

LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA, FACTOR DESENCADENANTE DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SPAIN'S ACCESSION TO THE EUROPEAN COMMUNITY, TRIGGER OF THE EXTERNAL ACTION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

MARGARITA CORRAL SUÁREZ

Profesora Titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

Catedrático Emérito de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. 3. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS AUTONOMÍAS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO. 1. En el marco de la acción del Estado: a) *La participación en la formación de la voluntad del Estado.* b) *La aplicación del Derecho comunitario.* c) *La presencia autonómica en las Instituciones de la Unión y en la REPER.* 2. De manera autónoma. 4. EL PUENTE ENTRE EL MARCO EUROPEO Y EL INTERNACIONAL. 1. ¿Un derecho de legación? Las oficinas en Bruselas. 2. ¿Un derecho a concertar Tratados Internacionales? De los protocolos de cooperación a los acuerdos internacionales no normativos. 5. LA ACCIÓN EXTERIOR DE CARÁCTER INTERNACIONAL. 1. Junto al Estado. 2. De forma «independiente»: a) *La conclusión de acuerdos internacionales no normativos.* b) *La participación en organismos internacionales.* 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

A primera vista podría pensarse que el ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas en el ámbito internacional es la consecuencia lógica

del régimen creado por la Constitución de 1978. En efecto, cuando se establece un sistema federal o cuasi-federal como el nuestro, en el que el ejercicio pleno y eficaz de las competencias materiales que se atribuyen a las entidades subestatales requiere de la acción exterior, o bien se dota expresamente a éstas de tales competencias o bien les son reconocidas implícitamente. El derecho comparado ofrece numerosos ejemplos en este sentido¹. En el caso español, sin embargo, las cosas fueron muy diferentes. Ni durante su negociación ni tras la entrada en vigor de nuestra Constitución hubo demasiado interés en poner en marcha un mecanismo que facilitara la acción exterior de las comunidades autónomas y ni siquiera su participación en la acción exterior del Estado. Por eso se ha dicho con razón que «se construyó un Estado de estructura compleja hacia dentro y unitario hacia fuera»². La Constitución se limitó, en el mejor de los casos, a crear el cauce jurídico que permitiría después el acceso a la acción exterior de las autonomías³. De forma que no fue hasta 1988 cuando, tras la entrada de España en las Comunidades Europeas, de manera casi subrepticia en el primer momento⁴, el Gobierno central tuvo que poner en pie la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas –que no se institucionalizó hasta 1992 y que solo en 1997 recibiría rango legislativo– que abriría a las autonomías una vía de colaboración con el Estado en el marco exterior europeo pero que, a su vez, constituiría el primer paso a una acción exterior de carácter internacional.

Las comunidades autónomas tampoco mostraron inicialmente mucha prisa en ese acceso a la acción exterior. De hecho, los estatutos de autonomía que se fueron aprobando a lo largo de los años ochenta introdujeron pocas previsiones al efecto y el alcance de las mismas fue bastante modesto. Se trataba –sin que se establecieran obligaciones o derechos claros por parte de nadie⁵– de la instancia a los órganos centrales del Estado para la negociación de cierta clase de tratados, de la recepción de información sobre la conclusión de tratados que afectaran a determinadas materias objeto del interés o de la competencia de las autonomías y de la aplicación

¹ Vid. REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid 1984, págs. 236 y ss.

² ROLDÁN BARBERO, J., *Las relaciones Exteriores de España*, Dykinson/Universidad de Almería, Madrid 2001, pág. 76

³ Así se afirma en el preámbulo de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado: «la Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de competencias en materia de Acción Exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de la Acción Exterior en sentido propio».

⁴ Vid. SORIANO GARCÍA, J. E., «Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: Primeros pasos en la dirección correcta», *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 69, 1991, pp. 17 y ss.

⁵ Vid. GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., «La participación de las comunidades autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», en *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmiques, Barcelona 1990, p. 45; FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «El ámbito internacional de actuación de las Comunidades Autónomas», *Huarte de San Juan* nº 2, 1995, pp. 71 y ss.; PELÁEZ MARÓN, J. M., «El Estatuto de Autonomía de Andalucía y la actividad internacional», *Revista de Estudios Andaluces* 1984, págs. 99 y ss.

de los tratados internacionales que afectaran a materias que la Constitución había colocado bajo su competencia⁶. Por otra parte, los estatutos no introdujeron disposiciones previendo el ingreso de España en las Comunidades Europeas. Las razones de esta actitud poco ambiciosa fueron seguramente diferentes en las distintas comunidades autónomas⁷ pero, en todo caso, influyó el hecho de que, en apariencia, las relaciones internacionales les estaban vedadas puesto que el artículo 149.1.3^a de la Constitución las colocaba exclusivamente en manos del Estado⁸.

Como es bien sabido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contribuyó inicialmente a que las cosas fueran así al dar al concepto de relaciones internacionales del citado precepto una interpretación omnicompreensiva a favor del Estado⁹ que no empezaría a cambiar hasta mediados de los años noventa¹⁰. Lo cual no

⁶ Fue el caso de las versiones originales de los estatutos de autonomía de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y País Vasco. Los estatutos de Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y, en cierta medida, Castilla y León recogieron únicamente la posibilidad de instar del Gobierno la conclusión de tratados, y los de Canarias, Madrid, Murcia y Navarra se refirieron sólo a la posibilidad de recibir información. En los estatutos de La Rioja y Valencia no se introdujo ninguna previsión al respecto. Las diferencias entre unos y otros estatutos no tuvieron, sin embargo, trascendencia alguna ya que, como se puede comprobar, todas las autonomías acabaron ejerciendo las mismas competencias, unas veces toleradas por el Estado y otras auspiciadas por éste y, finalmente, esa práctica terminó siendo recogida en las últimas reformas de los estatutos de autonomía. *Vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A. A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en R. GARCÍA PÉREZ (dir.), *La acción exterior de las comunidades autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009, pág. 108.

⁷ Sobre Castilla y León puede verse nuestro trabajo «La actividad exterior de Castilla y León», en J. PUEYO LOSA y M^a T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1999, págs. 109 y ss.

⁸ También se alegaba a favor de la exclusividad del Estado el hecho de que, en caso de incumplimiento de un compromiso suscrito con una organización a la que se hubiera atribuido competencias derivadas de la Constitución, sería aquel el responsable de acuerdo con lo que establece el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución: «Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión»

⁹ Recuérdense, entre otras, las Sentencias 26/1982, de 24 de mayo, sobre un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña en materia de concesión de emisoras de frecuencia modulada, la 44/1982, de 8 de julio, conflicto positivo de competencia sobre la misma materia, esta vez con relación al Gobierno, y la 58/1982, de 27 de julio, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/1981 del Parlamento catalán sobre el Patrimonio de la Generalitat de Cataluña.

¹⁰ El famoso voto particular de varios magistrados en el asunto sobre el «Comunicado de colaboración» suscrito por la Consejería de Medio ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección general de Medio ambiente del Reino de Dinamarca (Sentencia 137/1989, de 20 de julio) supuso un punto de inflexión a partir del cual el Tribunal Constitucional comenzó a distinguir dentro del término «relaciones internacionales» lo que es el núcleo duro de las mismas –que debe quedar en manos del Estado– y lo que son las actividades «de relieve internacional» que pueden desarrollar las comunidades autónomas. La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, sobre un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco en relación con el Decreto 89/1988 que establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo autonómico, fue la que consagró la nueva

resulta tan sorprendente si tenemos en cuenta que la intención de la Constitución parecía clara ya que los constituyentes habían ido rechazando, una tras otra, las propuestas –de vascos y catalanes principalmente– tendentes a abrir la mano en este campo a actores distintos del Estado¹¹. Así que, en estas condiciones, no es de extrañar que a finales de los ochenta, habiendo tenido ya lugar el ingreso de España en la Comunidad Europea, el Gobierno de la nación se mostrara todavía reticente incluso ante las reivindicaciones de las comunidades autónomas en favor de algo ya tan necesario como una mayor participación en los asuntos europeos.

Finalmente, fue esta necesidad de facilitar a las autonomías una vía de participación en los asuntos europeos la que abrió brecha en el monopolio estatal de las relaciones internacionales. En efecto, la doctrina había puesto enseguida de relieve la conveniencia de ir buscando un mecanismo que permitiera a las comunidades autónomas contrarrestar el vaciado de competencias que, de otra manera, iban a sufrir éstas como consecuencia del ingreso en la Comunidad Europea. Se trataba de competencias *ratione materiae* que la Constitución y los estatutos de autonomía –el bloque constitucional– atribuían a las comunidades autónomas, lo que las legitimaba para participar en los debates que, sobre dichas materias, tuvieran lugar en el foro europeo a pesar de que nuestra Carta Magna no dijera nada al respecto¹². Una vez establecido ese mecanismo, el mejor ejemplo –que más adelante examinaremos– de cómo el acceso a las relaciones internacionales por parte de las comunidades autónomas fue consecuencia del ingreso de España en la Comunidad Europea nos lo proporciona la cooperación transfronteriza entre regiones que, si bien venía siendo propiciada por el Consejo de Europa casi desde su fundación y quedó consagrada en el Convenio-marco europeo abierto a la firma en Madrid en 1980¹³, no

orientación jurisprudencial. En ella se afirmaba que las Comunidades autónomas podían, en el desarrollo de sus competencias, llevar a cabo lícitamente actividades de proyección exterior siempre que «no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi* ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

¹¹ Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Verano de Vitoria Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, p. 304, y PONS RAFOLS, X., y SAGARA TRÍAS, E., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna Internacional, nº 8, CEI, Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, 2006, p. 82. Hay que tener siempre presente que, como en su día ya puso de relieve el profesor REMIRO BROTONS, nuestra Constitución presenta un «déficit de internacionalismo» ya que, entre otras cosas «no se han querido sacar demasiadas consecuencias de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, dotadas de ciertas competencias exclusivas, en orden a la gestión de la actividad exterior y la ejecución de las obligaciones internacionales» (REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior del Estado*, op. cit., págs. 20 y ss.).

¹² Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en A. A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pág. 115.

¹³ Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, abierto a la firma en Madrid el 21 de mayo de 1980, ratificado por España en 1990, (BOE

empezaría a interesar hasta que la Comunidad Europea a través inicialmente de la Política Regional y, después, de la Cohesión económica y social decidió hacerla objeto de importantes subvenciones. El objetivo era solucionar los problemas que la vecindad de una frontera acarrea a las regiones fronterizas y, por esta vía, mejorar su situación económica, muy inferior a la media comunitaria¹⁴. La posibilidad de captar las citadas subvenciones por parte de las regiones afectadas constituyó el revulsivo que forzó la búsqueda de fórmulas que permitieran la acción exterior –transfronteriza– de las autonomías que, por hacer frontera con Francia y con Portugal, podían disfrutarlas. No es más que un ejemplo pero, en general, puede afirmarse que aunque, más pronto o más tarde, tanto el propio sistema establecido en la Constitución como la globalización económica hubieran llevado seguramente al mismo resultado, la realidad es que fue el ingreso de España en la Comunidad Europea lo que sirvió para abrir los ojos de nuestras comunidades autónomas a un mundo exterior que hasta entonces les estaba vetado y el marco comunitario europeo ha constituido desde entonces el telón de fondo de cuantos pasos se han ido dando a favor de la acción exterior de las mismas.

En el proceso de «internacionalización» que así se inicia existen varias fechas clave. Una de ellas fue la del 26 de mayo de 1994, cuando, dieciséis años después de adoptada la Constitución y ocho años después del ingreso en la Comunidad Europea, el Tribunal Constitucional inicia un viraje en su jurisprudencia¹⁵ con la Sentencia 165/1994 sobre la oficina del País Vasco en Bruselas, en la que acepta, finalmente, algo que la doctrina ya había dejado claro con anterioridad: El hecho de que las relaciones internacionales no constituyan una materia objeto de atribución sino un ámbito de acción en el que podían desarrollarse tanto las competencias atribuidas al Estado como a las Comunidades Autónomas¹⁶. Otra fecha clave fue la del 14 de junio, tam-

nº 248, de 16/10/1990), cuyas disposiciones no empezarían a aplicarse plenamente hasta 1995 –Tratado de Bayona– en relación con las regiones fronterizas francesas y hasta 2004 –Tratado de Valencia– con relación a las portuguesas. Sobre la acción del Consejo de Europa en favor de las regiones *vid.*, BALOUP, G., «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, págs. 73 y ss.

¹⁴ Sobre este punto puede consultarse nuestro trabajo «La actividad exterior de las comunidades autónomas: La cooperación transfronteriza» en J. GARCÍA ROCA (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, págs. 383 y ss.

¹⁵ La Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, resolvía un conflicto positivo de competencias –que tenía que ver precisamente con la Política agrícola comunitaria– afirmando que el Estado no podía ampararse en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituyera desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios o tratados internacionales. Previamente, el voto particular discrepante en la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, al que ya nos hemos referido, había iniciado el cambio de rumbo jurisprudencial y poco más tarde, en su Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, el Tribunal Constitucional se negaba a admitir que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas con los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla relaciones internacionales».

¹⁶ REMIRO BROTONS, A., «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en M. RAMÍREZ, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, págs. 353 y ss.

bién de 1994, cuando la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, reunida en sesión plenaria, acordó extender su campo de acción exterior más allá de lo comunitario, incluyendo expresamente lo relacionado con el Consejo de Europa. A partir de ese momento el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores se incorporó a la Comisión de coordinadores que se había creado en 1992 como organismo de apoyo a la Conferencia. Lo curioso es que este proceso aún no ha terminado puesto que la adecuada y eficaz aplicación de la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, requiere todavía, según se afirma en su propio preámbulo, un «acuerdo básico» en el que, entre otros actores, participen las Comunidades Autónomas¹⁷.

¿Cómo se ha ido desarrollando este proceso? Es lo que vamos a exponer a continuación partiendo de que si bien es cierto que el derecho comunitario europeo y, en general, el marco comunitario es considerado por muchos como una especie de *tercium genus* entre lo interno y lo internacional, no es menos cierto que la Unión Europea es una organización internacional con personalidad propia y, por lo tanto, un sujeto de derecho internacional. Nosotros aquí vamos a utilizar los términos «relaciones internacionales», «acción exterior europea» y «acción exterior internacional» sabiendo que los conceptos de interior y exterior tienen un sentido relativo y que para una comunidad autónoma como, por ejemplo, Castilla y León tan exterior es la Comunidad Autónoma de La Rioja como la Región Norte de Portugal o la de Escania en Suecia. Sin embargo su relación con esta última tiene carácter internacional mientras que con las dos anteriores no. Vamos a considerar como equivalentes los términos acción exterior y relaciones exteriores para aplicarlos a la actuación de las autonomías fuera de las fronteras de España, distinguiendo entre la acción exterior europea, para referirnos a la que se desarrolla dentro del marco comunitario europeo, y la acción exterior de carácter internacional, para la que se lleva a cabo fuera de ese ámbito. Distinguiremos, además, dentro de cada una de ellas, como ya se ha venido haciendo, entre la acción exterior que las comunidades autónomas llevan a cabo de la mano del Estado y la que desarrollan de forma autónoma o «independiente». Profundizaremos más o menos, pero en ningún caso vamos a hacer un análisis de los diferentes mecanismos que se han ido poniendo en funcionamiento sino que, simplemente, nos limitaremos más bien a señalarlos en la medida que consideremos necesaria para mostrar la evolución que se ha ido producido en esta materia y la decisiva incidencia que en ella ha tenido el ingreso de España en la Comunidad Europea.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

El atasco que durante unos años sufrió la acción exterior de las comunidades autónomas se debió, desde una perspectiva estrictamente jurídica, al hecho de que entre

¹⁷ Según la Disposición derogatoria única de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, «quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley y, en particular, el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el exterior»

las materias que el artículo 149.1.3ª de la Constitución asigna al Estado figuran «las relaciones internacionales». Por otra parte, los artículos 63.2 y 93 a 97 indican que la competencia para concluir tratados internacionales corresponde al Estado desde la negociación a la ratificación y, finalmente, el artículo 148 establece un listado de competencias que las comunidades autónomas pueden asumir entre las que no aparecen las relaciones internacionales. En estas condiciones, en las primeras ocasiones en que el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse al respecto lo hizo de forma maximalista a favor del Estado. Así sucedió, por ejemplo, en la Sentencia 44/1982, de 8 de julio, a la que ya nos hemos referido, cuando consideró que la dimensión internacional de la radiodifusión impedía la acción en este campo de las comunidades autónomas ya que podía poner en peligro la unidad de interpretación por parte del Estado de los tratados en los que es parte. Fue igualmente el caso de la Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre, cuyo origen fue el intento de la Junta de Galicia de crear un instituto de bachillerato a distancia destinado a actuar en el exterior que le habría llevado a entrar en relación con poderes públicos extranjeros.

El cambio de orientación se inició con motivo de la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, que fue de nuevo contraria a la pretensión autonómica¹⁸ pero que, sin embargo, fue objeto del voto particular del magistrado DÍEZ EIMIL, al que se adhirieron otros tres magistrados –TOMAS Y VALIENTE, DE LA VEGA BENAYAS y RODRÍGUEZ PIÑERO– que criticaba la concepción globalizante de las relaciones internacionales como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado. Se basaba en una idea que la doctrina ya había puesto de relieve con anterioridad: Que la Constitución cometió un error al haber considerado las relaciones internacionales como una materia más de las que se catalogaban en los artículos 148 y 149 cuando en realidad pueden ser la expresión hacia el exterior de cualquiera de esas materias, competencia unas del Estado y otras de las Comunidades autónomas¹⁹. Desde este punto de vista, quitando en determinados actos de carácter internacional tradicionalmente reservados al Estado, como los acuerdos políticos, militares o los que afectan a la seguridad o a la integridad territorial del Estado, en todos los demás la actuación de las Comunidades autónomas dentro del marco de sus competencias no debería quedar excluida²⁰.

Otras sentencias fueron abriendo camino²¹, pero fue la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, la que recogió finalmente la idea de que las relaciones internacionales

¹⁸ En ella podía leerse que todo acuerdo celebrado por una comunidad autónoma con un Estado o una organización internacional «adolecería de inconstitucionalidad», y ello con independencia de la competencia de la comunidad autónoma sobre el sector material de actividad objeto del mismo.

¹⁹ *Vid.* REMIRO BROTONS, A., *op. cit.*, págs. 235 y ss.

²⁰ Para un profundo análisis de la sentencia *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Comunidades autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional», *Revista Española de Derecho Internacional* 1990, págs. 198 y ss.

²¹ Entre otras, la Sentencia 153/1989, de 20 de diciembre, en la que el alto Tribunal no considera suficiente la presencia de ciertos elementos internacionales en el campo de la industria cinematográfica para decidir a favor de la competencia exclusiva del Estado en la materia. Un comentario a esta

no constituyen una competencia sino un ámbito de acción en el que pueden desarrollarse diferentes competencias, tanto estatales como autonómicas. Se trataba del conflicto de competencia suscitado por el Gobierno central contra un Decreto aprobado por el Gobierno vasco en 1988 por el que se creaba un Gabinete para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que habría de contar con una oficina en Bruselas. En la sentencia, el Tribunal declara la validez del Decreto en cuestión considerando que, «no puede en forma alguna excluirse que para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio sino incluso fuera de los límites territoriales de España». Indicaba además que, aunque el interlocutor por excelencia de la Comunidad Europea era el Estado, no obstante, las comunidades autónomas podían en el marco de sus competencias realizar actividades en el exterior siempre que éstas no implicaran el ejercicio del derecho a concluir tratados internacionales que corresponde al Estado, no incidieran en su política exterior y no pudieran dar lugar a la responsabilidad internacional de éste²². Como consecuencia de esta sentencia, en junio de 1994 la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adoptó una decisión sobre ampliación del ámbito temático de su acción exterior que extendía la colaboración entre el Gobierno y las comunidades autónomas a actividades de carácter internacional que excedieran el marco comunitario europeo. Un año después, en abril de 1995, el Ministerio de Asuntos Exteriores presentaría una propuesta de Acuerdo sobre la acción exterior de las Comunidades autónomas que se acabaría adoptando a finales de 1996 y que, bajo determinados requisitos, permitiría a éstas llevar a cabo proyectos o iniciativas de acción exterior no solo en el ámbito europeo sino en el internacional en general. Todo acabaría recogido en la Ley 2/1977, de 13 de marzo.

Como ya dijimos, los estatutos de las comunidades autónomas no dieron inicialmente demasiada relevancia a la acción exterior. El de Canarias constituyó una excepción ya que mientras otros se limitaban a la posibilidad de solicitar del Gobierno de la nación la negociación de determinados tratados y/o a la posibilidad de recibir información sobre la elaboración por parte del Gobierno de aquellos que pudieran afectar a materias asignadas a la competencia autonómica, éste hacía referencia también a la consulta cuando el tratado tuviera que ver con materias que fueran de su competencia. Fue tras la entrada de España en la Comunidad Europea cuando en las primeras reformas de los estatutos de autonomía empezaron a introducirse no solo, lógicamente, preceptos relativos a la acción exterior en el marco comunitario europeo sino también en el extra-comunitario²³. Las sucesivas refor-

sentencia en PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Comunidades autónomas y relaciones internacionales», *Revista Española de Derecho Internacional* 1990, págs. 533 y ss.

²² Sobre esta sentencia *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, págs. 899 y ss.

²³ En la práctica, las disposiciones de los estatutos de autonomía fueron irrelevantes ya que los diferentes pasos que se fueron dando afectaron con carácter general a todas las comunidades autónomas con independencia de lo que establecieran sus estatutos.

mas han ido ampliando estas disposiciones no solo en cuanto al número de las mismas sino también en relación a su contenido y puede decirse que en la actualidad, como consecuencia de una práctica generalizada ya consolidada, todos los estatutos prevén una amplia «panoplia de posibilidades» de actuación en el marco internacional²⁴. Por otro lado, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros acuerdos internacionales, ha acabado, finalmente, regulando esta materia.

3. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS AUTONOMÍAS EN EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO

El marco europeo no solo constituye la primera puerta que se abre a la acción exterior de las comunidades autónomas sino que, desde entonces, es en ese ámbito en el que se desarrolla la mayor parte de la acción internacional de las mismas, unas veces de la mano del Estado y otras de forma «independiente».

Desde la perspectiva europea, la cuestión de la participación de las entidades subestatales, tanto en la elaboración como en la aplicación del derecho comunitario, se encuentra resuelta sobre la base del principio de «autonomía institucional» repetidamente reconocido por el Tribunal de Justicia desde que en 1971, en el asunto *International Fruit I*, afirmara que la forma en que los Estados confían a determinados órganos internos el ejercicio de competencias o el cumplimiento de obligaciones «depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado». Con relación más concreta a las entidades territoriales de los Estados dotadas de auto-

²⁴ Así se expresa SÁNCHEZ AMOR, I., en su contribución a la obra coordinada por R. GARCÍA PÉREZ *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (Tecnos, Madrid, 2009, págs. 19 y ss.) titulada «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias». Dentro de esa «amplia panoplia» incluye la información y la participación en la elaboración de tratados internacionales que afecten a sus competencias e intereses, la solicitud para que el Estado concluya tratados internacionales en materias de competencia autonómica, la ejecución de tratados sobre materias de competencia autonómica, la suscripción de acuerdos de colaboración con instituciones extranjeras, la participación en organismos internacionales en el seno de la delegación española o directamente cuando sea posible, la participación en foros de colaboración con países fronterizos, el establecimiento de delegaciones en países extranjeros, la participación en la formación de la posición española en el marco comunitario europeo, el conocimiento de los procedimientos normativos o judiciales europeos que afecten a sus intereses, la intervención en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la participación en las delegaciones españolas ante instituciones de la Unión Europea para promoción y defensa de sus intereses, la representación del Estado en órganos comunitarios, la ejecución del derecho comunitario en materias de su competencia, la negociación con el Estado y la gestión de los fondos europeos en materias de competencia autonómica, el establecimiento de delegaciones de representación ante las instituciones europeas, la participación de los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad, el establecimiento de acuerdos con entidades territoriales extranjeras, el impulso de la presencia de las comunidades autónomas en foros interregionales, el impulso de la presencia regional en la definición de las políticas europeas, la política autonómica de cooperación al desarrollo y, finalmente, las funciones de coordinación de la actuación exterior de cooperación al desarrollo de la administración local y regional de la comunidad autónoma.

mía, en la Sentencia de 12 de junio de 1990 *Alemania c. Comisión*, puntualizó que no correspondía a la Comisión pronunciarse sobre el reparto de competencias establecido por las normas constitucionales de un Estado miembro y que correspondía a la totalidad de las autoridades de éste, «ya sean centrales, federales o de otra índole territorial, garantizar la observancia de las normas del Derecho comunitario dentro del ámbito de sus competencias».

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español las cosas, como ya hemos apuntado, no estaban tal claras. El artículo 93 de la Constitución –inspirado en el artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn y previendo la adhesión la Comunidad Europea– establece que mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por lo que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y este fue el procedimiento utilizado para el ingreso de España en la Comunidad. La mayor parte de las competencias entonces transferidas a Bruselas pertenecían al Estado puesto que tenían que ver con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que correspondían exclusivamente a éste de acuerdo con artículo 149.1.13^a. No obstante, las competencias de las comunidades autónomas, aunque en menor medida, también resultaban afectadas, no solo por los tratados sino también por el derecho comunitario derivado. De forma que, dado que en la Comunidad se adoptaban decisiones sobre materias que eran de competencia autonómica en virtud de los artículos 148 y 149 de la Constitución y que esas medidas iban a obligar a las comunidades autónomas, era necesario establecer mecanismos que facilitaran la participación autonómica en la adopción de las mismas. Como la Constitución no se pronuncia sobre esta cuestión, la participación autonómica en el proceso decisorio europeo comenzó a tener lugar de manera informal en 1988 mediante reuniones en el seno de una llamada entonces Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas a la que, presididos por el Ministro para las Administraciones Públicas²⁵, acudían altos funcionarios de las comunidades autónomas expertos en los temas a tratar. No obstante, todavía en 1991 se podía afirmar que el grado de participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario era nulo y que la única postura que se exponía ante los órganos comunitarios era la de los órganos centrales del Estado²⁶.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no facilitó en sus inicios el necesario deslinde de competencias y puede decirse que solo a partir de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, la situación cambia puesto que reduce el alcance del artículo 149.1.3^a de la Constitución al afirmar que no es aceptable una interpretación extensiva «que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría

²⁵ El Ministerio para las Administraciones Públicas funcionó entre 1979 y 2011. Después quedó integrado en el Ministerio de Hacienda.

²⁶ CALONGE VÁZQUEZ, A., «Una aspiración insatisfecha: la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pág. 125

una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas». A partir de entonces las autonomías empezarían a actuar en el marco europeo, en unos casos junto al Estado y, en otros, de forma autónoma.

1. En el marco de la acción del Estado

La actuación de la mano del Estado afecta, fundamentalmente, a la participación de las autonomías en el proceso comunitario de adopción de decisiones –la «fase ascendente»– que se canalizó mediante la consolidación en 1992 de la CARCE, y a su intervención en la llamada «fase descendente», es decir, la de la ejecución del derecho comunitario. La presencia de las autonomías en el Consejo y en los grupos de trabajo tanto de éste como de la Comisión, así como en la REPER, en este caso a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos, debe ser considerada como acción dentro del marco del Estado. Por el contrario, en el seno del Comité de las Regiones las comunidades autónomas actúan de manera independiente. Se trata en todos los supuestos de una acción suficientemente conocida que aparece tratada en todos los manuales españoles de derecho comunitario europeo. Por ese motivo no la vamos a dedicar más que el mínimo espacio que consideramos indispensable a los efectos del presente trabajo.

a) La participación en la formación de la voluntad del Estado

Entre 1985 y 1987 el Gobierno central presentó sin éxito a las comunidades autónomas varios proyectos de convenio relativos a la cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas²⁷ y fue a finales de 1988 cuando empezó a reunirse la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)²⁸, en la que se inició el diálogo entre la Administración central y las comunidades autónomas. Un acuerdo alcanzado en octubre de 1992 institucionalizó la citada Conferencia²⁹ y, poco después, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regu-

²⁷ Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La acción exterior del Estado...», *loc. cit.* pp. 336 y ss., y PUEYO LOSA, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 1, 1989, pp. 236 y ss.

²⁸ A partir de 2010 empezará a denominarse Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE).

²⁹ La consolidación legal de la CARCE tuvo lugar, finalmente, con la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula su composición. La Conferencia será presidida por el Ministro de Administraciones Públicas y formarán parte de ella un Consejero designado por cada comunidad autónoma, el Secretario de Estado de Política exterior y para la Unión Europea y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales. Su objetivo serán los siguientes: 1º La información a las comunidades autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; 2º La articulación

ló las Conferencias Sectoriales que iban a completar el mecanismo de colaboración que, básicamente, existe desde entonces. La coordinación entre la CARCE y las Conferencias sectoriales se establecería en 1994³⁰ en el sentido de que estas últimas se convierten en el elemento central de la cooperación mientras que la CARCE se ocupará de los asuntos sobre materias que carezcan de una conferencia sectorial específica.

En ese Acuerdo se fijaron las condiciones de la participación de las comunidades autónomas en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado. Dicha participación variará en función del título que la comunidad autónoma ostente al respecto –interés en una materia objeto de la competencia exclusiva del Estado, competencia exclusiva de la comunidad autónoma o competencia compartida por la comunidad autónoma y el Estado– pero, en todo caso, la Conferencia sectorial remitirá a las comunidades autónomas la propuesta de la Comisión fijando un plazo para que emitan su postura al respecto y las mantendrá informadas de la evolución de la misma en el seno del Consejo así como de las modificaciones que pudieran producirse dentro de los procedimientos de cooperación y de codecisión y, en su caso, de las deliberaciones del Comité de Conciliación. La Ley no excluye la cooperación bilateral cuando un asunto afecte a una sola comunidad autónoma. No se había hecho demasiado uso de esta fórmula de entendimiento en los primeros tiempos pero los estatutos de autonomía surgidos de las reformas iniciadas en 2004 la conceden mayor protagonismo³¹.

b) La aplicación del Derecho comunitario

Por lo que se refiere a la ejecución del Derecho comunitario, las cosas tampoco fueron al principio favorables a las comunidades autónomas puesto que el Tribunal Constitucional interpretó el concepto de «aplicación» de forma tan restrictiva que, como se puso de relieve, casi impedía el desarrollo legislativo y reglamentario de las normas comunitarias no directamente aplicables y también los actos de mera ejecución³². De forma que es en la Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, a la que ya

de mecanismos para hacer efectiva la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la UE; 3º La solución de los problemas de carácter general con arreglo al principio de cooperación; 4º El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las comunidades autónomas a través de las Conferencias sectoriales u organismos equivalentes; 5º Garantizar el cumplimiento de los mecanismos de concertación previstos en las Conferencias sectoriales y 6º Tratar cualquier cuestión que se considere oportuna relacionado con la participación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos.

³⁰ «Acuerdo de la Conferencia sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales», de 30 de noviembre de 1994 (BOE de 22/03/1995).

³¹ SÁNCHEZ AMOR, I., *op. cit.*, pág. 36

³² MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, Tecnos, Madrid 2005, págs. 535 y ss.

nos hemos referido, donde puede leerse por fin que el Estado no puede alegar su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales «para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de la Constitución y Tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas». Sentencias posteriores se pronunciaron en el mismo sentido³³ y puede decirse que, a partir de ese momento, la cuestión de la aplicación de las normas comunitarias dejó de ser conflictiva, si bien no han dejado de surgir problemas como consecuencia de la necesidad de delimitar en cada caso concreto el alcance de las competencias estatales y autonómicas. Es lo que ha sucedido con la interpretación de los llamados «títulos competenciales transversales» en la que el contexto comunitario europeo en el que se ha producido no ha dejado de tener incidencia³⁴.

c) La presencia autonómica en las Instituciones de la Unión y en la REPER

Un Presidente de una autonomía o un Consejero autonómico pueden representar a España en el seno del Consejo desde el momento en que el artículo 203 del Tratado de Maastricht estableció que el Consejo de la Unión estaría compuesto por un representante de cada Estado miembro «de rango ministerial». La cuestión de cómo se utilizaría esta posibilidad en nuestro país no fue zanjada definitivamente hasta diciembre de 2004 en el seno de la CARCE. Las comunidades autónomas participarían en cuatro formaciones del Consejo: Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y pesca; Medio ambiente y Educación, Juventud y Cultura. La persona que va a representar a las autonomías es elegida por el pleno de la Conferencia Sectorial correspondiente³⁵. En este punto conviene añadir que en los

³³ En este orden de cosas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 95/2001, de 5 de abril, reconoce «la competencia autonómica para adoptar las disposiciones necesarias en complemento del derecho comunitario europeo y para ejecutar y aplicar en su ámbito territorial normativa comunitaria siempre que, *ratione materiae*, las comunidades autónomas ostenten esa competencia y no rebasen la linde establecida por la normativa comunitaria y la estatal básica o de coordinación».

³⁴ Vid. LINDE PANIAGUA, E.; BACIGALUPO SAGGESE, M. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 4ª Ed., Colex, Madrid 2011, págs. 433 y ss. También, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª Ed., Eurolex 1999, págs. 587 y ss., y FUENTETAJA PASTOR, J.A., «La participación de las regiones en la elaboración y en la ejecución del derecho europeo», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 13, 2007, págs. 77 y ss.

³⁵ Resolución de 28 de febrero de 2005 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial por la que se ordena la publicación de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la CARCE sobre la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación permanente de España ante la Unión Europea, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión.

acuerdos alcanzados en el seno de la CARCE, a los que ya nos hemos referido, se estableció también la colaboración entre el Gobierno y las comunidades autónomas –a la que aluden algunos estatutos de autonomía recientemente reformados– que permiten a estas últimas instar al Gobierno a presentar recursos y colaborar con él en los contenciosos que les afecten.

En cuanto a la participación autonómica en los comités de carácter consultivo –la «comitología»– que colaboran en la labor ejecutiva de la Comisión, un Acuerdo alcanzado en 1997 en el seno de la CARCE permitió que dos comunidades autónomas pudieran estar presentes en las reuniones de una cincuentena de comités de los más de trescientos existentes. En la actualidad participan en más de cien comités formando parte de la delegación española³⁶.

Por lo que se refiere, finalmente, a la «presencia» autonómica en la Representación Permanente –de España– en la Unión Europea, el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, creó a propuesta de la CARCE la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos encargado de proporcionar información a las comunidades autónomas «con competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas». Esta Consejería quedó adscrita al Ministerio de las Administraciones Públicas³⁷ y fue ocupada inicialmente por un funcionario de la Carrera Diplomática. A partir del acuerdo adoptado por la CARCE el 9 de diciembre de 2004 son dos los puestos de Consejero para un periodo de tres años y son asignados a propuesta de las comunidades autónomas en el seno de la Conferencia.

2. De manera autónoma

Es en el seno del Comité de las Regiones donde nuestras comunidades autónomas desarrollan una actividad propia que permite a la Unión Europea pulsar la opinión de éstas antes de adoptar decisiones relativas a determinadas materias³⁸. Como no es la intención de nuestro trabajo examinar ni el objeto ni el funcionamiento de las instituciones y organismos comunitarios en los que participan las autonomías sino que, prácticamente, nos limitamos a señalar los cauces a través de los cuales éstas han accedido a la acción exterior, recordemos solamente que se trata de un ór-

³⁶ El 9 de septiembre de 2014 la CARUE adoptó una «Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión europea» relativas, entre otras cosas, a la asignación de la representación autonómica en los comités, al seguimiento de la participación autonómica en los mismos y a la posibilidad de participación de las autonomías en caso de creación de nuevos comités.

³⁷ Vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos/Ed. Dilex, Madrid 2001, pág 118

³⁸ La consulta al Comité de las Regiones es preceptiva para la adopción de decisiones en materia de Cohesión económica y social, cultura, educación, empleo, FEDER, Fondo Social Europeo, formación profesional, medio ambiente, redes transeuropeas y salud pública.

gano auxiliar de las instituciones creado por el Tratado de Maastricht³⁹ compuesto por representantes de los entes regionales y locales al objeto de dar voz en el proceso normativo comunitario a las entidades territoriales europeas que, desde mediados de la década de los setenta habían ido adquiriendo un protagonismo progresivo al hilo del desarrollo de la Política regional europea y, más tarde, de la Cohesión económica y social⁴⁰. Como sus competencias y su actividad se encontraban reglamentadas por el derecho europeo, a nuestro país no le quedaba más que establecer un criterio para el reparto de los 21 miembros que se le atribuían. Ello dio lugar a algún enfrentamiento que acabó resuelto con el acuerdo del Senado de 20 de octubre de 1993 en el que, a propuesta de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias, se estableció que diecisiete puestos del total de los atribuidos a nuestro país, serían ocupados por las diecisiete comunidades autónomas y los cuatro restantes por representantes de municipios.

El Tratado de Lisboa ha reconocido al Comité de las Regiones legitimación activa en el proceso de nulidad ante el Tribunal de Justicia «para salvaguardar sus prerrogativas» y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad le faculta para interponer recursos por incumplimiento «contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta».

Aunque no se trate exactamente de la acción de las comunidades autónomas sino solamente de sus parlamentos, ni se pueda afirmar exactamente que se trata de una actividad autónoma y ni siquiera tenga demasiada trascendencia, hay que referirse aquí a la participación de los Parlamentos regionales en el mecanismo de control de la subsidiariedad previsto en el Protocolo nº 2 al Tratado de Lisboa. De acuerdo con el artículo 4 del mismo, los proyectos legislativos de la Unión serán enviados a los Parlamentos nacionales al objeto de que éstos puedan dirigir a los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. El artículo 6 añade, sin embargo, que incumbirá, «cuando proceda», a cada Parlamento nacional, o a cada cámara de un Parlamento nacional

³⁹ Con anterioridad, la Comisión Europea (Decisión 88/487/CEE, de 24 de junio de 1988) había creado el Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales al que podía consultar «sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la Política regional comunitaria».

⁴⁰ Sobre la evolución del Comité de las Regiones *vid.* CALONGE VELÁZQUEZ, I., «El Comité de las Regiones: la institucionalización de la cuestión regional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA)* 1994, págs. 523 y ss. Del mismo autor: «El Comité de las Regiones», en P. BIGLINO CAMPOS (Coord.), *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, págs. 64 y ss., «El Comité de las Regiones en el Tratado de Ámsterdam», *Noticias de la Unión Europea* nº 186, 2000, págs. 181 y ss., «El Comité de las Regiones cara a la ampliación: Las modificaciones de Niza», *Noticias de la Unión Europea* nº 218, 2003, págs. 25 y ss., «España y el Comité de las Regiones», *Cuadernos Europeos de Deusto* nº 32, 2005, págs. 15 y ss., «El Comité de las Regiones en el futuro de Europa», *REALA* 2006, pp. 227 y ss. También MELLADO PRADO, P., «El Comité de las Regiones: un futuro incierto», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 13, 2007, págs. 23 y ss.

si este es bicameral, consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Se trata, por consiguiente de la posibilidad de que los Parlamentos regionales puedan emitir dictámenes dirigidos al Parlamento nacional o a una cámara del Parlamento nacional si consideran que un proyecto legislativo vulnera el principio de subsidiariedad. Era necesaria por lo tanto una norma interna que concretara e hiciera efectiva esa posibilidad y eso es lo que en nuestro país hizo la Ley 24/2009, de 22 de diciembre⁴¹, al determinar que será la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales la encargada de recibir las propuestas de actos legislativos enviados por la Comisión y también de emitir en nombre de las Cortes un dictamen motivado sobre la vulnerabilidad del principio de subsidiariedad. Sin embargo, según establece el artículo 6 de la ley, el Congreso de los diputados y el Senado tan pronto como reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea la remitirán a los parlamentos de las comunidades autónomas para que éstos, en su caso, puedan emitir a las Cortes Generales un informe motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la citada iniciativa legislativa. La consecuencia será, tal como añade el citado artículo 6, que «si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulnerabilidad del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará una relación de los dictámenes emitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta». Del «si» condicional con el que comienza el texto transcrito se deduce la posibilidad de que la Comisión Mixta decida no emitir un dictamen, en cuyo caso no servirán de nada los dictámenes de los Parlamentos autonómicos. Por tanto, en España, la actuación que prevé el Protocolo a cargo de los Parlamentos regionales solo tendrá, en su caso, alguna eficacia si la Comisión Mixta aprueba un dictamen motivado.

Digamos finalmente, para terminar este punto, que lo que no han logrado aún las comunidades autónomas ha sido el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por una vía diferente de aquella que tiene cualquier demandante siempre que demuestre que la norma cuya nulidad solicita les afecta directa e individualmente. Su deseo sería disfrutar del mismo *ius standi* que los Estados y las Instituciones, es decir, no necesitar demostrar la afectación directa e individual.

4. EL PUENTE ENTRE EL MARCO EUROPEO Y EL INTERNACIONAL

Las comunidades autónomas no poseen ni el *ius legationis* ni el *ius ad tractatum* que, de acuerdo con el Derecho internacional, corresponden únicamente al Estado. Sin embargo, con relación al primero, determinadas actuaciones «de relieve internacional" pueden serle asimilables. Entre ellas figuran las visitas al extranjero

⁴¹ Sobre el principio de subsidiariedad, el Protocolo nº 2 al Tratado de Lisboa y la Ley 24/2009, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad», *Revista de Estudios Europeos* nº 53, julio-diciembre 2009, págs. 83 y ss.

de presidentes de autonomías y, sobre todo, la apertura en Bruselas de oficinas para relacionarse con la Comunidad Europea. Por lo que se refiere al *ius ad tractatum* es cierto que las comunidades autónomas no lo poseen en su sentido estricto pero la realidad es que, por la vía de las relaciones transfronterizas y los acuerdos interregionales auspiciados por la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, han asumido un *ius contrahendi* que ha dado lugar a la conclusión de múltiples «acuerdos no normativos» como hoy los califica la Ley de Tratados de 27 de noviembre de 2014. De forma que, aunque, como se ha señalado, la «irrefrenable pretensión de estatalidad» de algunas comunidades autónomas empujó a éstas a ciertas actuaciones que llegaron a calificarse como de «diplomacia asilvestrada»⁴², lo cierto es que, como vamos a ver, si bien hubo que esperar a finales de los años noventa, la situación ha acabado encauzándose a través de los mecanismos de coordinación Estado-comunidades autónomas que se han ido estableciendo⁴³.

Tanto los citados viajes al extranjero como, sobre todo, las oficinas en Bruselas o los protocolos suscritos en el marco de la cooperación transfronteriza constituyen la primera manifestación de una acción exterior propia – aunque en algún supuesto «tutelada» por el Estado - de las comunidades autónomas que, por una especie de expansión natural, ha pasado del marco europeo al internacional.

1. ¿Un Derecho de legación? Las oficinas en Bruselas

Las primeras visitas de los dirigentes de las comunidades autónomas a países extranjeros –en su gran mayoría europeos– dieron lugar al recelo y al malestar del Gobierno central. Aquello era considerado como una injerencia en la acción del Estado al que correspondía la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y también de comercio exterior, puesto que, aunque no siempre, por lo general se trataba de visitas para participar en ferias y exposiciones internacionales al objeto de promocionar los productos de la región⁴⁴. Por ese motivo, como reacción

⁴² Vid. I. SÁNCHEZ AMOR, *op. cit.*, pág. 26

⁴³ En 1997, el entonces Secretario de Estado para las Administraciones territoriales, J. FERNÁNDEZ DÍAZ, afirmaba con relación a los viajes al extranjero que, aunque inicialmente se produjo algún tipo de incidente como consecuencia de ciertas declaraciones hechas por la autoridad autonómica viajera, en los últimos tiempos esas salidas se estaban desarrollando ya con absoluta normalidad. Con respecto a las oficinas en Bruselas ponía de relieve que, en aquél momento, todas las comunidades autónomas menos Cantabria habían abierto ya tales oficinas. (Vid. FERNÁNDEZ DÍAZ, J., «La actividad exterior de las comunidades autónomas y las relaciones internacionales del Estado», en J. PUEYO LOSA y M^a.T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria de Galicia... cit.*, págs. 337 y ss. y 348 y ss.

⁴⁴ Entre las no promocionales pueden citarse en un extremo las de carácter más bien político, como las llevadas a cabo por el Presidente de la Generalidad Catalana –que en junio de 1991 recibió en Bratislava honores de Jefe de Estado con el consiguiente malestar por parte del Gobierno de Madrid– y en el otro extremo las más inocentes, entre las que destaca el viaje a Roma del Presidente de la Comunidad de Castilla y León, en septiembre de 1992, para asistir a la beatificación del «Hermano Rafael».

a los primeros viajes al extranjero de determinadas autoridades autonómicas sobre cuya lealtad constitucional el Gobierno probablemente tenía dudas, el Ministerio de Asuntos Exteriores envió el 31 de octubre de 1983 una Circular a los Delegados del Gobierno en las distintas comunidades autónomas y el 13 de marzo de 1984 otra Circular, esta vez a las embajadas y consulados de España. En ellas se venía a señalar que era su Secretaría General Técnica el órgano encargado de centralizar la acción exterior de las autonomías con la finalidad, entre otras, de asegurarles así el mejor apoyo de las embajadas o consulados «en beneficio de la acción exterior del Estado» y se pedía a los Delegados del Gobierno que informaran a la Secretaría General Técnica de los citados viajes al extranjero. Al mismo tiempo, el Gobierno central inició la preparación de un Real Decreto –que no llegó a aprobarse pero que es indicativo del «ambiente» existente al respecto– en el que se preveía que, si el Ministerio de Asuntos Exteriores consideraba que había razones que desaconsejaban el viaje en cuestión, lo pondría en conocimiento de la comunidad autónoma y si esta persistía en su intención de realizarlo, se sometería el asunto a la decisión del Gobierno⁴⁵. Por su parte, el Ministro para las Administraciones Públicas dirigió a los presidentes autonómicos el 21 de febrero de 1989 un escrito en el que, basándose en la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, señalaba que la preparación de los viajes debía realizarse en contacto con la Secretaría General Técnica del Ministerio de Exteriores.

Esta inicial actitud centralizadora empezó a cambiar de signo a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 y de los acuerdos que, como consecuencia de aquella, se fueron adoptando con posterioridad en el seno de la CARCE dando paso a una nueva era en la que el entendimiento y la cooperación han ido progresado.

Por lo que se refiere a la apertura de oficinas por las comunidades autónomas en Bruselas, éstas fueron recibidas por el Gobierno con el mismo o mayor recelo que los viajes. Se trataba de organismos de diversa naturaleza que se abrían para mantener con carácter permanente contactos con la Comunidad Europea que sirvieran para seguir en primera línea la actividad normativa comunitaria y, al mismo tiempo, para promocionar a la comunidad autónoma que las establecía y defender sus intereses. Sin embargo, a pesar de que la actividad de estas oficinas respondía a necesidades de las autonomías⁴⁶, el deseo de disimular su existencia para no tropezar con la interpretación expansiva del Tribunal Constitucional en materia de

⁴⁵ Vid. PUEYO LOSA, J., «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», en J. PUEYO LOSA y M^a.T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria... op. cit.* págs. 220 y ss. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos/Ed. Dilex, Madrid 2001, págs. 185 y ss.

⁴⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La búsqueda de las Comunidades Autónomas de su «presencia» directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, 1994, pág. 211, y TRUJILLO HERRERA, R., «Reflexiones sobre las oficinas de las comunidades autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar en la Europa nacida en Maastricht», *Revista de Estudios Europeos* n^o 9, 1995, págs. 103 y ss.

relaciones internacionales condujo a la utilización de fórmulas «de camuflaje» para su creación⁴⁷, lo que hizo sospechar al Estado que las intenciones reales de las comunidades autónomas pudieran ser otras. Sea ésta o no la única razón, el caso es que el Estado que cuando el Gobierno vasco aprobó del Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se creaba en el seno del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico una oficina en Bruselas, el Gobierno central, que hasta entonces había tolerado estas iniciativas, decidió plantear un conflicto positivo de competencia que resolvió el Tribunal constitucional en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo.

Como ya hemos puesto de relieve, la Sentencia 165/1994 supuso con carácter general un antes y un después en materia de interpretación de artículo 149.1.1ª de la Constitución y, de forma concreta, en lo relativo a las oficinas en Bruselas⁴⁸. Es, efectivamente, en esta sentencia en la que el Tribunal Constitucional reconoce que el «Estado de las Autonomías» permite a éstas no solo participar en la acción exterior del Estado sino también disponer de un ámbito de acción propio, especialmente como consecuencia de la pertenencia de España a la Comunidad Europea. En ese marco de acción exterior pueden llevar a cabo actividades que, siendo necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, «no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales». El alto Tribunal considera que no puede sorprender que, por su propio interés, las comunidades autónomas hayan creado oficinas al objeto de recabar directamente información y de hacer seguimiento de la actividad de las Comunidades Europeas, lo cual no quita para que el Gobierno, por su parte, pueda coordinar la acción exterior de las autonomías con la finalidad de que ésta no condicione o perjudique la política exterior que es competencia del Estado.

Las oficinas ante la Comunidad Europea fueron indirectamente «reconocidas» por el Estado en el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, que creó la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER con competencia única «para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas». Por otra parte, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, explicitó la colaboración de ésta con las oficinas autonómicas⁴⁹, y otras medidas que con posterioridad se fueron adoptando acabaron

⁴⁷ Fundaciones, Sociedades anónimas, Institutos, Patronatos, Agencias, Consorcios, etc.

⁴⁸ Una decidida defensa de la actividad de las oficinas en Bruselas y de su compatibilidad con la acción exterior propia del Estado antes de que el Tribunal constitucional pronunciara la Sentencia 165/1994 en CASANOVAS Y LA ROSA, O., «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», en A. HERRERO DE LA FUENTE (Coord.), *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea... cit.* págs. 148 y ss.

⁴⁹ De acuerdo con su artículo 36.7, 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».

generando un espíritu de cooperación que ha terminado por olvidar «la expresa animadversión» que en un primer momento suscitaron en el seno de la representación oficial española»⁵⁰.

En la actualidad, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, se refiere de forma expresa en su artículo 12 a las oficinas de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas en el exterior –no solamente en Bruselas– señalando al efecto la obligación que incumbe a las autonomías de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores del establecimiento de tales oficinas con carácter previo a su apertura. El Ministerio por su parte informará la propuesta teniendo en cuenta las directrices, fines y objetivos de la Política exterior, la Estrategia de acción exterior y, en particular el principio de unidad de acción en el exterior. También informará el Ministerio de Hacienda de acuerdo con el principio de eficiencia de la gestión de los recursos públicos y, cuando se trata de oficinas dedicadas a la promoción comercial, será necesario además el informe del Ministerio de Economía y Competitividad. En la medida de las posibilidades, el Gobierno impulsará la instalación de dichas oficinas en los locales del Servicio Exterior del Estado, puntualizando, no obstante, que dichas oficinas no se integran en el Servicio Exterior del Estado ni a las mismas se les aplica la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares.

2. ¿Un derecho a concertar tratados internacionales? De los Protocolos de Cooperación a los Acuerdos internacionales no normativos

La cooperación transfronteriza auspiciada por la Comunidad Europea constituye, a nuestro juicio, el factor dinamizador más relevante de cuantos han contribuido a la consolidación de la acción exterior autonómica. A diferencia de cuanto hasta ahora hemos expuesto, esta cooperación no era una exigencia que se desprendiera de forma automática del hecho de la adhesión a la Comunidad Europea. Sin embargo, ofrecía una co-financiación comunitaria que si en los primeros tiempos resultaba atractiva para cualquier región que la pudiera obtener, tras la reforma de los Fondos estructurales de 1988 se fue haciendo absolutamente irrenunciable. En efecto, la Comunidad había creado en 1975 el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con la finalidad de poner fin a las grandes desigualdades existente entre las diferentes regiones europeas y aportar ayuda a las más desfavorecidas. En este contexto fue en el que, en 1981, una recomendación adoptada el 9 de octubre por la Comisión inició el apoyo a las regiones fronterizas (NUTS II) estableciendo

⁵⁰ SÁNCHEZ AMOR, I., *op. cit.*, pág. 25. A día de hoy, todas las autonomías disponen de una oficina en Bruselas integrada en su organización administrativa que lleva a cabo, fundamentalmente, labores de información (acceso a la información comunitaria sobre convocatorias, ayudas, subvenciones, etc.), seguimiento de los procesos normativos comunitarios, gestión de proyectos públicos y privados y, en general, promoción de los intereses de la correspondiente comunidad autónoma.

que ese carácter fronterizo sería tenido en cuenta de forma positiva en el momento de fijar las contribuciones del FEDER. El paso siguiente vino dado en 1986 con la adopción del Acta Única Europea que, al introducir la Cohesión económica y social, trajo consigo la reforma de los Fondos estructurales⁵¹ que, desde entonces, ha supuesto la llegada de miles de millones de euros a las regiones más pobres de la Unión entre las cuales se encuentran las regiones fronterizas. No hace falta recordar que, en España, Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia, fueron regiones incluidas entre las menos desarrolladas de la Unión. Pero es que, además, en 1990 la Comisión estableció la Iniciativa Comunitaria INTERREG⁵², destinada específicamente a la promoción de las zonas fronterizas (en este caso NUTS III), para las que ha supuesto un plus de apoyo financiero. En España se han beneficiado del mismo Badajoz, Cáceres, Ceuta y Melilla, Huelva, Huesca, Gerona, Guipúzcoa, Lérida, Navarra, Orense, Pontevedra, Salamanca y Zamora.

La cooperación entre regiones fronterizas también venía siendo promovida desde 1975 por el Consejo de Europa a través de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales. Fruto de sus trabajos fue el Convenio-marco Europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales de los países que lo suscribieran, abierto a la firma en Madrid en 1980⁵³, que establecía cauces de entendimiento entre las mismas al objeto de establecer mecanismos de cooperación. Sin embargo, este convenio fue inicialmente de poca utilidad para nuestras comunidades autónomas ya que no fue ratificado hasta 1990 y cuando se ratificó se hizo con el acompañamiento de dos declaraciones en virtud de las cuales se dejaba pendiente su aplicación efectiva hasta que se concluyeran sendos convenios bilaterales con Francia y con Portugal y se puntualizaba que, hasta que no fueran concluidos tales tratados, la eficacia de los acuerdos de colaboración que pudieran suscribir las entidades territoriales fronterizas necesitarían de la conformidad expresa de los gobiernos de los dos Estados afectados.

⁵¹ Sobre la trascendencia de esta reforma puede consultarse nuestro trabajo «Los Fondos estructurales y sus reformas», *Cuadernos de Estudios Empresariales* n.º 9, 1999, págs. 333 y ss.

⁵² Comunicación C (90)1562/3 dirigida a los Estados miembros, *DOCE* n.º C 215 de 30.8.1990. La iniciativa INTERREG se creó con la finalidad de promover el desarrollo de las zonas fronterizas mal dotadas de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de diferentes regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Otras iniciativas, como PHARE, TACIS y, en buena medida, MEDA y CARDS también se han involucrado en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. *Vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal», en A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, págs. 71 y ss.

⁵³ Un comentario al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza en nuestros trabajos «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea... cit.*, págs. 71 y ss., y «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, págs. 263 y ss.

Como además de todo lo indicado la cooperación que promovía el Consejo de Europa no iba apoyada por financiación alguna, pronto se vio mucho más atractiva la oportunidad de captar fondos con la que proponía la Comunidad Europea. Así fue como, ante el evidente interés de las comunidades autónomas, el Gobierno tuvo que cambiar su actitud centralista y, además, improvisar un mínimo cauce jurídico que pudiera saltar el obstáculo que suponía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con esa finalidad, el Ministerio para las Administraciones Públicas se dirigió a las comunidades autónomas en febrero de 1989 recomendando la adopción de ciertas pautas en la conclusión de acuerdos de colaboración que se celebraran: Procurar que fueran simples declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, que se concluyeran con entidades del mismo rango, que fueran compatibles con los acuerdos concluidos con el otro país en el nivel interestatal y, finalmente y, para total seguridad, que se presentaran ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esa es la razón de que muchos de los primeros protocolos de cooperación⁵⁴ contuvieran cláusulas en virtud de las cuales se dejaba constancia de que su contenido constituía un compromiso mutuo de carácter no normativo que no modificaba el reparto de competencias establecido en los correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales afectados.

En el caso específico de la cooperación transfronteriza, la ratificación en 1990 del Convenio-marco europeo supuso, como ya hemos visto, que los acuerdos en esta materia necesitaran de la conformidad expresa de los Estados implicados. Esta situación cambió en 1995 con relación a la frontera hispano-francesa al concluirse entre España y Francia el acuerdo de Bayona de 10 de marzo de 1995 que daba plena eficacia en esa frontera al Convenio-marco europeo. Como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado, en 1997 se adoptó un nuevo procedimiento de conclusión de acuerdos transfronterizos recogido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto⁵⁵. El nuevo procedimiento exigía únicamente la comunicación previa del proyecto a la Administración del Estado y la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado⁵⁶. La Secretaría de Estado para las Administraciones territoriales

⁵⁴ Con la excepción de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que, constituida en 1983 entre las regiones pirenaicas españolas y francesa más Andorra, en la frontera Hispano-Portuguesa los Protocolos de cooperación no se concluyeron hasta los años noventa: en 1991 la Junta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal firmaron el Acuerdo constitutivo de la Comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal. En 1992 Extremadura concluyó un Protocolo de cooperación con Alentejo y en 1994 con la Región Centro de Portugal. Castilla y León firmó sendos Protocolos en 1995 con las regiones Centro y Norte de Portugal y, finalmente, Andalucía firmaría en 1995 un Protocolo de cooperación con la Región de Algarve y en 2001 otro con la Región de Alentejo. En realidad, la base legal de estos acuerdos de cooperación distaba de estar clara ya que, aunque tuvieron la conformidad expresa del Gobierno, el Convenio-marco Europeo no tuvo aplicación hasta que en 2002 se firmó el Tratado de Valencia.

⁵⁵ La CARCE como la Comisión Nacional de Administración Local alcanzaron acuerdos con la Administración General del Estado para facilitar su aplicación.

⁵⁶ Una exposición detallada del contenido de ambos requisitos en «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del convenio Marco del Consejo de Europa

disponía del plazo de un mes para indicar si había alguna objeción que hacer al proyecto. En caso de haberla, se convocaría una reunión entre la Administración General del Estado y la comunidad autónoma o entidad local afectada. A falta de indicación al respecto se entendía que la Administración no hacía ninguna objeción al mismo. Este régimen jurídico solo fue aplicable inicialmente a las entidades territoriales y locales de la frontera hispano-francesa. La cooperación transfronteriza con Portugal no pudo utilizar el nuevo procedimiento hasta que no fue concluido, el 3 octubre de 2002, el Tratado de Valencia⁵⁷.

Sin embargo, como el Tribunal Constitucional había admitido con carácter general en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo –relativa a la oficina vasca en Bruselas– la posibilidad de que, dentro de sus competencias materiales, las comunidades autónomas mantuvieran una acción exterior destinada a la promoción de sus intereses en el marco internacional, éstas, respetando las limitaciones establecidas por la citada sentencia del alto Tribunal y las pautas recomendadas por el Gobierno, comenzaron a concluir acuerdos de contenido diverso con entidades extranjeras de diferentes niveles tales como Estados, órganos de Estados, regiones, provincias o municipios. Y dichos acuerdos, a diferencia de lo que había sucedido con el Comunicado de colaboración suscrito el 2 de noviembre de 1984 por la Junta de Galicia con la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca, –Sentencia 137/1989, de 20 de julio– ya no fueron impugnados por el Gobierno, privando así al Tribunal Constitucional de la posibilidad de pronunciarse al respecto. De esta forma se ha ido creando una práctica que ha sido recogida en las últimas reformas de los estatutos de autonomía y que hoy se encuentra regulada, como más adelante veremos, en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Para terminar este punto es preciso señalar que la I. C. INTERREG apoyó desde el inicio no solo la cooperación que tuviera lugar en las fronteras interiores sino también en las exteriores, es decir, con territorios de país no miembros. A ello hay que añadir que la Unión Europea ha apoyado igualmente y sigue apoyando la cooperación inter-regional y la territorial⁵⁸. Además, la Política de Vecindad de la

al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)», *Documentos INAP*, nº 14, diciembre 1997, Ministerio de Administraciones Públicas.

⁵⁷ Sobre los Tratados de Bayona de 1995 y de Valencia de 2002 puede verse nuestro trabajo «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 13, 2007, págs. 125 y ss.

⁵⁸ La terminología al respecto es bastante confusa. Parecía que los tres términos –transfronteriza, interregional y transnacional– se habían consolidado. Con anterioridad, otros como transeuropea, interterritorial o trans-regional fueron utilizados también en el marco comunitario y el propio Comité de las Regiones de la Unión Europea reconoció lo impreciso de esta terminología, tratando de definir los diferentes conceptos. *Vid.* Comité de las Regiones, *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Bruselas 2002. Sin embargo, la cuestión se ha complicado a partir del momento en que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa ha añadido la dimensión territorial a la cohesión económica y social y el Título XVIII de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento dedica a esta Cohesión económica, social y territorial

Unión Europea⁵⁹ también ha propiciado la acción exterior de las regiones, concretamente en nuestro caso en la cuenca del Mediterráneo⁶⁰.

5. LA ACCIÓN EXTERIOR DE CARÁCTER INTERNACIONAL

Como ya hemos puesto de relieve, diez años después de adoptada la Constitución, el Tribunal Constitucional seguía –salvo ciertas matizaciones– interpretando su artículo 193.1.3 de forma maximalista a favor del Gobierno central⁶¹. Éste, lógicamente, no parecía tener intención de modificar una situación que le beneficiaba

los artículos 174 a 178. Además, la cooperación territorial ha pasado de ser un objetivo prioritario de la Cohesión económica y social a constituir un objetivo de la Unión y el problema es que, tras haberse introducido como tal en el Tratado de Lisboa, parece que nadie sabía cuál era el significado exacto de ese elemento territorial. De otra forma no se explica que la Comisión, en el documento de aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea surgida de la reunión informal de Ministros de ordenación del territorio celebrada en Leipzig en mayo de 2007, considerara que se trataba de «un término más bien enigmático». O que en el Libro verde sobre la cohesión territorial, presentado por la Comisaria Danuta Hübner en octubre de 2008, se pidiera a los diferentes interlocutores que contribuyeran a definir el contenido de la cohesión territorial. En todo caso, la cooperación territorial ha dado lugar a la nueva figura de la Asociación Europea de Cooperación Territorial, creada por Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Todavía después ha aparecido la fórmula de las «macrorregiones» que, poco a poco, va concretando su contenido. Sobre la cooperación territorial puede consultarse nuestro trabajo «El estado de la cooperación territorial en la Unión Europea», en M. J. AGUDO ZAMORA y E. M. VÁZQUEZ GÓMEZ (Coords.), *I Congreso europeo de cooperación territorial y de vecindad. Libro de Actas*, Junta de Andalucía, Sevilla 2012, págs. 17 y ss., También MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial frente a las Agrupaciones eurorregionales de integración. ¿Competencia o complementariedad?», *Revista de Estudios Europeos* n° 56, 2010, págs. 109 y ss.

⁵⁹ La Política Europea de Vecindad (PEV) se inició a raíz de la ampliación de la Unión Europea de quince a veinticinco Estados. Tiene sus orígenes en una Comunicación de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre un nuevo marco de relaciones con los vecinos del Este y del Sur, de 11 de marzo de 2003, a la que siguió una nueva Comunicación, de 12 de mayo de 2004, en el que se esbozaba la Política Europea de Vecindad que involucraba a la Unión Europea con los países vecinos: Argelia, Armenia, Autoridad palestina, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Siria, Túnez y Ucrania. Otros documentos importantes se han adoptado con posterioridad, tales como la Comunicación de 4 de diciembre de 2006 sobre la consolidación de la PEV, o la de 5 de diciembre de 2007, titulada «Una política de vecindad fuerte», en la que la Comisión se refiere a los primeros resultados de la nueva política. Vid. ZAPATER DUQUE, E., «La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: Comentario en torno a la nueva política de vecindad y sus instrumentos», *Revista General de Derecho Europeo* n° 2, 2003, págs. 126 y ss., y RHATTAT, R., «L'intensification de la politique européenne de voisinage en Méditerranée: Les cas du Maroc et d'Israël», *Revue du Marché Commun* n° 539, junio 2010, págs. 368 y ss.

⁶⁰ Vid. COSÍO GUERRERO, A., «La cooperación transfronteriza de la Política Europea de Vecindad en la cuenca mediterránea. Participación andaluza 2007-2013», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea* n° 5, Nov. 2014, págs. 26 y ss.

⁶¹ Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, A., «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de Tratados por España», en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, págs. 127 y ss.

y, por su parte, la doctrina seguía esforzándose en proponer y promover fórmulas de cooperación que consideraba necesarias⁶². Así que solamente tras el ingreso en la Comunidad Europea, que hizo preciso establecer cauces por los que canalizar la acción exterior de las comunidades autónomas en el marco europeo, fue cuando se empezó a abrir el camino hacia su acción exterior en el ámbito internacional. Con todo, veinte años después de la adopción de la Constitución aún se podía afirmar que todavía no se había articulado sistema alguno sobre la participación de las comunidades autónomas en la política exterior del Estado⁶³.

En realidad, solo muy recientemente se están adoptando medidas que se echaban de menos desde hace tanto tiempo. Es el caso de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que deroga el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el Exterior⁶⁴, y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales que, por fin⁶⁵, deroga el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales.

En este nuevo contexto es conveniente hacer referencia, por su carácter básico, al artículo 5.1 de la Ley 2/2014 que, bajo el título de *Sujetos de la Acción Exterior del Estado*, establece lo siguiente: «Son sujetos de la Acción Exterior del Estado, los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior». Y el apartado 2 del mismo artículo añade: «Los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que éste departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas 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». En justa correspondencia, en el apartado 3 se indica que el Ministerio de Asuntos Exteriores prestará a las entidades anteriormente citadas información y apoyo para su proyección exterior.

⁶² Valga como ejemplo el magnífico curso impartido por el profesor PÉREZ GONZÁLEZ publicado en los Cursos de Vitoria de 1986 (PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1986*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, págs. 257 y ss.)

⁶³ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas... op. cit.*, pág. 39.

⁶⁴ En el Decreto 632/1987 no aparece mención alguna relativa a una posible participación de las comunidades autónomas en la acción exterior del Estado.

⁶⁵ Sobre la necesidad de una Ley de Tratados *vid.* DIEZ-HOCHLEITNE, J., «Antecedentes y líneas generales de una eventual ley de tratados», en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, págs. 185 y ss.

1. Junto al Estado

Como ya señalábamos al principio, los estatutos de autonomía fueron pocos en materia de acción exterior. Las escuetas previsiones que recogían –y no todos– tenían que ver exclusivamente y sin mucha precisión con la posibilidad de que la comunidad autónoma en cuestión pudiera solicitar del gobierno la conclusión de tratados internacionales⁶⁶ y fuera informada de la marcha de los tratados internacionales que se estuvieran negociando y tuvieran un interés especial para la autonomía en cuestión. Por otra parte, las autonomías tampoco fueron especialmente reivindicativas al respecto⁶⁷. Por lo que se refiere a la ejecución, los estatutos de Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Navarra introducían competencias de ejecución administrativa de los tratados internacionales, los de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid y País Vasco establecían competencias de plena ejecución y finalmente, en los estatutos de Cantabria, Galicia, La Rioja y Valencia no se decía nada. Así que la falta de previsiones más amplias y más concretas –además de la duda de si las mismas obligaban o no al Gobierno– y la ausencia de una normativa general al respecto se ha venido manteniendo en el tiempo o se ha ido supliendo tanto mediante circulares y órdenes ministeriales como a través de la labor de interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional cuando ha tenido ocasión.

Las comunidades autónomas no mostraron inicialmente interés en solicitar del Estado la conclusión de tratados y, por lo que se refiere a la información sobre la negociación de los que pudieran afectarlas, la cuestión no se planteó realmente hasta que en junio de 1998 el Grupo Parlamentario Mixto presentó ante el Senado una moción al objeto de conocer las intenciones del Gobierno con respecto a los preceptos de los estatutos de autonomía relativos a la citada información. Hubo acuerdo entre todos los grupos parlamentarios acerca de la obligación de informar y se acordó que sería en el seno de las conferencias sectoriales donde la Administración General del Estado la materializaría. Más adelante, a partir de la experiencia adquirida, se procedería a su regulación por ley. Como consecuencia, en diciembre del mismo año un acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Administraciones Públicas estableció que sería la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores quien se encargaría de proporcionar la información y que cada autonomía indicaría cuál sería el órgano competente para recibirla. Se establecía también la posibilidad de que, en función del proceso de negociación, la comunidad autónoma dispondría de un plazo en el que poder dar su parecer al

⁶⁶ Incluso ni siquiera eso puesto que, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León lo que preveía era que cuando se negociaran ciertos tratados internacionales se pudiera solicitar la introducción en ellos de determinadas previsiones. En efecto, el párrafo segundo del artículo 6 del Estatuto preveía que «La Junta de Castilla y León podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren». Y «lo anteriormente dispuesto» era exclusivamente lo relativo a «las Comunidades castellano-leonesas situadas en otros territorios».

⁶⁷ Vid. PUEYO LOSA, J., «La actividad exterior de Galicia...», *loc. cit.*, pág. 252.

respecto. Se articulaba de esta manera una especie de participación de la comunidad autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado. Sin embargo, la participación en el seno de la delegación negociadora española tuvo lugar por primera vez cuando se negoció el Tratado bilateral hispano-francés de Bayona de 1995 sobre cooperación transfronteriza al que ya nos hemos referido.

Todo esto aparece hoy regulado en la ya varias veces citada Ley de Tratados adoptada el 27 de noviembre de 2014 que, por diferentes razones, tanto se ha hecho esperar⁶⁸. En ella encontramos, por lo que se refiere a la participación de las autonomías dentro del marco de la acción exterior del Estado, lo relativo a la solicitud al Estado para la apertura de negociaciones con vistas a la celebración de tratados, la información sobre los que se están negociando, la participación en la negociación y la aplicación de los mismos. Con relación a esta última se introduce la posibilidad de que las comunidades autónomas concluyan esa nueva categoría de tratados que recoge la Ley que son los acuerdos internacionales administrativos. No vamos a analizar, ni siquiera a comentar, las disposiciones de la Ley que se refieren a estas cuestiones, sino que, prácticamente, nos vamos a limitar a exponer su contenido.

El Título V de la Ley de Tratados recoge la mayor parte de las disposiciones que afectan a las relaciones Gobierno-comunidades autónomas. Así, por lo que se refiere a la apertura de negociaciones, el artículo 49 dispone que las autonomías podrán solicitarla siempre que los tratados tengan por objeto materias de su competencia o interés específico o afecten de manera especial a su respectivo ámbito territorial. El Gobierno por su parte resolverá de forma motivada a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En cuanto a la información a las comunidades autónomas acerca de los tratados que se estén negociando y que afecten a su competencia, interés o ámbito territorial, el artículo 50.1 se refiere al deber de información que corresponde al Gobierno; permite además que las autonomías puedan remitir observaciones sobre la negociación a las que el Gobierno deberá responder de forma motivada. Por otra parte, el artículo 6 crea una Comisión interministerial de coordinación a la que se encarga de establecer la forma de hacer efectiva la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla en materia informativa.

La participación en la celebración de tratados internacionales se encuentra prevista en los artículos 7 y 11 de la Ley y desarrollada en el artículo 51 bajo el título de «Participación en la delegación española». En este último se indica que las comunidades autónomas podrán solicitar esta participación siempre que el tratado que se negocia reúna las mismas condiciones que se exigen en los supuestos de infor-

⁶⁸ El propio Preámbulo de la Ley reconoce que el Decreto 801/1972 había «quedado obsoleto» tanto por la evolución del Derecho internacional como la del derecho interno español, especialmente a partir de 1978, y que era precisa una regulación con rango legal que ha tardado en llegar a pesar de que el Consejo de Estado se había pronunciado más de una vez sobre su necesidad en aras del interés público y de la seguridad jurídica.

mación y de solicitud de negociación y el Gobierno decidirá motivadamente a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio competente en razón de la materia.

Por lo que se refiere a la aplicación de los tratados internacionales, el artículo 29 de la Ley de Tratados establece que todos los poderes públicos, órganos y organismos del Estado deberán respetar las obligaciones que se desprendan de los tratados internacionales en vigor en España y velar por su adecuado cumplimiento y el artículo 30 añade que el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias. En este orden de cosas, el artículo 52.1 indica que las comunidades Autónomas «podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuanto tengan por objeto materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional». Se trata, por lo tanto, de una fórmula de ejecución de un tratado internacional dentro del marco previsto en el propio tratado, a la que, por su novedad, vamos a dedicar unas líneas.

Con esta denominación de acuerdos internacionales administrativos se hace referencia a los que se concluyen con el fin de dar eficacia a tratados internacionales previamente celebrados⁶⁹ que no son directamente aplicables, es decir, a tratados internacionales *non executing* celebrados por el Estado que necesitan de un desarrollo normativo interno o internacional. Estos acuerdos administrativos pueden ser concluidos por las comunidades autónomas siempre que respeten las condiciones previstas en el artículo 52.1 que acabamos de transcribir. Con relación a ellos, el artículo 52.3 indica que los proyectos de tales acuerdos deberán ser remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores antes de su firme para ser informados por la Asesoría Jurídica Internacional «acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional». Se trata, en particular, de establecer si el acuerdo en cuestión puede ser tramitado como acuerdo administrativo o debería formalizarse como tratado internacional.

2- De forma «independiente»

El comienzo de los años noventa fue decisivo para que las comunidades autónomas accedieran a ese *ius contrahendi* que hasta entonces se les negaba. Recordemos que la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de julio,

⁶⁹ El artículo 2 de la Ley define el acuerdo internacional administrativo como: «Acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno».

declaraba la inconstitucionalidad del «Comunicado de colaboración» entre la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno danés. Sin embargo, como se puso de relieve⁷⁰, la propia sentencia señalaba que la Constitución ofrecía dos vías a través de las cuales las comunidades autónomas podían llegar a celebrar acuerdos internacionales en materias que fueran de su competencia: Por un lado, a través del artículo 150.2 de la Constitución, que permite al Estado transferir a las comunidades autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que sean susceptibles de transferencia, y, por otro lado, mediante la celebración de un tratado-marco. El paso siguiente, decisivo, fue la ya tantas veces citada Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional que abrió finalmente esta posibilidad. A partir de ese momento, las autonomías comenzaron a suscribir acuerdos de colaboración con diferentes categorías de entidades extranjeras –Estados, regiones, universidades, etc.– que, al no ser impugnados por el Gobierno, han llegado a consolidar una práctica que ha contado con el consentimiento implícito del Estado. Por otra parte, entre las dos fechas citadas habían tenido lugar dos acontecimientos a los que ya hicimos alusión que, causa y efecto, se encuentran sin duda en relación con el cambio de rumbo que se produjo en esos años: la puesta en marcha de la Iniciativa INTERREG por parte de la Comunidad Europea y la ratificación del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales. Recordemos igualmente que en 1994 la CARCE adoptó el Acuerdo por el que decidía extender su campo de acción exterior más allá del ámbito comunitario europeo. A partir de ahí, el Tratado de Bayona 1995 y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, ambos en materia de cooperación transfronteriza, constituyen los últimos pasos del cambio de rumbo iniciado a principios de la década.

Dentro de la acción «independiente» de las comunidades autónomas en el orden internacional se hace generalmente referencia, por su carácter instrumental, a la conclusión de acuerdos no normativos que están sirviendo para establecer contactos con todo tipo de entidades extranjeras sobre multitud de materias. Hoy son centenares los que se han suscrito. También se hace alusión a la participación de las comunidades autónomas en organizaciones internacionales y a su contribución a la ayuda internacional al desarrollo. De esta última, sin embargo, no vamos a ocuparnos ya que no parece que esta actividad haya tenido que ver con la adhesión de España a la Comunidad Europea. Comenzó a desarrollarse cuando a mediados de los años ochenta algunas autonomías empezaron a destinar fondos a la ayuda al desarrollo. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación internacional para el desarrollo ya asumía el papel que en la materia estaban desarrollando las autonomías y hoy la práctica totalidad de los estatutos de autonomía introducen en la acción exterior la cooperación al desarrollo. Algunas de ellas incluso han creado al efecto agencias u otro tipo de organismos dedicados a su gestión⁷¹.

⁷⁰ Vid. PONS RAFOLS, X., y SAGARA TRÍAS, E., *op. cit.* pág. 86.

⁷¹ Entre otras, Andalucía creó en 2006 la Agencia andaluza de cooperación internacional y también en 2006 la Comunidad de las Islas Baleares creó la Agencia de Cooperación de las Islas Ba-

a) La conclusión de acuerdos internacionales no normativos

Como hemos ido mostrando, han sido en su inmensa mayoría asuntos relacionados con la pertenencia a la Comunidad Europea los que, claramente, han servido para poner en marcha la acción exterior de las comunidades autónomas más allá del marco europeo y, de forma concreta, la cooperación transfronteriza auspiciada por aquella la que ha dado lugar a los primeros protocolos de cooperación que constituyen el antecedente de lo que ahora la Ley de Tratados regula con el nombre de acuerdos no normativos⁷² que cubre todo tipo de compromisos suscritos con diferentes denominaciones –Acuerdos de colaboración, Comunicados de colaboración, Declaraciones de intenciones, Memorandos de entendimiento, Protocolos...– por las comunidades autónomas con entidades europeas y no europeas de distinto rango. También hemos visto cómo a raíz de las recomendaciones hechas por el Gobierno y, sobre todo, de la Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, las comunidades autónomas, con independencia de que lo previeran o no sus estatutos, han ido concluyendo durante unos años un gran número de acuerdos internacionales que, al no ser impugnados por el Gobierno, han dado lugar a una práctica que, por fin, encauza la Ley de Tratados de 2014.

En efecto, la Ley de Tratados define el acuerdo internacional no normativo como «acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional». Las comunidades autónomas pueden, por lo tanto, concluir este tipo de acuerdos respetando lo que al efecto establece el Título IV de la Ley. Se trata, en lo fundamental, de que actúen en el

leares. Castilla y León ya había creado en 2000 el Consejo de cooperación al desarrollo de Castilla y León. Con anterioridad, otras comunidades autónomas, como Madrid, País Vasco y Valencia ya habían puesto en funcionamiento unidades orgánicas destinadas a la gestión de la cooperación al desarrollo. Sobre los inicios de la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas, CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE ZUBIRI, A., *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2005*, IVAP, Oñate, 2006, págs. 99 y ss.; FERNÁNDEZ SOLA, N., «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 14, 2007, pág. 21; JUSTE RUIZ, J., «La acción exterior» en J. M. BAÑO LEÓN (Dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson/Civitas, Pamplona 2007, pág. 1071 y ss.; NIETO FERNÁNDEZ, M^a I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Mérida 2003, págs. 282 y ss.; PONS RAFOLS, X., y SAGARA TRÍAS, E., *op. cit.*, págs. 55 y ss.

⁷² Sobre tratados, acuerdos internacionales administrativos, acuerdos internacionales no normativos y otros acuerdos que no son tratados *vid.* REMIRO BROTONS, A., «De los tratados a los acuerdos no normativos», en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, págs. 23 y ss.

marco de sus competencias, sometan los proyectos de acuerdo a informe de sus servicios jurídicos respectivos para tener seguridad de que el acuerdo no normativo es el cauce adecuado para la concertación y cuenten con un informe del Ministerio de Hacienda en el que conste que disponen de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que de los citados acuerdos puedan derivarse.

b) La participación en organismos internacionales

Desde el ingreso de España en la Comunidad Europea las comunidades autónomas han ido entrando a formar parte de diferentes asociaciones de carácter regional cuya finalidad es, en general, la de tomar posiciones conjuntas tanto para influir en la acción europea como para poder aprovechar mejor las ventajas que ésta ofrece. Algunas son más conocidas que otras. Entre las primeras podemos citar la Asamblea de Regiones de Europa, Arco Atlántico, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa o la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa. Luego hay otras menos conocidas y también algunas de dudosa existencia, como la «Conferencia de las Regiones del Mundo» a la que se apuntó la Junta de Castilla y León siendo objeto de burla despiadada por parte de la oposición. A partir de ahí, muchas autonomías han entrado a formar parte de otros organismos internacionales cuyos objetivos exceden el marco europeo. Se trata en todo caso de organismos de carácter privado sometidos a una legislación nacional. Por eso no es de extrañar que los vigentes estatutos de autonomía hayan introducido entre sus disposiciones alguna relativa a la «Participación en organismos internacionales». Este es el caso, por ejemplo, de Cataluña, de Valencia y de Castilla y León.

A este respecto hay que recordar una vez más la Sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional en la que, expresamente, centró la reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución en las relaciones de España con otros Estados independientes y con las Organizaciones internacionales gubernamentales sometidas al Derecho internacional. Desde esta perspectiva, no habría ningún problema –como no lo ha habido– con relación a los organismos a los que nos acabamos de referir, pero la situación es diferente con relación a las «auténticas» organizaciones internacionales a las que, por tener que ser Estado para poder ser miembro, las comunidades autónomas no pueden aspirar. Cabe, no obstante que, si la organización en cuestión lo permite, se pueda participar en ella a un título diferente del de miembro –observador, asociado, etc.– y también es posible que la participación autonómica se produzca dentro del marco de la acción del Estado. Los estatutos de autonomía se abren a esa posibilidad pero no nos consta que, por el momento, ninguna de ellas haya entrado a formar parte de una Organización internacional⁷³. Algún Estatuto, como el de Cataluña y el de

⁷³ Digamos, no obstante, que sí se ha suscrito documentos de naturaleza indefinida con organismos dependientes de Naciones Unidas como, UNICEF o ACNUR. *Vid.* JUSTE RUIZ, J. y ENGUIDA-

Castilla y León, aluden directamente a la UNESCO debido, seguramente, a que en España existe una Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO⁷⁴, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en la que están representadas todas las comunidades autónomas. Por esta vía entramos en una «participación» –prevista también en los estatutos de autonomía– en el seno de la acción del Estado ante las organizaciones internacionales que permita que la comunidad autónoma interesada pueda participar en la representación española ante la Organización o formar parte de la delegación española que participe en las reuniones de los órganos de la misma.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Segunda edición, Eurolex 1999.
- BALOUPE, G., «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de L'Europe» *Annuaire Européen* vol. XXVI, 1980, págs. 73 y ss.
- CALONGE VÁZQUEZ, A., «Una aspiración insatisfecha: la participación de las comunidades autónomas en la formación del derecho comunitario», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, págs. 125 y ss.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., «El Comité de las Regiones: la institucionalización de la cuestión regional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* 1994, págs. 523 y ss.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., «El Comité de las Regiones en el Tratado de Ámsterdam», *Noticias de la Unión Europea* nº 186, 2000, págs. 181 y ss.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., «El Comité de las Regiones en el futuro de Europa», *REALA* 2006, págs. 227 y ss.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O., «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», en A. HERRERO DE LA FUENTE (Coord.), *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, págs. 148 y ss.
- CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE ZUBIRI, A., *Anuario sobre la acción exterior de Euskadi 2005*, IVAP, Oñate, 2006, págs. 99 y ss.
- CORRAL SUÁREZ, M., «La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad», *Revista de Estudios Europeos* nº 53, julio-diciembre 2009, págs. 83 y ss.

NOS WEYLER, A., «La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», en R. GARCÍA PÉREZ (Dir.), *La acción exterior...* cit. pág. 200.

⁷⁴ Real Decreto 173/2004, de 30 de enero.

- CORRAL SUÁREZ, M., «El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal», en A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, págs. 71 y ss.
- COSÍO GUERRERO, A., «La cooperación transfronteriza de la Política Europea de Vecindad en la cuenca mediterránea. Participación andaluza 2007-2013», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea* nº 5, Nov. 2014, págs. 26 y ss.
- DIEZ-HOCHLEITNE, J., «Antecedentes y líneas generales de una eventual ley de tratados», en *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas actuales*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1990, págs. 185 y ss.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos/Ed. Dilex, Madrid 2001.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, J., «La actividad exterior de las comunidades autónomas y las relaciones internacionales del Estado», en J. PUEYO LOSA y M^a.T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1999, págs. 348 y ss.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 14, 2007, págs. 21 y ss.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A., «El ámbito internacional de actuación de las Comunidades Autónomas», *Huarte de San Juan* nº 2, 1995, págs. 71 y ss.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., «La participación de las regiones en la elaboración y en la ejecución del derecho europeo», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 13, 2007, págs. 77 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en A. A. HERRERO DE LA FUENTE (Coord.), *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, págs. 115 y ss.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La búsqueda de las Comunidades Autónomas de su «presencia» directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, 1994, págs. 211 y ss.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., trabajo «La actividad exterior de Castilla y León», en J. PUEYO LOSA y M^a T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1999, págs. 109 y ss.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La actividad exterior de las comunidades autónomas: La cooperación transfronteriza» en J. García Roca (Coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, págs. 383 y ss.

- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, págs. 263 y ss.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, vol. 13, 2007, págs. 125 y ss
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. y CORRAL SUÁREZ, M., «La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en R. GARCÍA PÉREZ (Dir.), *La acción exterior de las comunidades autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009, págs. 108 y ss.
- JUSTE RUIZ, J., «La acción exterior» en J. M. BAÑO LEÓN (Dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson/Civitas, Pamplona 2007, págs. 1071 y ss.
- JUSTE RUIZ, J. y ENGUIDANOS WEYLER, A., «La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», en R. GARCÍA PÉREZ (Dir.), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009, págs. 200 y ss.
- LINDE PANIAGUA, E., BACIGALUPO SAGGESE, M. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 4ª Ed., Colex, Madrid 2011.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Quinta Edición, Tecnos, Madrid 2005.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial frente a las Agrupaciones eurorregionales de integración. ¿Competencia o complementariedad?», *Revista de Estudios Europeos* nº 56, 2010, págs. 109 y ss.
- MELLADO PRADO, P., «El Comité de las Regiones: Un futuro incierto», *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 13, 2007, págs. 23 y ss.
- NIETO FERNÁNDEZ, Mª I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Mérida 2003, págs. 282 y ss.
- PELAEZ MARÓN, J. M., «El Estatuto de Autonomía de Andalucía y la actividad internacional», *Revista de Estudios Andaluces* 1984, págs. 99 y ss.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Comunidades autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional», *Revista Española de Derecho Internacional* 1990, págs. 198 y ss.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollo en la práctica estatutaria», *Cursos de Verano de Vitoria Gasteiz, 1986*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, págs. 304 y ss.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Comunidades autónomas y relaciones internacionales», *Revista Española de Derecho Internacional* 1990, págs. 533 y ss.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, págs. 899 y ss.

- PONS RAFOLS, X., y SAGARA TRÍAS, E., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna Internacional, nº 8, CEI, Publicaciones y Ediciones de la Universidad de Barcelona, 2006.
- PUEYO LOSA, J., «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 1, 1989, págs. 236 y ss.
- PUEYO LOSA, J., «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», en J. PUEYO LOSA y M^a. T. PONTE IGLESIAS, *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1999, págs. 220 y ss.
- RHATTAT, R., «L'intensification de la différentiation de la politique européenne de voisinage en Méditerranée: Les cas du Maroc et d'Israël», *Revue du Marché Commun* nº 539, junio 2010, págs. 368 y ss.
- REMIRO BROTONS, A., «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en M. RAMÍREZ, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, págs. 353 y ss.
- REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid 1984
- ROLDÁN BARBERO, J., *Las relaciones Exteriores de España*, Dykinson/Universidad de Almería, Madrid 2001.
- SÁNCHEZ AMOR, I., en «Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias», en R. García Pérez Coord. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009, págs. 19 y ss.
- SORIANO GARCÍA, J. E., «Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas: Primeros pasos en la dirección correcta», *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 69, 1991, págs. 17 y ss.
- TRUJILLO HERRERA, R., «Reflexiones sobre las oficinas de las comunidades autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar en la Europa nacida en Maastricht», *Revista de Estudios Europeos* nº 9, 1995, págs. 103 y ss.
- ZAPATER DUQUE, E., «La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: Comentario a la nueva política de vecindad y sus instrumentos», *Revista General de Derecho Europeo* nº 2, 2003, págs. 126 y ss.

RESUMEN: Ha sido el ingreso de España en la Unión Europea en 1988 y no el régimen establecido en la Constitución de 1978 el factor desencadenante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas españolas. En efecto, la actuación de éstas en el marco europeo – de forma especial la cooperación transfronteriza auspiciada por la Comunidad– las ha llevado a ir asumiendo progresivamente competencias en el ámbito internacional que, finalmente, han sido recogidas tanto en la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado como en la Ley de tratados, ambas de 2014. En este proceso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha desempeñado un papel relevante.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior de las Comunidades Autónomas, Acuerdos Internacionales, Política regional europea, Cooperación transfronteriza.

ABSTRACT: It has been the accession of Spain to the European Union in 1988 and not the regime established in the 1978 Constitution that triggered the external action of the Spanish Autonomous Communities. Indeed, their performance in the European context – specially in cross-border cooperation under the auspices of the EU – has led to their progressive assumption of international responsibilities, which have finally been included in the Spanish External Action and Service Act and the Treaties and Other International Agreements Act, both adopted in 2014. In this process, the Spanish Constitutional Court's jurisprudence has played a significant role.

KEY WORDS: External action of the Spanish Autonomous Communities, International agreements, European regional policy, Cross-border cooperation.