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, que para el cuatrienio 2002-06 son los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Gijón.

2. *El orden competencial en la aplicación de los tratados y las normas europeas*

§ 14. Inexistencia de una hipotética competencia general de ejecución de los tratados.

El Estatuto vasco especificó en su artículo 20.3 que la Comunidad Autónoma adoptaría las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, disposición que, filtrada de sus aspectos de constitucionalidad discutida

(y retomados por el art. 14 del Estatuto de la Rioja en su reforma de 1999), siguió el artículo 27.3 del Estatuto catalán, y luego casi todos los demás. Como el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar después, esta norma sólo es una garantía, no un título competencial, por el simple hecho de que no existe una competencia de ejecutar un tratado, que es «es irrelevante en principio —y sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado—, como criterio competencial en un sentido o en otro» (STC 153/1989 de 5 de octubre, caso *concesión de la nacionalidad española a películas coproducidas*, FJ 9). Por eso, las Comunidades cuyos Estatutos todavía no tienen estas disposiciones (como Galicia y Asturias pues Valencia ya la tiene en su reforma de 2006) pueden ejecutar los tratados en las materias de su competencia.

§ 15. Mantenimiento del orden competencial en la ejecución del Derecho europeo.

Esta conclusión del respeto del orden competencial en la aplicación de las normas internacionales se mantiene íntegramente en el caso de las normas europeas, reforzada por el propio Derecho europeo que mantiene el principio de autonomía institucional a la hora de aplicar sus normas. Por eso, el primer supuesto que tuvo que analizar el Tribunal Constitucional sobre Derecho europeo y orden competencial permitía —como hizo el Gobierno— una interpretación literal de la norma europea como atribución de una competencia ejecutiva a los órganos estatales; lo que no aceptó el Constitucional: frente a la pretensión del Gobierno de entender que varias directivas sobre salud animal le atribúan competencias pues se referían a las «Autoridades centrales de cada uno de los Estados miembros» y definían «veterinario oficial» como el «nombrado por la autoridad central competente del Estado miembro», el Tribunal Constitucional determinó que «lo único que las directivas imponen en este punto es que la Administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias [...] pero no puede entenderse como expresión de una atribución de competencia realizada por la CEE en favor de tal o cual sector del aparato de los Estados que la integran, sino como precisión de que son los órganos generales o centrales de dichos Estados, en tanto que responsables últimos de la ejecución de la normativa eurocomunitaria, los obligados a comunicar a la CEE y a asumir ante ella el nombramiento de un veterinario oficial» (STC 252/1988, de 20 de diciembre, caso *Comercio de carnes*, FFJJ 2 y 4).

El Tribunal Constitucional ha admitido que excepcionalmente el Estado pueda intervenir en la aplicación del Derecho europeo que afecte a las competencias autonómicas en el caso de que la norma europea requiera una decisión

previa a su aplicación por el conjunto de las Comunidades Autónomas, cuyo supuesto típico es cuando a España le corresponde una subvención global que debe repartirse posteriormente entre las Comunidades; en ese caso, incluso el Estado puede gestionar centralizadamente los fondos siempre que «resuelva imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute de los potenciales destinatarios» (STC 79/1992, de 28 de mayo, caso *Ayudas al ganado vacuno*, FJ 2).

§ 16. La garantía estatal del cumplimiento del Derecho internacional.

Solo el Estado es responsable internacional del cumplimiento de los Tratados (art. 27 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados). Y otro tanto cabe decir en el caso del Derecho europeo, donde el Tribunal de Justicia ha negado que un Estado pueda alegar que el incumplimiento de una norma es responsabilidad de un ente subestatal. En previsión de esa responsabilidad, el artículo 93 de la Constitución establece que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los tratados en los que se cedan competencias constitucionales «y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». La doctrina ha estudiado abundantemente este artículo y me parece que hoy día hay un acuerdo general en considerar que el artículo 93 no atribuye al Estado un nuevo mecanismo de control sobre las Comunidades, no es un título autónomo; sino que esa garantía de cumplimiento del Derecho europeo debe realizarse por medio de los instrumentos ordinarios que atribuye la Constitución (STC 80/1993, de 8 de marzo, caso *Expedición de documentos con validez en Europa*, FJ 3). No hay muchas dudas de que los órganos centrales del Estado pueden recabar los datos e informaciones necesarios para conocer ese cumplimiento así como, si lo estiman pertinente, activar los controles jurisdiccionales si consideran que una Comunidad Autónoma está aplicando inadecuadamente una norma supraestatal.

§ 17. Los instrumentos estatales debatidos.

Sí se han producido discrepancias doctrinales a la hora de considerar si, llegado el caso, las Cortes podrían dictar una ley de armonización e incluso utilizar la coacción estatal de artículo 155 de la Constitución. En mi particular opinión, con la tranquilidad que supone que hasta la fecha no ha habido que utilizar estos instrumentos y con la esperanza de que la hipótesis no deje de ser una especulación teórica, me parece que no son descartables en caso de crisis extrema, como podría ser el supuesto de una Comunidad Autónoma que se negara a aca-

tar una Sentencia del Tribunal de Justicia. Nada de esto ha sucedido todavía y en los pocos casos en los que España ha sido llevada al Tribunal de Justicia porque una determinada norma autonómica incumplía los Tratados, como en el conocido caso de las *vacaciones fiscales vascas*, el Estado ha preferido que sea el propio Tribunal quien decida sobre la compatibilidad o no de esa regulación autonómica con el Derecho Europeo.

La jurisprudencia constitucional ha admitido —en contra de cierto sector doctrinal— que la cláusula de suplencia también puede usarse en determinados supuestos como instrumento para que el Estado garantice el efectivo cumplimiento del Derecho europeo y evitar que las relaciones con la Unión «queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia» (STC 79/1992, de 28 de mayo, caso *Ayudas al ganado vacuno*, FJ 3).

§ 18. Mantenimiento de la división de poderes autonómica.

Si los Tratados y el Derecho europeo no deben alterar sustancialmente el sistema de distribución de competencias, en el orden interno de cada Comunidad Autónoma cabe mantener la misma opinión a la hora de analizar las funciones de las instituciones autonómicas, de tal forma que cuando la aplicación de un Tratado o de una norma europea sobre materia competencia de la Comunidad Autónoma exija una ley, será el Parlamento respectivo el que deba aprobarla y cuando se trate de medidas ejecutivas le corresponderá al Consejo de Gobierno; sin perjuicio claro está que en aquellas Comunidades cuyos Estatutos permitan los decretos legislativos puedan activarse las delegaciones respectivas, como en la práctica se ha hecho en Cataluña y otras Comunidades.

IV. LAS ACTIVIDADES DE RELIEVE INTERNACIONAL DE LAS COMUNIDADES

1. *Las actividades autonómicas con incidencia exterior*

§ 19. Las Comunidades Autónomas ejercen competencias de forma ordinaria en su territorio que tienen alguna incidencia exterior; pero no por eso —y en contra de lo que en un primer momento pretendió el Gobierno central— se convierten en competencias estatales: la calificación de hoteles, la calificación de películas, el control de la actividad exterior de las Cámaras de comercio, etc., son actividades que corresponden a las Comunidades, según ha sentenciado el propio Tribunal Constitucional. En sentido contrario, el título

competencial estatal «comercio exterior» sí tiene la suficiente *vis atractiva* como para que sólo él pueda catalogar una feria como «internacional», aunque su gestión sea autonómica (STC 13/1988, de 4 de febrero, caso *Ferias Comerciales Internacionales*).

2. *La promoción exterior*

§ 20. Si una empresa o particular pueden promocionar sus productos en el extranjero, lógicamente las Comunidades podrán hacer lo propio sometidas al Derecho privado, como reconocieron los primeros Decretos de traspaso. Pero también pueden hacerlo con su naturaleza de instituciones públicas igual que un buen número de entes subestatales de toda Europa hace muchos años que realiza una «attività promozionale» para difundir sus bondades en el extranjero: turismo, productos típicos, difusión cultural, etc. Por eso, las Comunidades pueden realizar muchas actividades de promoción que se pueden agrupar en cuatro tipos:

a) La promoción turística, reconocida en los mismos decretos de transferencia.

b) La promoción cultural, que se materializa en múltiples actividades como son la participación en festivales, ferias internacionales de libros, apoyo a actividades de escritores en el exterior, exposiciones, conciertos, etc. Incluso la difusión internacional de su patrimonio histórico-artístico, donde se produce una concurrencia de títulos (STC 17/1991, de 31 de enero, caso *Ley del Patrimonio Histórico Español*, FJ 6).

c) La promoción comercial, para lo cual las Comunidades organizan toda una amplia serie de actividades en el exterior: apertura de oficinas comerciales, misiones comerciales, participación en ferias internacionales, becas para formación de especialistas en comercio exterior, etc.

d) La promoción social: la ayuda a las comunidades en el extranjero originarias de una Comunidad Autónoma; la cooperación al desarrollo (que se tratará en el capítulo siguiente) y las actividades autonómicas relacionadas con la adopción internacional. Esta adopción se rige por el Convenio de la Haya de 29 de mayo de 1993 sobre protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional, ratificado por España en 1995. Este Convenio, en lo que a nosotros ahora interesa, tiene la particularidad de contemplar la estructura interna de los Estados partes, rompiendo así la tendencia centralista del Derecho internacional, pues su artículo 6, tras establecer que todos los Estados contratantes de-

signarán una «Autoridad central» encargada de cumplir las obligaciones del Convenio, permite que los Estados con «unidades territoriales autónomas» puedan «designar más de una Autoridad central y especificar la extensión territorial o personal de sus funciones». Lo que hizo España, al ratificar el Convenio el 30 de junio de 1995, para atribuir las funciones derivadas de este Convenio a las Comunidades Autónomas.

3. *La paradiplomacia autonómica*

3.1. Los contactos oficiales

§ 21. Relaciones protocolarias en España.

Nada más constituirse las Comunidades Autónomas, empezaron a mostrar un acendrado interés en realizar contactos con autoridades extranjeras, tanto dentro como fuera de España, sin duda como una forma de marcar simbólicamente su carácter de institución política. Como forma de reglamentar, si quiera indirectamente, estos contactos la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores dirigió una Circular de 31 de octubre de 1983 a los Delegados del Gobierno sobre los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas. Hoy día, las Comunidades mantienen habitualmente en sus territorios relaciones protocolarias con los embajadores extranjeros acreditados en España y con delegaciones de los más diversos Estados, organismos internacionales y poderes públicos territoriales.

§ 22. Los viajes al extranjero.

Con la misma normalidad, representantes autonómicos viajan al extranjero. Desde frecuentes viajes a Bruselas hasta visitas a China y Japón, es posible rastrear una larga serie de viajes oficiales con los más diversos motivos: promociones culturales y comerciales, viajes de estudio e intercambio, cooperación al desarrollo, etc. Las controversias que han originado estos viajes no han sido habitualmente jurídicas, sino políticas y sociales. Así, a veces, el motivo del viaje, o el número de los viajeros, queda tan diluido que los periódicos critican lo que más parece «turismo institucional» que viaje útil para los intereses generales de una Comunidad. El Gobierno central pretendió en 1989 regular y coordinar estos viajes, pero tras una primera ronda de consultas con los Presidentes de las Comunidades, no se llevó a efecto; por lo que las únicas normas sobre el asunto —si se puede llamar así a Circulares nunca publicadas oficialmente— son la Circular de 31 de octubre de 1983 ya mencionada y la Circular de 13 de marzo de

1984 a las Embajadas y Consulados en el extranjero. Para gozar de la ayuda de este servicio exterior del Estado, las Comunidades deben comunicar a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores los viajes, precisando fechas de partida y regreso, duración de la estancia, identificación de las personas que se desplazan y motivo del viaje.

3.2. La representación exterior permanente

§ 23. La jurisprudencia constitucional.

Las Comunidades Autónomas pueden crear oficinas exteriores siempre que su norma de creación lo haga para el ejercicio de funciones autonómicas, sin concederle un estatuto internacional, ni atribuirle funciones estatales (STC 165/1994, de 26 de mayo, caso *Oficina del País Vasco en Bruselas*). El Estado ha reconocido esta nueva situación y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ordena 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 actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas».

§ 24. Las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior.

El estatuto jurídico de estas oficinas autonómicas en el extranjero volvió a ser objeto de polémica jurídica con el Decreto de la Generalidad de Cataluña 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior; oficinas que en los medios de prensa han recibido el sobre nombre de «embajadas». Contra dos de sus artículos el Gobierno presentó en noviembre de 2003 el conflicto positivo de competencia número 5781/2003, por invadir los títulos estatales de relaciones internacionales, inmigración, emigración y extranjería. En mi particular opinión, la única forma de salvar la constitucionalidad de estos artículos era forzando su tenor literal para reinterpretarlos en un sentido que no invadiesen las competencias estatales. Por eso, hay que congratularse de que los nuevos gobiernos socialistas de ambas instituciones lograsen en el verano de 2004 una solución extraprosesal a este conflicto, pactando modificar los aspectos más controvertidos del Decreto y la retirada del conflicto.

Precisamente, en línea con esta rectificación, cuatro de los cinco Estatutos aprobados a partir de 2006 (todos salvo el aragonés) elevan a rango estatutario la

delegación autonómica en Bruselas, además el valenciano y el catalán habilitan a su respectiva Generalitat para abrir oficinas en cualquier otro Estado para promover los intereses de su Comunidad. Si bien la nueva regulación estatutaria ha servido para renombrar a la Delegación en Bruselas de la Generalitat con el título de Delegación ante la Unión Europea (Decret 321/2006 de 22 de agosto).

3.3. La cooperación entre los entes subestatales europeos

§ 25. Si después de la II Guerra Mundial se extendió por Europa la idea de la cooperación entre Estados, no le quedó a la zaga la idea de la cooperación entre los entes subestatales. Así, poco a poco se ha ido creando una tupida red de organizaciones fundadas e integradas exclusivamente por poderes públicos autónomos. Las tres asociaciones de fines generales más relevantes son:

— La Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), fundada en 1971 y con el peso suficiente como para lograr que la Unión desarrollara en la década de 1990 su programa Interreg de colaboración regional en el sentido defendido por la ARFE; en la actualidad, la ARFE ha propuesto a la Comisión Europea un nuevo Interreg para el 2007 con gestión más descentralizada.

— La Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPME), fundada en 1973, que recoge a 127 regiones de toda Europa con el objetivo de conseguir un «desarrollo más equilibrado de la Unión Europea», para lo cual promueve estudios sobre las políticas comunitarias de fuerte impacto territorial, fomenta acuerdos de cooperación (partenariado), colabora con la Comisión Europea en los programas de cooperación interregional, etc.

— La Asociación de Regiones de Europa. La gran organización del movimiento regionalista europeo se fundó en 1985 por cuarenta y siete regiones y un buen número de organizaciones regionales con el fin de defender los intereses regionales en Europa y sin duda la creación del Comité de las Regiones en Maastricht se debe en buena medida al trabajo de la ARE.

El Comité de las Regiones se puede considerar como una variante cualificada de esta pertenencia a organismos interterritoriales de cooperación, aunque su naturaleza de institución europea hace más adecuado estudiarlo como una de las técnicas de participación en las decisiones de la Unión Europea. Dentro de la Unión hay dos movimientos asociativos informales que tienen por protagonistas a ciertos entes subestatales: la Conferencia de las Regiones europeas con poder legislativo (REGLEG) y la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE). Mientras que la primera está formada por los Presidentes re-

gionales, la segunda la componen los Presidentes de los Parlamentos. Llama la atención que cronológicamente la CALRE sea anterior a la REGLEC pues mientras esta se constituyó en 2000 para poder defender los intereses de estas regiones en la Convención de ese año, la CALRE se fundó en 1997.

3.4. La participación autonómica en organismos internacionales

§ 26. Las organizaciones con fines específicos sobre materias de competencia autonómica.

Como ya hemos visto, las Comunidades Autónomas no pueden pertenecer *motu proprio* a organizaciones internacionales cuyos miembros sean Estados, pero sí que están afiliadas a algunas con un estatuto semipúblico, como es el caso de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la organización medioambiental más grande del Mundo a la que pertenecen 76 Estados, 114 organismos gubernamentales, 735 ONGs nacionales y 77 internacionales. A la UICN pertenecen el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla-León.

Evidentemente no se quiebra el monopolio del *ius legationis* estatal por la pertenencia a una institución de la que forman parte 26 ONGs españolas y un par de Diputaciones. Más discutible es la admisión en la UNESCO, tal y como recoge el artículo 198 del Estatuto catalán de 2006: «La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente». Este artículo ha sido recurrido por el Partido Popular porque a su juicio la amplitud de su redacción supone la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto internacional. En mi opinión, puede salvarse su constitucionalidad poniendo el acento en que esa participación internacional será «en la forma que establezca la normativa correspondiente», remitiendo así a las disposiciones estatales sobre la materia. Con esa interpretación, se puede alinear el artículo 198 del Estatuto catalán con el 242 del andaluz que establece que la Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales «en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma, en el seno de la delegación española. Podrá hacerlo directamente cuando así lo permita la normativa estatal». No muy distantes de esta redacción quedan el artículo 62.1c del Estatuto valenciano y el 104 del aragonés.

De todas formas, merece la pena explorar las posibilidades que brinda la «normativa correspondiente» para que Cataluña pueda participar en la UNESCO a un nivel más directo que el que tiene desde 1994 en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, donde cada Comunidad Autónoma

mantiene un representante. En la propia Constitución de la UNESCO nos encontramos un artículo que, *prima facie*, podría ser la base para una incorporación de entes autónomos subestatales. Se trata de su artículo II.3 que permite que «los territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores» se incorporen a esta Agencia como «Miembros Asociados». Sin embargo, el Gobierno conservador canadiense exploró esa posibilidad a principios de 2006 para Quebec, pero se encontró con la cerrada negativa de la mayoría de los miembros de la UNESCO que consideran que se trata de un artículo únicamente aplicable a los territorios coloniales reconocidos por la ONU, como de hecho son los seis territorios que tienen este estatuto de «Miembros Asociados»: las Antillas holandesas, Aruba, las Islas Caimán, las Islas Vírgenes británicas, Tokelau y Macao (herencia de su pasado portugués).

La fórmula finalmente empleada por los Gobiernos de Canadá y Quebec fue la firma de un acuerdo en mayo de 2006 por el cual Quebec tendrá un representante permanente en la Delegación de Canadá ante la UNESCO en París, con el derecho a participar en todas las reuniones de la UNESCO, siempre dentro de la delegación canadiense y bajo la dirección del Jefe de esa delegación. No parece que haya muchos inconvenientes jurídicos para que en España se llegara a una integración similar pues no se quebraría con ello ni la soberanía estatal, ni el monopolio del *ius legationis* del Estado, ni el principio de unidad de acción en el exterior de la Administración General del Estado y se actuaría en línea con lo dispuesto en la mayoría de los Estatutos aprobados en el bienio 2006-2007. Evidentemente, los inconvenientes podrían ser políticos, pues en España no parece imaginable un texto como el *Agreement* canadiense que apela al federalismo asimétrico para atribuir una posición a Quebec que no atribuye a las otras nueve provincias. Mientras tanto, hay que recordar que el Real Decreto 173/2004 establece (como ya hiciera su antecesor el RD 972/1994) que un representante de cada Comunidad Autónoma participe en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO para así «reflejar en la participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española».

§ 27. Las federaciones deportivas internacionales.

El Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales, fijó un régimen de monopolio según el cual solo las organizaciones nacionales pueden participar en las federaciones internacionales y sólo las selecciones nacionales pueden participar en competiciones internacionales en las que compitan otras selecciones nacionales; régimen que ha sido completamente mantenido por la Ley 10/1990, del Deporte, que mantiene el régimen de monopolio en favor del Estado, si bien permite que las selec-

ciones autonómicas participen en encuentros internacionales siempre que, primero, no lo haga España y, segundo, se trate de un encuentro amistoso.

Hasta donde se me alcanza, no hay tacha de inconstitucionalidad en este régimen jurídico del Deporte, que nunca ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, posiblemente porque éste ya había adelantado su constitucionalidad en su Sentencia 1/1986 cuando juzgó el Real Decreto 2075/1982 sobre actividades y representaciones deportivas internacionales. Ahora bien, la pregunta desde el punto de vista constitucional no es si ese régimen de monopolio del Consejo Superior de Deportes es constitucional, si no si la Constitución permite el contrario, que por decirlo en los términos del programa electoral que la coalición GALEUSCA presentó en las elecciones europeas de 2004 consiste en «Introducir las modificaciones legales oportunas al objeto de garantizar la participación de las selecciones deportivas nacionales de nuestros países en las competiciones internacionales de carácter oficial».

En mi particular opinión, creo que se quebraría la coherencia y el sentido mismo del principio de unidad de acción exterior si la selección española de fútbol se enfrentara en competiciones oficiales a la catalana o a la vasca. Recuérdese que Madison reclamaba en el Federalista la acción unitaria en las relaciones exteriores para que Estados Unidos pudiera ser vista por los extranjeros como una nación. Desde luego, ni los Estados Unidos ni los demás Estados compuestos del mundo tienen un régimen de múltiples selecciones nacionales deportivas. El único ejemplo que se cita, el Reino Unido, tiene una clara explicación histórica: solo algunas selecciones que se crearon antes que la estatal, como la de fútbol y la de rugby, actúan individualmente en competiciones internacionales, pero no las existentes en los otros deportes (atletismo, natación, etc.).

Nótese, de todas formas, que en las competiciones en las que interviene las selecciones de Inglaterra, Escocia y Gales no interviene la selección del Reino Unido. Por eso, si desarrollamos el argumento jurídico a favor de la intervención de las selecciones autonómicas en las competiciones oficiales, basado en que el deporte es una materia de competencia autonómica exclusiva y miremos el propio ejemplo británico, entonces deberíamos afirmar que el Estado no tiene competencia para legislar en materia deportiva y mucho menos para formar una selección nacional. Por muy disparatado que pueda parecer, me parece más fácil defender jurídicamente que las selecciones autonómicas intervengan en las competiciones internacionales y prohibir que lo haga una española, que justificar que en una competición puedan participar simultáneamente una selección española y otras autonómicas.

En el plano jurídico varias iniciativas políticas para lograr que las selecciones autonómicas puedan participar en competiciones oficiales se han plasmado en

dos normas jurídicas en el País Vasco y Cataluña a final de los años 90 y en las propuestas de reforma estatutaria de los Parlamentos de ambas Comunidades remitidas a las Cortes, si bien éstas no han aceptado esas «selecciones nacionales»². La Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco establece en su artículo 16.6, que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». El párrafo primero del artículo 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, ordena «las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos» (redacción dada por la Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas); mandatos ambos que fueron recurridos por el Presidente del Gobierno. No lo fue —a pesar de lo que se publicó en su momento en la prensa— el artículo 40 de la Ley andaluza 6/1998 del Deporte que sólo establecía que «se consideran selecciones andaluzas las relaciones de deportistas designados para participar en una competición o conjunto de competiciones deportivas determinadas, en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

Si el principio de unidad exterior rige, como creo, en las relaciones deportivas internacionales entonces estas disposiciones legislativas de finales de siglo pasado sobre las selecciones vascas y catalanas son inconstitucionales y lo mismo habría que decir de los artículos 134.2 y 200 del Estatuto catalán de 2006 (recurridos por el PP). Ahora bien, es posible una interpretación conforme con la

² Como es de sobra conocido, la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco —en cuyo artículo 47 se recogían las «selecciones nacionales»— fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 1 de febrero de 2005; mientras que la Comisión Constitucional del Congreso suprimió el artículo 134.1b de la propuesta remitida por el Parlamento de Cataluña que incluía dentro de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de deporte «b) El fomento de la proyección exterior del deporte catalán para garantizar que las federaciones catalanas participen en competiciones oficiales de ámbito europeo e internacional mediante las selecciones deportivas nacionales». Por el contrario, mantuvo el artículo 200, mucho menos resolutivo: «La Generalidad debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos». Sin embargo, este artículo también ha sido recurrido por el PP en cuanto «La amplitud con que el precepto alude a las entidades de ámbito internacional a que puede instar su afiliación la Generalitat suscita las mismas dudas de inconstitucionalidad vertidas respecto al artículo 198, ya que nuevamente vendría a amparar el reconocimiento como sujeto de derecho internacional a la CC.AA.» (p. 318 del recurso de inconstitucionalidad de 31 de julio de 2005 contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Como en el caso del artículo 198, pienso que se puede salvar la constitucionalidad del texto considerando que el «si procede» impide considerar que el EACAN atribuya directamente capacidad internacional a la Generalitat.

Constitución: no se trata de normas que atribuyan a esas Comunidades la capacidad de afiliarse a los organismos deportivos internacionales que estimen pertinente sino únicamente cuando «proceda», es decir cuando lo autorice el Estado. Por tanto esa representación autonómica no puede significar en ningún caso una representación excluyente y al margen de la estatal, la única que puede participar en aquellos organismos deportivos internacionales a los que sólo pertenecen organizaciones estatales, como es el caso del COI.

V. LOS ACUERDOS EXTERIORES

1. *Situación legal previa a las reformas estatutarias de 2006*

§ 28. Silencio del bloque de la constitucionalidad, abundancia práctica.

Ni la Constitución, ni los Estatutos atribuían antes de 2006 expresamente a las Comunidades Autónomas la capacidad para firmar acuerdos con poderes extranjeros; sin embargo, las Comunidades han firmado acuerdos con los más variados poderes públicos extranjeros, de tal forma que puede mantenerse su admisibilidad constitucional por la vía de su frecuente uso, transformado ya en costumbre. Si el Estado ha admitido estos acuerdos, dándole cobertura legal en no pocas ocasiones y recurriendo solo aquellos que considera que vulneran sus competencias, especialmente los que las Comunidades celebran con órganos centrales de otro Estado sin su autorización previa, el problema jurídico no es ya estudiar si es constitucional o no que las Comunidades firmen estos acuerdos interterritoriales, sino su régimen jurídico y, dentro de él, muy especialmente su valor vinculante para las partes.

§ 29. Las normas estatales sobre el *ius contrahendi autonómico*.

El Estado ha aprobado algunas normas que dan cobertura a las relaciones de cooperación internacional de las Comunidades Autónomas, como son:

a) El Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, firmado en Madrid y elaborado en el marco del Consejo de Europa, ratificado por España en 1990, si bien con una declaración que condicionaba la validez de la firma de los instrumentos de cooperación entre colectividades territoriales a la conclusión previa de tratados bilaterales de España con el Estado al que las colectividades extranjeras pertenezcan. Ya se ha firmado los dos Tratados bilaterales con nuestros dos vecinos; con Francia en 1995 y en 2002 con Portugal.

b) Los convenios entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las Comunidades Autónomas, que permiten a las Comunidades participar en proyectos internacionales con la plena cobertura estatal y que suelen tratar sobre la cooperación al desarrollo o la Unión Europea.

c) La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo da una base legal a la cooperación descentralizada, dentro del principio de unidad de acción exterior y estableciendo unos mecanismos de coordinación que permitan un mejor cooperación al desarrollo.

2. El artículo 195 del Estatuto catalán de 2006

§ 30. Los Estatutos valenciano y catalán de 2006 han venido a quebrar la línea de silencio legislativo sobre los acuerdos exteriores. El Estatuto valenciano señala a partir de 2006 en su artículo 68.5 que se trata de acuerdos no normativos que no tendrán carácter de tratados internacionales y que se comunicarán a las Cortes, por lo que no ha suscitado dudas de constitucionalidad a pesar de que se señala expresamente que se podrán firmar con «otros Estados». Por su parte, el artículo 195 del Estatuto catalán sí que ha sido recurrido por invadir competencias estatales. Su texto es el siguiente: «La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat». Ahora bien, parece fácil una interpretación conforme con la Constitución tanto por su tenor literal como porque el artículo 241 del Estatuto andaluz de 2007 lo sigue al pie de la letra y el artículo 92.2 del Estatuto aragonés lo hace en términos muy parecidos.

Este reconocimiento estatutario es completamente lógico pues todas las Comunidades Autónomas llevaban años firmando acuerdos con los más diversos entes internacionales. Es más, el Estado les ha dado cobertura de forma habitual unas veces mediante normas habilitantes como el Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza de 1980 y otras por el asentimiento tácito que significa no recurrirlos ante el Constitucional.

3. El valor jurídico de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas

§ 31. Discrepancia con la doctrina dominante.

Ante el tradicional silencio del bloque de la constitucionalidad, un buen número de autores ha venido considerando que no era posible admitir que generen verdaderas obligaciones jurídicas porque entonces se trataría de tratados inter-

nacionales, de ahí que se califiquen como acuerdos no normativos, que son aquellos «textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos de cualquier orden». En mi opinión, y si admitimos la existencia de un *ius contrahendi autonómico* sobre las materias de su competencia, no parece razonable enviar sus efectos al mundo extrajurídico. Evidentemente, esos acuerdos deben ser válidos para lo cual deben versar sobre materias de competencia autonómica, no pueden incidir en la política exterior estatal y no pueden generar responsabilidades internacionales para el Estado³.

Por tanto, el problema es determinar la capacidad de obligar a las partes que tienen los acuerdos exteriores válidos, sabiendo que no es posible exigir su cumplimiento según las normas de Derecho internacional. Pero esto no nos debe llevar a calificarlos como «acuerdos no normativos», sino de instrumentos jurídicos que no están sometidos al Derecho internacional, característica que comparten con las leyes, los reglamentos y las demás fuentes jurídicas internas. Aunque nada impide que las Comunidades Autónomas realicen declaraciones de intenciones, comunicados conjuntos o cualquier otra modalidad de *soft law*, sin más efectos que un pacto entre caballeros, sin generar obligaciones jurídicas para los intervinientes, tampoco se ven las razones para admitir el *ius contrahendi* autonómico, leer muchos acuerdos en los que claramente se desprende la voluntad de las partes de cumplir unos objetivos concretos, asumir obligaciones, incluso realizar unos gastos económicos; ver cómo los actores políticos los consideran vinculantes —debates parlamentarios incluidos— y luego concluir que ninguno de esos acuerdos tiene relevancia en el mundo jurídico.

§ 32. Apoyo legal para el valor vinculante de los Acuerdos exteriores.

El art. 2.1 del Protocolo del Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza da pie a atribuir valor vinculante a estos acuerdos en cuanto declara que un acuerdo de cooperación «compromete la sola responsabilidad de las colectividades o autoridades territoriales que lo han concluido». Aunque el objetivo primero de esa redacción era evitar la responsabilidad del Estado, su in-

³ Esta es la postura del Gobierno central que únicamente recurre aquellos acuerdos exteriores que considera que invaden sus competencias. Así, por ejemplo, interpuso el conflicto de competencias 534/2004 en relación con el Acuerdo de 21 de septiembre de 2003, entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la República Islámica de Mauritania, admitido a trámite por el TC por providencia de 28 de abril de 2004 (BOE de 18.5.2004). En opinión del Gobierno central, dicho Acuerdo vulnera tanto su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales como la de pesca marítima (Vid. el Boletín informativo del M AP sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el primer trimestre de 2004, pp. 27-28).

terpretación lógica y literal es que quien firme un acuerdo de cooperación transfronteriza dentro del Convenio-Marco de Madrid está adquiriendo compromisos jurídicos, pues interpretar lo contrario supone leer algo así como «estos acuerdos no tienen fuerza vinculante para nadie, firmante o no» donde solo dice que no la tiene para el Estado. En sus anexos, dedicados a los «modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales» hay también un buen número de disposiciones que demuestran la voluntad de que los acuerdos entre autoridades subestatales celebrados conforme al Convenio Marco tengan fuerza vinculante, tanto es así que se señala que «las Partes en dichos contratos especificarán la legislación aplicable haciendo referencia al derecho contractual (público y privado) de uno de los Estados signatarios del presente Tratado».

Y si se admite su fuerza vinculante, no es difícil encontrar en la legislación española una respuesta sobre el órgano jurisdiccional ante el que cabe exigírsela: el artículo 11.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa determina que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá, en única instancia, de los recursos «en relación con los convenios entre Administraciones públicas no atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia», justo el supuesto de nuestros acuerdos exteriores autonómicos cuando se rijan por el Derecho Público español.

4. *Clasificación de los acuerdos exteriores autonómicos*

§ 33. Pluralidad de efectos jurídicos.

Así las cosas, me parece que más que buscar un único régimen sobre los efectos de los acuerdos exteriores autonómicos válidos lo pertinente es distinguir varios tipos de acuerdos, con diferentes efectos:

a) Acuerdos no vinculantes, categoría que me parece más adecuada que la de no normativos, por la distinción que haré enseguida entre acuerdos normativos y negociales.

b) Acuerdos sometidos al Derecho europeo: aquellos que se realizan en el marco de los programas europeos, como las Agrupaciones europeas de cooperación territorial que permite crear el Reglamento de la Comisión 1082/2006, el programa Med-Urbs para cooperación de organismos territoriales que se comprometen sobre «una base contractual», etc.

c) Acuerdos negociales regidos por el Derecho civil, cuyo ejemplo más relevante es el de la fundación de la Asociación Regiones Europeas que se fundó y

registró en Estrasburgo en 1985, con el propósito expreso de someterse al Derecho civil de Alsacia. Ya he señalado más arriba cómo el Convenio-Marco de Madrid prevé la celebración de contratos sometidos al Derecho privado de uno de los Estados signatarios y, añadido ahora, que también prevé la creación de asociaciones regidas por el Derecho Civil.

d) Acuerdos negociales regidos por el Derecho público, también previsto en el Convenio-Marco y en el que cabe incluir la gran mayoría de acuerdos realizados al amparo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

e) Acuerdos normativos: aquellos que innovan el ordenamiento jurídico y crean obligaciones generales para las partes. Evidentemente, la eficacia jurídica de estos acuerdos autonómicos es la más difícil de admitir, de hecho durante cierto tiempo incluso se negó que los convenios entre Comunidades Autónomas pudieran ser una fuente del Derecho, tesis que hoy se ha abandonado. Ahora bien, o las Comunidades pueden firmarlos con los efectos jurídicos que de ellos se deriven o no pueden firmarlos, pero lo que va contra la lógica del Derecho es que una Comunidad firme un acuerdo exterior en el que se adquieran compromisos, admitamos que ese pacto es conforme con nuestro ordenamiento y luego le neguemos efecto jurídico. Como decía el clásico, *tertium non datur*.

VI. CONCLUSIONES

§ 34. Los cambios en la concepción del Estado.

En el Siglo XXI en el que estamos, la transformación social, económica y técnica que llamamos globalización está alterando profundamente las pautas de comportamiento de todos los actores sociales, incluidos también los propios poderes públicos. En el nuevo Estado constitucional cooperativo todas las categorías básicas de la teoría del Estado se están reinterpremando a la luz de unas intensísimas relaciones internacionales. Este cambio en la concepción del Estado y las relaciones entre ellos no puede dejar de tener una fuerte incidencia en la actividad de las Comunidades Autónomas, que hoy sienten que sus intereses y su ámbito de competencia les exige realizar actividades más allá de las fronteras españolas; muy especialmente en el ámbito europeo. Las reformas de 2006 de los Estatutos valenciano y catalán han incidido, precisamente, en este punto recogiendo en buena medida las enseñanzas de lo que podríamos llamar el periodo de rodaje de la nueva situación internacional, en la que cada uno de los actores implicados han debido adecuarse a los nuevos papeles que a cada uno le corresponde.

§ 35. Resumen de algunas propuestas.

En mi particular opinión, además de las soluciones parciales que están ofreciendo las distintas propuestas de reforma estatutaria que hay en estos momentos en marcha creo que sería conveniente una regulación general que recoja tanto la experiencia del Estado y de las Comunidades como la amplia jurisprudencia del Constitucional. A la luz de ambas y dejando ahora al margen la posible reforma de la Constitución —que debería llevar a una regulación separada de las relaciones internacionales y las relaciones con la Unión, *more germanico*—, me parece que se pueden proponer las siguientes cinco medidas generales:

a) Formalización legislativa de la actividad exterior de los poderes públicos muy especialmente en relación con la Unión Europea: Alemania lo ha hecho en su reforma constitucional de 2006 y tanto las cinco reformas estatutarias ya aprobadas por las Cortes Generales en esta legislatura como las tres tomadas en consideración por el Congreso contienen una detallada regulación de la actividad exterior de cada una de sus Comunidades. Lo lógico sería que el Estado hiciera otro tanto y si por nuestro tradicional problema para reformar la Constitución no parece conveniente seguir el modelo alemán, sí que se debería de elaborar una ley estatal que regulara lo más precisamente esta competencia y su coordinación con las competencias autonómicas.

Se trata de retomar la idea de 1985 —que se quedó anclado en la fase de anteproyecto— de elaborar una Ley de Ordenación de la actividad del Estado en materia de Tratados, para regular la actividad exterior de las Comunidades y su coordinación con la del Estado, sobre todo en los ámbitos más debatidos como son el derecho de información en la negociación de los tratados, los viajes internacionales, la apertura de oficinas autonómicas en el exterior, la participación autonómica en los asuntos europeos y el régimen jurídico de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas. Salvando las distancias (y la primera es que no está prevista en la propia Constitución), esta Ley debería desempeñar un papel similar a la LOFCA en materia financiera, el instrumento jurídico que diseñe el bloque de la constitucionalidad en el ámbito exterior de las competencias autonómicas.

b) Incremento de las técnicas de cooperación generales: es un tópico repetido la idea de que la Constitución de 1978 no desarrolló adecuadamente las técnicas de cooperación, empezando por el propio Senado, retóricamente convertido en la cámara de representación territorial. Las Conferencias Sectoriales también deberían reformarse, sobre todo la de Asuntos europeos, reducida muchas veces a simple foro de explicación detallada de decisiones estatales ya toma-

das y casi siempre conocidas por la prensa. Por su relevancia, la Conferencia de Presidentes creada en 2004 —y con tres reuniones celebradas hasta la fecha— podría tener en este ámbito externo uno de sus campos de actuación más relevantes.

c) En el ámbito de lo que podemos llamar la Administración cotidiana, es necesario continuar con la línea de dar cabida a representantes de las Comunidades en instituciones estatales con proyección internacional, tal y como ya sucede en el Instituto Español de Comercio Exterior, el Consejo Promotor del Turismo, el Consejo General de la Emigración, la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO; pero no en el Instituto Cervantes⁴. Y lo mismo cabe decir de la participación en los Comités técnicos de la Comisión Europea y en los Consejos de Ministros.

También parece necesario estudiar técnicas de cooperación que eviten la descoordinación, muy especialmente en los ámbitos de promoción comercial y turística; no ya por el principio de unidad de acción exterior, sino pensando en una eficaz gestión de los recursos públicos, que debería llevar a aplicar economías de escala evitando la proliferación de —por ejemplo— oficinas comerciales regionales con un alto coste y escasa capacidad operativa. En este campo, la casi inexistente cooperación horizontal, entre Comunidades, podría tener un vasto campo para desarrollarse.

d) Las Administraciones autonómicas deben abandonar la práctica de no publicar en sus diarios oficiales los acuerdos exteriores, práctica muy poco conforme tanto con los principios generales de Derecho, consagrados en el artículo 9 de la Constitución, como con los principios de un gobierno democrático, responsable y cercano a los ciudadanos, omnipresentes en nuestra *Lex legum*.

VII. BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA

AJA, Eliseo y VIVER PI-SUNYER, Carles: «Valoración de 25 años de autonomía», *REDC*, n.º 69, septiembre-diciembre de 2003, pp. 69-113.

ALBERTÍ, Enoch: «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea» en Enoch ALBERTÍ y Eduard ROIG, *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

⁴ Sin llegar a esta integración, sí que en septiembre de 2004 se firmó en Barcelona un convenio de colaboración el Instituto Cervantes y el Instituto Ramon Llull para promover la cultura catalana en el extranjero a través de la red de centros del Cervantes.

- ALONSO GARCÍA, Ricardo: «Supletoriedad del Derecho estatal y ejecución del Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, n.º 123, 1997, pp. 1-4.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: un estudio de jurisprudencia constitucional», *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 21, 1996, pp. 359-388.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: «El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales», *Revista Jurídica del Deporte*, 1991, vol. 1, pp. 15-34.
- ASENSI SABATER, José: «Europeísmo y regionalismo: una coyuntura decisiva en la construcción europea», en Raúl MORODO LEONCIO y Pedro de VEGA (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense, Madrid, 2001, Vol. 4, pp. 2293-2306.
- BELTRÁN GARCÍA, Susana: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.
- BIGLINO, Paloma (coord.): *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003.
- BURKHARDT PÉREZ, Inmaculada Gemma: *Unidad y Autonomía en el Estado Constitucional Español: reflexiones a propósito de la práctica internacional de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Universidad de Almería, 1999 (libro en formato electrónico).
- BUSTOS GISBERT, Rafael: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos de: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001.
- CARRERAS SERRA, Francesc: «El nuevo estatuto frente a la Constitución», *Claves de la razón práctica*, n.º 158, 2005, pp. 4-11.
- CORCUERA ATIENZA, Javier: «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español: reflexiones tras el fracaso de la propuesta de la Ley General de Cooperación Autonómica», *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 8, 2002, pp.187-233.
- CONDE MARTÍNEZ, Carlos: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2000.
- CHUECA SANCHO, Ángel G.: «Aplicación de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas y la ley de extranjería», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 20, 2002, pp. 321345.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/ Constitución para Europa» en su *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004.

- D'ATENA, Antonio: *La Regioni dopo il bing bang*, Giuffrè, Milán, 2005.
- ERKOREKA GERVASIO, Josu Iñaki: «Deporte y distribución competencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 59, pp. 47-118.
- FERNÁNDEZ DE MUNIAIN LETAMENDÍA, Carlos: *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas. Relaciones Internacionales*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 1992.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La acción exterior y las Comunidades Autónomas», *Anuario Jurídico de la Rioja*, n.º 8, 2002, pp. 344-424.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: «Sobre la reforma del Senado» en Francisco RUBIO LLORENTE (ed.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 751-794.
- HIDALGO Silvia y ESPADA, Fernando: *Hacia una nueva cooperación española. Informe*, n.º 2, FRIDE, Madrid, 2005.
- JAUREGUI, Gurutz: «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *REP*, n.º 46-47, Jul.-Oct. 1985, p. 466.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: «La ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, n.º 41, enero-abril de 1995, pp. 184-202.
- LACHAPPELLE, Guy y PAQUINE, Stéphane (editores): *Mastering Globalization. New Sub-States' Governance and Strategies*, Routledge, Londres, 2005.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio: *Constitución e integración*, Madrid, CEC, 1996.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005.
- MORATA, Francesc (ed.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004.
- PÉREZ CALVO, Alberto: *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993.
- PÉREZ TREMP, Pablo: «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pp. 351-387.
- PÉREZ TREMP, Pablo (coord); CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel y ROIG MOLÉS, Eduard: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- REMIRO BROTONS, Antonio: «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª de la Constitución)» en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI, Edersa, Madrid, 1999, pp. 237-254.

- ROIG MOLÉS, Eduard: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002.
- ROJO SALGADO, Argimiro: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- ROLDÁN BARBERO, Javier: *Las relaciones exteriores de España*, Madrid, Dykinson, 2001.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: «Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea», *Autonomies*, n.º 20, diciembre de 1995, pp. 91-102.
- RUIZ ROBLEDO, Agustín: «Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas», en *La Ley*, 1991-1, pp. 1160-1168.
- «La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales» en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 14, 2006, Vol I, pp. 139-163.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *Descentralización y cooperación: introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política, su aplicación al caso español*, IEAL, Madrid, 1984.
- VALERO JORDANA, Gregorio: *Parlamento y regiones en la construcción de Europa*, Madrid, Tecnos, 2003.

Title

The foreign activity of the Autonomous Communities in the Second Autonomic State

Resumen

La clara frontera existente en el pasado entre la actividad interior de un Estado y su política exterior ha desaparecido en la actualidad y se ha sustituido por un intenso entramado de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales que ha transformado, especialmente en la Unión Europea, conceptos tradicionales del Derecho constitucional como soberanía, relaciones internacionales, jurisdicción, etc. Lógicamente, la actividad de las Comunidades Autónomas también se ha visto afectada por esta transformación de los escenarios políticos, de tal manera que se ha hecho necesaria una reformulación de la división de competencias entre el Estado y las Comunidades que, en buena medida, ha terminado por mutar el contenido que es su momento los constituyentes atribuyeron al artículo 149.1.3ª de la Constitución, que tuvo su primer reflejo en una jurisprudencia del Tribunal Constitucional muy restrictiva de la actividad exterior de las Comunidades. Este trabajo intenta dar cuenta del nuevo contenido de las relaciones

internacionales como ámbito competencial reservado al Estado y desarrollar, por otra parte, una teoría de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas lo más completa posible para lo cual se han tenido en cuenta dos grandes sectores, por un lado las competencias autonómicas relacionadas con la actividad exterior del Estado y por otro la propia actividad exterior de las Comunidades. Además, se estudia con detalle uno de los instrumentos más discutidos de esa actividad exterior: los acuerdos que las Comunidades establecen con poderes públicos de otros Estados.

El artículo concluye con unas propuestas de *lege ferenda* derivadas del análisis previo. Así se propone, entre otras medidas, una Ley general de la actividad exterior de los poderes públicos donde se recojan muchas de las prácticas que ahora están dispersas por la legislación (algunas incluso en simple circulares), se aclare el bloque de la constitucionalidad en el ámbito exterior de las competencias autonómicas y se refuercen los instrumentos de cooperación, especialmente las conferencias sectoriales.

Abstract

The clear division between the State' internal activity and its foreign policy that existed in the past has disappeared and has been substituted by complex network of political, economics, social and cultural relations which have transformed —especially in the European Union— traditional concepts of Constitutional Law such as sovereignty, international relations, jurisdiction, etc. Inevitably, the activity of the Autonomous Communities has also been affected by this transformation, so that a reformulation of the division of competencies between the State and the Communities has become necessary. To a great extent, this ended by changing the content that the Constituent Assembly gave at that time to Article 149.1.3 of the Spanish Constitution, was first reflected in the very restrictive jurisprudence of the Constitutional Court dealing with the foreign activities of the Communities.

This work seeks explain the new content of international relations as a competence reserve to the State and to develop the most complete theory possible of the Autonomous Communities. Two main sectors have been taken into account; on one hand the autonomous competencies connected with the State' foreign activity and on the other the foreign activity of the Communities themselves. Moreover, one most controversial instrument of that activity is studied in detail: the agreements that Communities make with the public powers of other states.

This article concludes with some proposals for future legislation derived from the earlier analysis. Thus, it proposes, among other measures, a general law of foreign activities of public powers bringing together many of the practices which are now scattered throughout the legislation (some even in simple circulars), clarifying the block of constitutionality in the foreign autonomous competencies and strengthening the instruments of cooperation, especially the sectorial conferences.

Palabras clave

Estado autonómico; Relaciones internacionales; Actividad exterior de las Comunidades Autónomas; Acuerdos exteriores

Key words

Autonomous State, International relations, Foreign activity of Autonomous Communities, Foreign Agreements