

SUSANA BELTRÁN GARCÍA

# LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

MARCO JURÍDICO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO









LOS ACUERDOS EXTERIORES DE  
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS  
MARCO JURÍDICO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



SUSANA BELTRÁN GARCÍA

LOS ACUERDOS EXTERIORES  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
ESPAÑOLAS

MARCO JURÍDICO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Generalitat de Catalunya  
Institut d'Estudis Autònòmics

Universitat Autònoma de Barcelona  
Servei de Publicacions  
Bellaterra, 2001

---

DADES CATALOGRÀFIQUES RECOMANADES PEL SERVEI DE BIBLIOTEQUES  
DE LA UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

**Beltrán García, Susana**

Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas : marco jurídico actual y perspectivas de futuro. — Bellaterra ; Barcelona : Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions ; Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 2001. — (Ciència i Tècnica ; 17. Dret)

ISBN 84-490-2158-8

ISBN 84-393-5358-8

I. Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions

II. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

III. Col·lecció

1. Comunitats autònomes — Relacions exteriors — Unió Europea, Països de la

2. Dret internacional públic

3. Espanya — Relacions exteriors — Tractats

341.241(460:4)

---

**Fotografia de la cubierta**

Xavier Capdevila

**Edició**

Universitat Autònoma de Barcelona

Servei de Publicacions

08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Tel. 93 581 15 96. Fax 93 581 20 00

sp@uab.es

ISBN (paper): 84-490-2158-8

ISBN (digital): ??

Generalitat de Catalunya

Institut d'Estudis Autònoms

Baixada de Sant Miquel, 8

08002 Barcelona

ISBN 84-393-5358-8



Aquest llibre està publicat amb una llicència Creative Commons CC-BY-NC-ND.  
El titular de l'obra autoritza a utilitzar els continguts sempre que es reconegui l'autoria.  
No es permet fer un ús comercial, ni la generació d'obres derivades.

A mi familia

A mi abuelo, creo que le hubiera gustado



## ÍNDICE

Presentación.....	17
Abreviaturas más utilizadas.....	19
Agradecimientos.....	21
Introducción.....	23
Capítulo I. La regulación jurídica de los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas .....	27
I. La regulación en la Constitución Española .....	27
1. Las relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la CE .....	28
2. Identificación de las relaciones internacionales con el ámbito exterior en la doctrina española.....	29
3. Diferenciación de las relaciones internacionales del ámbito exterior en la doctrina española.....	29
A. Teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales.....	30
B. Teoría de la autonomía.....	32
4. Interpretación propuesta: las relaciones internacionales integradoras de los acuerdos exteriores de las CCAA.....	33
II. La regulación en los estatutos de autonomía.....	36
1. Cláusulas estatutarias relacionadas con la celebración de tratados .....	36
A. Facultad de instar a la negociación .....	36
B. Facultad de recibir información .....	41
C. Otras cláusulas: la facultad de ejecución de tratados y el caso particular de Canarias .....	43
2. La asunción implícita de la capacidad de concluir acuerdos exteriores.....	44
3. Interacción entre las cláusulas estatutarias que afectan a los acuerdos exteriores .....	45
III. La regulación en los tratados internacionales celebrados entre España y Francia .....	46
1. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.....	46
A. Entidades .....	47
B. Acuerdos exteriores.....	47
2. El Canje de Cartas entre Francia y España de 21 de octubre de 1994...	50

IV. La regulación en los tratados internacionales celebrados entre España y Portugal.....	52
V. Otras normas relacionadas con los acuerdos exteriores de las CCAA .....	54
1. El Real Decreto 1317/1997.....	54
2. La Ley 23/1998 de cooperación al desarrollo.....	54
 Capítulo II. Mecanismos de control de los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas .....	 57
I. El control en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	57
1. La jurisprudencia anterior a 1994 .....	57
A. La STC 154/1985, de 12 de noviembre .....	57
B. La STC 137/1989, de 20 de julio .....	58
C. La STC 17/1991, de 31 de enero.....	61
2. La jurisprudencia posterior a 1994 .....	62
A. La STC 165/1994, de 26 de mayo.....	62
a. Delimitación de la materia «relaciones internacionales» .....	63
b. Separación entre el derecho comunitario y el derecho internacional .....	65
c. El principio de territorialidad .....	66
B. La STC 15/1997, de 30 de enero.....	66
II. Interpretación de los acuerdos exteriores de las CCAA en la jurisprudencia constitucional .....	67
1. Antes de 1994.....	67
2. Después de 1994 .....	68
III. El incipiente control administrativo .....	70
1. Intentos oficiosos del Gobierno para conseguir un pacto con las CCAA .....	70
A. La Carta del Ministro para Administraciones Públicas, de 21 de febrero de 1989.....	71
B. El Informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 17 de abril de 1995 .....	73
a. Aspectos generales.....	73
b. Aspectos específicos.....	74
2. Ventajas e inconvenientes del control administrativo hasta el Real Decreto 1317/1997 .....	75
IV. El Real Decreto 1317/1997 .....	76
V. El control de los órganos centrales en temas específicos.....	78
1. Mecanismos previstos en la Ley de cooperación al desarrollo 23/1998 .....	78
A. Antecedentes: los convenios-marco concluidos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas CCAA ..	78
B. Mecanismos previstos en la Ley 23/1998 de cooperación al desarrollo .....	79

---

2. Mecanismos previstos en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.....	80
A. Antecedentes: la creación de conferencias para tratar asuntos comunitarios .....	80
B. La regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas según la Ley 2/1997, de 13 de marzo .....	83
Capítulo III. Tipología de los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas .....	85
I. Concepto de acuerdo exterior .....	85
1. Elemento formal .....	86
2. Elemento material y modos de actuación .....	87
II. Clasificación de los acuerdos exteriores de las CCAA .....	91
1. En función de las entidades contratantes .....	91
A. Acuerdos con entidades territoriales .....	91
B. Acuerdos con estados .....	92
C. Otras entidades .....	92
2. En función de la localización geográfica .....	93
A. Fronterizos .....	93
B. Extrafronterizos .....	93
3. En función del derecho aplicable .....	93
A. Acuerdos no normativos .....	94
B. Acuerdos de derecho privado .....	95
C. Acuerdos de derecho público .....	96
4. En función del tipo de cooperación .....	96
A. Acuerdos que prevén un tipo de cooperación no institucionalizada. ....	96
B. Acuerdos que prevén la creación de fondos de cooperación .....	97
C. Acuerdos que prevén la creación de estructuras permanentes de cooperación.....	97
III. Obstáculos para determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las CCAA .....	101
1. Las terminologías empleadas por las CCAA .....	101
A. Denominaciones de los acuerdos exteriores.....	101
B. Expresiones ambiguas .....	101
2. Desigualdad entre las CCAA .....	102
3. Falta de regulación normativa.....	102
A. Derecho que rige el acuerdo exterior .....	102
B. Objeto del acuerdo exterior .....	107
C. Entidades contratantes .....	110
4. Posición de los órganos centrales .....	111
IV. Fundamento jurídico de los acuerdos exteriores de las CCAA .....	112

V. Posible responsabilidad internacional del Estado español por los acuerdos exteriores de las CCAA .....	114
1. Acuerdos exteriores distintos de los tratados.....	114
2. Tratados internacionales.....	115
VI. Posibles desarrollos de los acuerdos exteriores de las CCAA en el ordenamiento español .....	115
1. La celebración de tratados internacionales por las CCAA .....	115
A. Reformas en la Constitución Española.....	116
B. La transferencia de facultades estatales por la vía del art. 150.2 de la CE .....	116
2. La reforma del Senado .....	118
3. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas .....	119
4. La creación de un consejero de las CCAA en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores .....	120
Capítulo IV. Formación de una costumbre internacional de ámbito europeo que ampara los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas.....	121
I. Características generales de una costumbre internacional emergente .....	121
II. Elemento material .....	122
1. Aceptación general.....	123
2. Uniformidad .....	126
3. Duración de la práctica .....	126
III. Prueba del elemento material .....	127
1. Tipos de acuerdos exteriores en función del ámbito geográfico .....	127
A. Disposiciones convencionales .....	127
a. Transfronterizos .....	127
b. Extrafronterizos .....	130
B. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales.....	132
2. Tipos de acuerdos exteriores en función del derecho aplicable .....	133
A. Acuerdos no normativos y de derecho privado.....	133
a. Disposiciones convencionales .....	133
b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales.....	133
B. Acuerdos de derecho público .....	134
3. Tipos de acuerdos exteriores en función de las entidades contratantes..	135
A. Acuerdos entre colectividades regionales con <i>ius ad tractatum</i> .....	135
a. Disposiciones convencionales .....	135
b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales.....	135

---

B. Acuerdos entre colectividades regionales con <i>ius ad tractatum</i> y estados .....	136
a. Disposiciones convencionales .....	136
b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales .....	136
C. Acuerdos exteriores entre colectividades regionales sin <i>ius ad</i> <i>tractatum</i> y estados .....	137
D. Acuerdos exteriores entre colectividades regionales sin <i>ius ad</i> <i>tractatum</i> o con entidades de menores competencias .....	138
IV. Elemento espiritual u <i>opinio iuris</i> .....	138
1. Tratados .....	139
A. En el seno del Consejo de Europa .....	139
B. Tratados de ámbito específico .....	141
C. Otros tratados europeos .....	144
2. Actos internos de los estados .....	145
3. Declaraciones políticas .....	146
4. Factores coadyuvantes en la formación de la <i>opinio iuris</i> .....	147
A. Declaraciones y actos unilaterales de las organizaciones internacionales .....	147
B. Actuaciones de colectividades regionales .....	148
V. Valoración de una costumbre internacional de ámbito europeo que ampara los acuerdos exteriores de las colectividades regionales .....	149
1. Aceptación estatal de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales .....	151
2. Reconocimiento estatal del derecho de las colectividades regionales a concluir acuerdos exteriores .....	156
Reflexiones finales .....	161
Documentación y bibliografía consultada .....	167



“Quien busca, halla. Siempre he revuelto en los baratillos. En la Chamisso Platz, y concretamente en un comercio que, con su letrero blanco y negro, prometía antigüedades, aunque piezas de valor sólo se encontraban luego escondidas muy al fondo entre sus baratijas, se despertó mi curiosidad por objetos raros (...)”

GÜNTER GRASS, *Mi siglo*



## PRESENTACIÓN

Uno de los objetivos que, en sus inicios, se planteó el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya fue ayudar a la formación de investigadores que garantizaran los futuros estudios de temas relacionados con la autonomía, finalidad principal del Institut.

Con este motivo se convocaron unas becas para la formación de investigadores en Cataluña. A la cuarta convocatoria, en 1991, se presentó Susana Beltrán García; el tribunal le concedió la beca y se la prorrogó el año siguiente. Posteriormente, en 1994, en otra convocatoria, sobre investigación en el extranjero, se le adjudicó una nueva beca para investigar en el Institut d'Études Européennes de Bruselas.

Recuerdo muy bien su paso por esta casa. Había llegado de la mano de su tutor, el Dr. Joan Lluís Piñol i Rull, quien remarcaba su espíritu de superación, demostrado ampliamente en el equipo de trabajo que él dirigía. Fue este mismo afán de trabajo y tenacidad el que valoró el IEA para proporcionarle la ayuda que le permitiría ir a Bruselas.

Cuando la autora me pidió que hiciera la presentación de este libro, fruto de estos años de trayectoria, se me planteó un dilema: por un lado, como le he manifestado a ella misma, me gustaría dejar la valoración académica de la obra para otras personas, pero, por otra parte, creo conocerla suficientemente bien como para dar fe de que este libro es el resultado de sumar sus cualidades personales a un trabajo riguroso.

Si tuviera que resumir estas cualidades me permitiría señalar una en especial: la tenacidad, virtud imprescindible en todo investigador. Su trabajo requiere analizar numerosos documentos y contrastarlos minuciosamente para, posteriormente, llegar a unas conclusiones que, además de significar un avance en la ciencia, planteen nuevos retos.

El tema, los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas, se nos plantea hoy con toda naturalidad, pero cuando Susana se inició en estos estudios las cosas eran muy diferentes: las relaciones exteriores de las comunidades autónomas eran un tema tabú. Investigar sobre ello resultaba un trabajo difícil por la falta de materiales y por la escasa accesibilidad a ellos; era un campo donde los hechos avanzaban más por voluntad política que por respaldo doctrinal. En este contexto,

la tenacidad de la autora y la fe en sus convicciones han sido las herramientas fundamentales para la elaboración de esta obra.

Sólo me queda agradecer a Susana Beltrán la oportunidad que me brinda de presentar este libro, lo cual me permite dar a conocer algunas notas de su trayectoria en el ámbito de la investigación, felicitarla por el éxito conseguido y alentarla a seguir en la línea de rigor, tenacidad y coraje que en su día se marcó.

Lluís Alonso Perelló  
Secretario del IEA

## ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

ACDI	<i>Annuaire Canadien de Droit International</i>
ADI	<i>Anuario de Derecho Internacional</i>
AFDI	<i>Annuaire Français de Droit International</i>
An.CDI	<i>Anuario de la Comisión de Derecho Internacional</i>
ANIDI	<i>Annuaire de l'Institut de Droit International</i>
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
BYBIL	<i>British Yearbook of International Law</i>
CCAA	Comunidades autónomas españolas
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CE	Constitución Española
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPLRE	Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa/Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa
CPRME	Conferencia Permanente de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa
CTP	Comunidad de Trabajo de los Pirineos
DI	Derecho internacional
JT	<i>Journal des Tribunaux</i>
ONG	Organización no gubernamental
RBDI	<i>Revue Belge de Droit International</i>
RCEC	<i>Revista del Centro de Estudios Constitucionales</i>
R. des C.	<i>Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye</i>
RDP	<i>Revue de Droit Public</i>
REDC	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
REDI	<i>Revista Española de Derecho Internacional</i>
REE	<i>Revista de Estudios Europeos</i>
RER	<i>Revista de Estudios Regionales</i>
RFDA	<i>Revue Française de Droit Administratif</i>
RGDIP	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
RIDC	<i>Revue Internationale de Droit Comparé</i>
RIE	<i>Revista de Instituciones Europeas</i>
RVAP	<i>Revista Vasca de la Administración Pública</i>
SCC	Sentencia de la Corte Constitucional italiana
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional español



## AGRADECIMIENTOS

Este libro contiene el núcleo central de mi tesis doctoral defendida en junio de 1999. Su publicación ha sido posible gracias a todas aquellas personas que de algún modo han contribuido a su realización. En primer lugar de Joan Lluís Piñol, director de la tesis doctoral, por la dirección y confianza depositada en mí. En segundo lugar, de los profesores que tuvieron la gentileza de formar parte del Tribunal que la juzgó, los doctores Oriol Casanovas, Manuel Pérez González, Jorge Pueyo, Francisco Aldecoa y la doctora Caterina García. Sin duda, las críticas y observaciones que me formularon me han ayudado a reflexionar en el tiempo que siguió a su defensa aunque creo que nunca sabré suficiente.

En el ámbito de las instituciones, ocupa un lugar muy especial el Institut d'Estudis Autònoms, por el apoyo que me ha brindado desde el inicio de esta investigación. Mi gratitud también al personal de las comunidades autónomas dedicado a la actuación exterior, en particular el de la Generalitat de Catalunya. La mayoría de acuerdos exteriores se obtuvieron gracias a su colaboración, de modo que su ayuda me ha sido, cuanto menos, necesaria.

Finalmente, ¿qué puedo decir de mi familia y amigos o de mis compañeras del área de derecho internacional público de la UAB?. Cualquier cosa que escriba me sabe a poco y han hecho mucho. Mejor no diga nada, sólo me gustaría que siguieran a mi lado o yo a su lado; sólo eso.



## INTRODUCCIÓN

Los acuerdos exteriores son documentos en donde consta el compromiso de las comunidades autónomas (CCAA) de colaborar con las otras entidades signatarias. La originalidad de estos acuerdos reside en su dimensión exterior, es decir, en el hecho que las CCAA los suscriben con colectividades de diferentes estados, lo que ocasiona no pocos problemas legales derivados principalmente de la ausencia de capacidad jurídica de alguna o de todas las partes contratantes.

Por decirlo de algún modo, y valiéndome de la cita de Günter Gräss, los acuerdos exteriores de las CCAA serían las “baratijas” de los acuerdos internacionales si se los compara con los tratados celebrados por el Estado español; aunque, entre estos acuerdos hay algunas “piezas de valor” que están muy escondidas, como los acuerdos regidos por el derecho público. Éstas últimas empiezan a aparecer después de un proceso en el que las autoridades centrales han ido flexibilizando sus posturas respecto a las actuaciones que podían llevar a cabo las CCAA con entidades extranjeras.

Dichas actuaciones han despertado el interés de diversas disciplinas científicas, por ejemplo, los viajes realizados por autoridades autonómicas para entrevistarse con jefes de Estado, el trato que les ha sido dispensado en estos países o, incluso, la creación de oficinas de representación autonómica ante la Comunidad Europea causa, a menudo, ciertas dudas sobre su trascendencia jurídica y su ajuste o no a la legalidad vigente.

Todavía hoy se sigue cuestionando la legalidad de las actuaciones autonómicas que afectan (o pueden afectar) a las prerrogativas internacionales del Estado ejercidas, en el caso español, por los órganos centrales. Si bien con el tiempo se ha entendido que algunas de estas actividades de «poca trascendencia» no son un peligro para la integridad del Estado, la realidad demuestra que aún no hay acuerdo sobre las actuaciones que entran dentro de lo tolerado.

De todos modos, durante los últimos quince años, las CCAA se han relacionado con variedad de entidades extranjeras (estados, municipios, ciudades, otras regiones) con la intención de colaborar en ámbitos de interés común. Cuestiones como compartir una frontera o poseer una cultura o un idioma común, las han empujado a buscar, más allá de los límites del Estado, colaboradores fieles con los que estable-

cer lazos futuros. Su deseo de fortalecer las relaciones de cooperación no sólo se ha plasmado en el establecimiento de organismos conjuntos, sino también en los mecanismos utilizados para crearlos, jurídica e institucionalmente.

Los acuerdos exteriores serían los principales instrumentos para formalizar las relaciones de cooperación de las CCAA. Estos pactos participan de una problemática más amplia que afecta globalmente a los acuerdos exteriores de las regiones de Europa occidental y que se concreta en el desconocimiento de su naturaleza jurídica; de ahí que a veces se los considere “objetos raros”. Al principio, los únicos acuerdos dudosos fueron los celebrados por las escasas colectividades regionales europeas que poseían, en virtud de su derecho interno, *ius ad tractatum* (o capacidad de celebrar convenios regidos por el derecho internacional público). Pero, posteriormente, este problema se extendió a los acuerdos exteriores concluidos por colectividades regionales que no tenían *ius ad tractatum* ni ningún tipo de capacidad jurídica para concertar pactos o *ius contrahendi*.

Durante bastante tiempo la mayoría de regiones europeo-occidentales sólo contó con el consentimiento tácito del gobierno central de su Estado para concertar acuerdos exteriores; por tanto, no tenían ningún tipo de cobertura legal interna o internacional. Con los años, tales acuerdos, lejos de desaparecer, se han multiplicado hasta el punto de forzar una toma de postura de los estados europeo-occidentales favorable a su existencia y a la capacidad de las regiones de suscribirlos. Por lo que algunos de estos estados, tras un tiempo de clara oposición e iniciada la década de los noventa, los han reconocido finalmente incorporándolos a su realidad jurídico-política. En el período anterior a los noventa, las regiones, con la intención de que sus estados no recelaran demasiado, fueron suscribiendo acuerdos con entidades extranjeras que calificaron de declaraciones puramente políticas y en las que sólo se deducía su carácter vinculante mediante una lectura minuciosa del contenido. Otras veces, en cambio, pese a desprenderse claramente del acuerdo la intención de las regiones de contraer compromisos, no existía ninguna regulación jurídica que amparase su exigibilidad y se pudiera establecer en el acuerdo, por ejemplo, en caso de conflicto entre las partes, mecanismos de solución.

En este contexto se sitúan los acuerdos exteriores de las CCAA. El art. 149.1.3 de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, es el punto de partida para su estudio. Dicho precepto fue inicialmente interpretado de forma excluyente para cualquier actuación que quisieran desarrollar las CCAA en el exterior. Posteriormente, el Estado español, en la línea del resto de países europeo-occidentales y, de forma progresiva, ha hecho acomodo de un cierto *ius contrahendi* de las CCAA dentro de sus estructuras legales e institucionales.

El siguiente trabajo analiza, en concreto, el marco jurídico actual de los acuerdos exteriores de las CCAA, tanto desde la perspectiva del derecho interno como desde la del derecho internacional. Para ello se ha recurrido a distintas disciplinas científicas (relaciones internacionales, ciencia política, historia) pero siempre bajo un enfoque esencialmente jurídico. Dentro de éste, ha sido necesaria una aproximación interdisciplinar, sobre la cual han predominado el derecho constitucional interno y el derecho internacional público. En realidad, esta última es la perspectiva dominante, precisamente porque nuestra hipótesis se basa en que el derecho internacio-

nal ha contribuido decisivamente a la armonización de los derechos internos, claramente insuficientes para abordar los problemas que generan los acuerdos exteriores regionales y, por ende, los de las CCAA en el orden internacional. Lo anterior no ha evitado las imprescindibles incursiones al derecho interno de algunos países europeos, ya que algunos actos internos especialmente relevantes contribuyen a la creación de normas de derecho internacional.

La complementariedad entre ambos ordenamientos jurídicos se ha reflejado en la estructura de este libro, ordenado en cuatro capítulos. En el capítulo I se analiza el marco jurídico actual de los acuerdos exteriores de las CCAA. Posteriormente, en el capítulo II, se examina la jurisprudencia constitucional sobre esta materia y los mecanismos institucionales que directa o indirectamente controlan dichos acuerdos. Una vez acotado el marco jurídico-institucional se efectúa, en el capítulo III, una tipología de los diferentes acuerdos exteriores suscritos por las CCAA. Finalmente, la experiencia española se sitúa, en el capítulo IV, en el contexto más amplio de la Europa occidental. Ello permite abordar una hipótesis, no exenta de discusiones, sobre la posibilidad de que se esté formando una costumbre internacional que ampara los acuerdos exteriores de las regiones europeo-occidentales, incluyendo entre ellos los de las CCAA.



## CAPÍTULO I

### LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El bloque de constitucionalidad es el punto de partida para analizar el marco jurídico de los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas (CCAA). En particular este estudio se inicia con el art. 149.1.3 de la Constitución Española (CE), que atribuye en exclusiva al Estado (órganos centrales) las relaciones internacionales; y con los estatutos de autonomía (EEAA), que guardan silencio respecto a este tema concreto. Sólo algunos EEAA han incorporado cláusulas sobre la participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales del Estado español. Como ninguna de estas normas regula los acuerdos exteriores de las CCAA, la doctrina ha tratado de justificar el *ius contrahendi* de las CCAA a partir de interpretaciones flexibles del marco normativo español.

Este marco se ha ido ampliando con la entrada en vigor para España de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza, en 1990, y con la celebración de tratados bilaterales sobre la materia. También el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (en adelante RD de 1997), ha supuesto un paso más en este desarrollo normativo.

A pesar de algunas insuficiencias legales, el presente capítulo muestra cómo la actual regulación jurídica en España permite a las CCAA concertar acuerdos exteriores (salvo que sean tratados internacionales), y cómo estos acuerdos han contribuido, a su vez, a la incorporación de las CCAA en la dinámica de las relaciones internacionales del Estado.

#### I. LA REGULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Tradicionalmente se ha afirmado que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado, concebido como un ente único capaz de actuar en la esfera exterior. Ésta parece ser, en una primera aproximación, la concepción básica de las «relaciones internacionales» que subyace en la CE al atribuir al Estado, sin más

especificaciones, la competencia exclusiva sobre esta materia (art. 149.1.3)<sup>1</sup>. La redacción de este artículo fue, desde el primer momento, arduamente criticada desde muchos sectores de la doctrina española.

### 1. Las relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la CE

A veces el término *relaciones internacionales* del art. 149.1.3 de la CE se ha identificado con todo el ámbito exterior, de manera que *internacional* se contrapondría a *interno* y sólo el Estado (sus órganos centrales) poseerían la competencia para celebrar acuerdos con entidades extranjeras. En otras ocasiones, *internacional* se ha ceñido a las relaciones interestatales, lo que permitiría a las CCAA actuar en el ámbito exterior sin invadir la esfera del DI. Pero el término *relaciones internacionales* puede tener un significado más amplio. Por ejemplo, en la disciplina científica de Relaciones Internacionales se considera que dicho término engloba una «pluralidad de actores internacionales»<sup>2</sup> entre los que podrían incluirse las CCAA.

El problema no reside, por tanto, en lo que se entiende por relaciones internacionales sino en lo que significa por haberse previsto en el art. 149.1.3 de la CE como una materia más de las atribuidas en exclusiva al Estado.

Los precedentes de la CE vigente no aclararon esta cuestión: el Proyecto de Constitución de 1873 se refirió a las «relaciones exteriores» y la Constitución de 1931 utilizó esta expresión junto con la de relaciones internacionales como sinónimas. Posteriormente, en el art. 138.3 del Anteproyecto de la Constitución actual se atribuyó al Estado la competencia exclusiva en las «relaciones internacionales, representación diplomática, consular y, en general, en el exterior, celebración de tratados y fiscalización de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos».

El Grupo Vasco y el Grupo Catalán presentaron enmiendas al citado proyecto de artículo. El primero solicitó la posibilidad de concluir acuerdos —con el consentimiento del Gobierno— en el ámbito de sus competencias<sup>3</sup>. El segundo quiso limitar la competencia exclusiva del Estado a las relaciones de éste con la comunidad internacional y la representación diplomática. Ambas enmiendas fueron rechazadas y ni siquiera llegaron a debatirse en el Pleno del Congreso.

Actualmente, y pese a la parquedad del texto constitucional, la mayoría de interpretaciones intentan compatibilizar los acuerdos exteriores de las CCAA con el art. 149.1.3 de la CE, aunque partan de modelos teóricos diferentes.

1. El precepto mencionado se puede relacionar también con otras disposiciones constitucionales relativas a la exclusiva competencia del Estado en el exterior: en concreto, los art. 149.1.10, en materia de comercio exterior, y el art. 149.1.16, en materia de sanidad exterior. Igualmente, la CE contempla otras facetas de titularidad estatal vinculadas al DI como inmigración, emigración, extranjería o el derecho de asilo. Sin embargo, el precepto constitucional relevante es el art. 149.1.3, que ha proporcionado, a nuestro juicio, la base jurídica de los acuerdos exteriores autonómicos.
2. Concepción de A. Truyol y que ha sido defendida por E. Barbe en *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 20.
3. En concreto: «En aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos pueden concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». Enmienda 659 del Grupo Parlamentario Vasco. *Diario de Sesiones del Congreso*, de 15 de junio de 1978, nº 90, p. 3314. Con esta enmienda se pretendía que el Estado no asumiese en el exterior facultades atribuidas a nivel interno a las CCAA. Para mayor detalle, vid. Pomed Sánchez, L.A. «La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», RAP, nº 123, 1990, p. 231-232.

## 2. Identificación de las relaciones internacionales con el ámbito exterior en la doctrina española

Algunos partidarios de esta teoría entienden que la CE establece claramente la competencia plena en el ámbito exterior a favor del Estado por lo que las CCAA no tendrían ningún tipo de facultad fuera de las fronteras estatales. Otros autores más moderados, como A. Pérez Calvo, sostienen que los acuerdos exteriores de las CCAA se justificarían por tratarse de meras facultades auxiliares de un órgano no competente en la materia<sup>4</sup>. Dado que se trata de una materia reservada al Estado, los acuerdos exteriores de las CCAA resultarían meras «actuaciones de hecho» porque no tendrían fundamento jurídico.

## 3. Diferenciación de las relaciones internacionales del ámbito exterior en la doctrina española

La mayoría de la doctrina iusinternacionalista ha defendido esta posición opuesta a la anterior; así, desde prácticamente los inicios de sus escritos, A. Remiro Brotons consideró que los constituyentes habían cometido un error básico de enfoque: «contemplando las relaciones internacionales con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una materia diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del art. 149.1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo ámbito más amplio —el ámbito exterior— en el que todas ellas —repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas— pueden estar presentes»<sup>5</sup>. En similares términos se expresaron desde otras disciplinas; G. Jáuregui entendió que no existía una materia internacional única, sino un conjunto de actividades materiales con contenido propio (industria, comercio, cultura, etc.) que en un momento dado tenían lugar y se ejercían en una esfera que superaba el estricto marco estatal<sup>6</sup>. Pero incluso defendiendo, como hizo C. Viver i Pi-Sunyer, el carácter de materia competencial de las relaciones internacionales, es posible restringirla a un ámbito propio que no comprenda todo lo exterior<sup>7</sup>.

Dentro de esta misma posición se dan dos lecturas de los acuerdos exteriores de las CCAA: una, la denominada teoría del núcleo duro, que distingue un núcleo reservado al Estado (el de las relaciones internacionales) de otro género de actividades susceptibles de llevarse a cabo por las CCAA en el exterior. La otra teoría, que podría llamarse de la autonomía, justifica estos acuerdos sobre la base de una prolongación

4. Pérez Calvo, A. Op. cit., p. 60-61.

5. Remiro Brotons, A. «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en Ramírez, M. (dir.). *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, p. 361. Comparte, igualmente esta posición Mangas Martín, A. «Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978», RFDUC, nº 61, 1980, p. 158.

6. Jáuregui, G. *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*. Oñati: IVAP, 1986, p. 26. En la misma dirección, Medina, M. *Teoría y formación de la sociedad internacional*. Madrid, 1983, p. 31.

7. «Desde una perspectiva jurídica, frente a la interpretación polifacética de la materia de las relaciones internacionales, cabe una interpretación restrictiva, que atribuya a esta materia un ámbito propio y exclusivo (el *ius legationis*, el *treaty making power*...), distinto del ámbito correspondiente a las materias afines», Viver i Pi Sunyer, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989, p. 29.

de las competencias propias de las CCAA. Ambas sostienen que el equilibrio entre el art. 149.1.3 de la CE (unidad de acción en las relaciones internacionales), y el art. 2 de la CE (autonomía de las nacionalidades y regiones) fundamenta en el plano exterior, la realización de acuerdos exteriores autonómicos<sup>8</sup>.

### A. Teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales

Los defensores de esta teoría consideran que si las relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la CE tuvieran un sentido absolutamente global del ámbito exterior, se podrían alterar las reglas constitucionales de distribución de competencias<sup>9</sup>. Por esta razón, entienden que el citado artículo sólo abarca el núcleo duro (o más importante) de las relaciones internacionales, atribuido en exclusiva al Estado (órganos centrales)<sup>10</sup>, del resto de actividades exteriores. La clave de esta teoría consiste, entonces, en determinar qué tipo de actos se incluyen dentro del art. 149.1.3 de la CE. Mayoritariamente se han comprendido las relaciones regidas por el DI como la celebración de tratados o el establecimiento de embajadas, ya que producen efectos jurídicos para el Estado y son susceptibles de activar el mecanismo de la responsabilidad internacional<sup>11</sup>. Fuera de este núcleo las CCAA podrían desarrollar actividades exteriores que no comportaran la atribución de un estatuto jurídico-internacional<sup>12</sup> o la concesión de una personalidad internacional propia<sup>13</sup>. Por tanto, no podrían ejercitar una potestad pública superior ni invadir la acción exterior *strictu sensu* del Esta-

8. Pérez González, M.; Pueyo Losa, J. «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 33.
9. En esta línea, vid. entre otros, Solís Gragera, T. «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, nº 205, 1985, p. 93. Casanovas y la Rosa, O. «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», M. Díez de Velasco (comp.). *El Derecho de la Comunidad Europea*. Santander: Univ. Menéndez Pelayo, 1982, p. 87. Escribano Collado, P. «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», *Comunidades Autónomas, solidaridad, estatutos, organización y convenios*. Sevilla: Inst. García Oviedo, 1980, p. 258 y s. Soriano, J. E. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 135. Zabala, J. «La participación regional en el proceso de integración europea», *RVAP*, nº 35, 1993, p. 179.
10. Pérez González, M. «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*. Bilbao: UPV, 1986, p. 265.
11. A. Mangas ha sido una de las defensoras más acérrimas de esta teoría, según la cual, la reserva del Estado sobre las relaciones internacionales sólo debe abarcar: «adoptar las posiciones y prioridades de la política exterior (art. 97 CE), la representación exterior (arts. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* o conclusión de los tratados (arts. 93 y 94 CE), nacionalidad, inmigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior, sanidad exterior, el abanderamiento de buques, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149.1.2ª, 10ª, 16ª y 20ª CE) y la responsabilidad internacional del Estado», vid. Mangas Martín. A.; Liñan Nogueras, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ciencias Jurídicas, McGraw-Hill, 1996, p. 542. Anteriormente y, entre otros, de la misma autora: «Comunità Autonome e diritto comunitario in Spagna: un approccio generale», *Le Regioni*, nº 3, 1992; *Derecho comunitario y derecho español*. Madrid: Tecnos, 1987.
12. Entre otros, De Faramiñan, J.M. «Repercusiones institucionales en Andalucía del ingreso de España en la Comunidad Europea», *Interdependencia, e identidad andaluza ante la integración europea*. Madrid: Ed. Centro de Estudio Ramón Areces, 1991, p. 30.
13. Remiro Brotons, A. «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas. Posibles soluciones», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Valladolid: Cortes de Castilla-León, 1991, p. 210.

do, identificada esencialmente con el DI. Esta lectura constitucional enlazaría, en parte, con la doctrina italiana de las «actividades de relevancia internacional», que entiende que la actuación regional en el exterior puede abarcar como mínimo todas aquellas actividades carentes de efectos jurídico-internacionales y sin que ello suponga la atribución de un auténtico poder exterior regional<sup>14</sup>.

En nuestro país la teoría del núcleo duro ha evolucionado con el tiempo: inicialmente sólo se admitieron las actuaciones exteriores de las CCAA que no generaban obligaciones<sup>15</sup>. Posteriormente se ha ido aceptando que las CCAA contraigan ciertos compromisos obligatorios con entidades extranjeras pero sometidos a límites. Las ventajas de diferenciar las «relaciones internacionales» *strictu sensu* del más amplio y complejo ámbito exterior son varias: en primer lugar, justifican la actuación de las CCAA en ese ámbito; en segundo lugar, compatibilizan la CE con determinadas cláusulas de los EEAA y de otras normas relativas a la acción exterior de las CCAA<sup>16</sup>.

De acuerdo con esta teoría, las CCAA pueden suscribir acuerdos con entidades extranjeras (universidades, empresas, otras colectividades territoriales), siempre que no se rijan por el DI<sup>17</sup>. Dichos acuerdos escapan de la esfera de poder del Estado en materia de relaciones internacionales. A este grupo se le añadirían, asimismo, los acuerdos de las CCAA realizados con estados y regidos por el derecho privado puesto que no se consideran tratados internacionales. También se incluirían, con ciertas condiciones, los acuerdos suscritos entre las CCAA y entidades extranjeras sometidos al derecho público.

No obstante, los partidarios de la teoría del núcleo duro distinguen de entre los acuerdos exteriores de las CCAA los que necesitan autorización estatal. M. Pérez González entendió que las CCAA podían realizar acuerdos no normativos sin necesidad de consentimiento estatal, pero que el resto de acuerdos exteriores regidos por el derecho privado o público precisarían de un tratado previo concluido por el Estado español<sup>18</sup>. La idea de admitir determinados acuerdos exteriores sobre la base de una

14. Sobre este tema, *vid. en general*, Morviducci, C. «Rapporti fra Stato e Regione con riferimento alle attività di rilievo internazionale delle Regioni», *Le Regioni*, 1974, p. 353 y s. «Le attività di rilievo internazionale delle regioni e l'interpretazione governativa del DPR 616», *Le Regioni*, nº 5, 1980, p. 983 y s.

15. En relación con esta tendencia, *vid.* Pérez Tremps, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1987, p. 141.

16. De haberse asimilado "exterior" a "internacional", estas disposiciones hubieran resultado inconstitucionales. Más explicaciones en Pérez Tremps, P. *Informe general sobre la participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1997, p. 176.

17. J.D. González Campos excluyó del ámbito de las relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la CE los acuerdos de las CCAA con entes extranjeros de derecho público, empresas o particulares no sometidos al DI ya que son acuerdos regidos por el derecho interno y poseen naturaleza de actos instrumentales. Asimismo descarta del ámbito de aplicación del art. 149.1.3 de la CE las declaraciones de intenciones en la medida que no tienen carácter jurídico-obligatorio. *vid.* «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de tratados internacionales», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 55-56.

18. Pérez González, M. «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*. Bilbao: UPV, 1987, p. 277. Igualmente del mismo autor, «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 137.

autorización estatal, normalmente a través de tratados de cobertura, ha sido también reivindicada por otros autores como J. Ll. Piñol<sup>19</sup> o I. Lasagabaster<sup>20</sup>.

No obstante, la necesidad de que las CCAA tengan el consentimiento del Estado para suscribir acuerdos exteriores generadores de obligaciones significa que, en esta materia, el núcleo duro de las relaciones internacionales no está tan acotado como parece a simple vista. Incluso aunque se defienda el *ius contrahendi* de las CCAA sin mediar la autorización estatal, como han hecho J.D. González Campos<sup>21</sup> o O. Casanovas y la Rosa<sup>22</sup> no se consigue prescindir totalmente del poder exterior del Estado. Por ejemplo para que las CCAA concierten acuerdos con entidades extranjeras regidos por el derecho público necesitan la habilitación del Estado. La naturaleza contractual de estos acuerdos plantea dudas para el derecho interno y para el DI y la práctica ha mostrado que, para su efectiva realización, requieren de una cooperación estatal previa que armonice las respectivas legislaciones internas o las autorice.

Por todo ello la separación del núcleo duro de las relaciones internacionales del resto de actividades exteriores realizables por las CCAA puede resultar un poco confusa. Además el «núcleo duro» de actuaciones que deben pertenecer al Estado no es igual en todos los ordenamientos europeos. Por ejemplo las colectividades regionales de algunos países como la RFA, Bélgica o Suiza poseen una potestad limitada para celebrar tratados. En estos casos el *ius ad tractatum* de las regiones quedaría fuera del mencionado núcleo duro.

También los partidarios de la teoría anterior han criticado esta distinción, porque consideran que el artículo 149.1.3 de la CE junto con el art. 97 de la CE permiten una interpretación expansiva de la competencia del Estado, en la que no cabe constreñir un tipo de actuaciones exteriores a un núcleo duro perteneciente al Estado y otro a las CCAA ya que ámbito exterior e internacional se identifican<sup>23</sup>.

### B. Teoría de la autonomía

Según esta teoría, la actuación exterior de las CCAA no es una materia o una competencia independiente. P. Pérez Tremps ha señalado que la actividad exterior autonómica se justifica constitucionalmente en el conjunto de competencias atribuidas a las CCAA<sup>24</sup>. Por tanto, su fundamento no hay que buscarlo en el ejercicio de cada una de las competencias sino en el conjunto imbricado de todas ellas<sup>25</sup>. En esta misma línea J.E. Soriano ha considerado que algunas de las facultades atribuidas a las CCAA

19. «La cuestión del *treaty-making power* en los Estados federales: el caso de Quebec», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 171 y s.

20. Lasagabaster, I. *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*. Oñati: IVAP, 1986, p. 17-21.

21. González Campos, J.D. op. cit., p. 56-57.

22. Casanovas y la Rosa, O. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 59.

23. En esta línea, vid. Hernández Lafuente, A. «La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 147 y s. esp. p. 149.

24. Pérez Tremps, P. «Informe general...», op. cit., p. 177.

25. *Ibidem*.

(como instar al Gobierno la negociación de tratados), son una manifestación de su capacidad jurídica exterior y encuentran su fundamento en la atribución de personalidad completa que posee toda CA<sup>26</sup>.

Dicha concepción se aproxima a la doctrina que defiende el paralelismo de competencias en el ordenamiento belga. De acuerdo con ella, quien posee la competencia en una materia (sanidad, cultura, comercio, transportes) la posee en los dos ámbitos: el interno y el internacional<sup>27</sup>. Lo que se pretende evitar es que las potestades atribuidas por el derecho interno no puedan desplegar todos sus efectos en el exterior<sup>28</sup>.

Sobre la base de esta teoría la mayoría de acuerdos exteriores se justificarían porque las CCAA implementarían una de sus facultades derivada de las competencias materiales conferidas por el derecho interno pudiendo englobar, al menos en potencia, los acuerdos suscritos con estados. No obstante, esta teoría tropieza con el problema de determinar a quién corresponde la facultad de concluir acuerdos exteriores sometidos al derecho público<sup>29</sup>. Aunque se acepte que las CCAA los pueden concertar porque no son tratados internacionales<sup>30</sup>, debería articularse algún control sobre los mismos, ya que los efectos jurídicos que generan se parecen mucho a las convenciones regidas por el DI.

#### 4. Interpretación propuesta: las relaciones internacionales integradoras de los acuerdos exteriores de las CCAA

La concertación por las CCAA de acuerdos con entidades extranjeras cada vez más complejos nos sugiere la pregunta de hasta qué punto tales acuerdos no forman parte ya de las relaciones internacionales del Estado español. En cualquier caso creemos que algunos de los problemas del *ius contrahendi* autonómico sólo pueden resolverse con la colaboración entre las CCAA y los órganos centrales. Dicha colaboración debería tener en cuenta lo siguiente: los órganos centrales pueden elaborar normas internacionales que afecten a los acuerdos exteriores de las CCAA (art. 149.1.3 de la CE); esta posibilidad es compatible con el derecho interno y con el DI. Además es conveniente para las CCAA que los órganos centrales ejerciten esta capacidad porque per-

26. Soriano, J.E. op. cit., p. 138.

27. Defienden esta teoría, entre otros, Gautier, Ph. «Le régime des traités dans l'État fédéral», RBDI, nº 1, 1994, p. 39. Lejeune, Y. «La participación de las Regiones en Bélgica», RVAP, nº 40, 1994, p. 47. Cereixe, E. «Les relations internationales: l'État i les entitats federades en el món», *Seminari sobre Bèlgica federal*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1994, p. 114. Ergéc, R. «Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'État», *Administration Publique. Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, nº 3-4, 1994, p. 121.

28. Ergéc, R. «Un État fédéral en gestation: les réformes institutionnelles belges de 1988-1989», *Revue de Droit Public*, nº 6, 1990, p. 1601.

29. E. Aja entendió que, en caso de que se impusiera la teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales, uno de los mayores problemas sería distinguir entre los tratados y convenios atribuibles al Estado de los que no, que podrían ser realizados por las CCAA y que recaerían dentro de la genérica categoría de los *gentlemen's agreements*. vid. «Comentario de la STC 137/1989, de 20 de julio (Colaboración entre Galicia y Dinamarca)», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 164.

30. Por ejemplo, J.A. Pastor Ridruejo consideró que el acuerdo de creación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (suscrito por CCAA y entidades territoriales francesas) nunca podría ser un tratado internacional porque las partes no tenían *ius ad tractatum*. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1996 (6ª ed.), p. 356.

mite que sus acuerdos exteriores se conviertan en auténticos instrumentos de desarrollo de las competencias internas. Un acuerdo suscrito por una CA con una entidad extranjera no puede generar efectos por sí mismo (ya sean de derecho privado o público). Hace falta la cooperación de varios estados en el ámbito del DI para que tales acuerdos se realicen sin trabas y desplieguen plenos efectos. El Estado español, como creador de normas de DI, está contribuyendo a mejorar jurídicamente esta realidad.

Pero las normas de DI elaboradas por los órganos centrales, además de reconocer los acuerdos exteriores de las CCAA, tienen también otros efectos, esto es, incorporan tales acuerdos en el entramado de las relaciones internacionales del Estado y, por ende, activan el papel de las CCAA en ese ámbito. La idea de que las CCAA participen en las relaciones internacionales del Estado no es original y ha sido propuesta por algunos autores, como J.M. Peláez Marón, que vieron compatible con la CE, y ante el ingreso de España en las Comunidades Europeas, la intervención de las CCAA en la actividad internacional del Estado<sup>31</sup>. O por los partidarios de la teoría del núcleo duro, como J. Pueyo Losa, que ya a finales de 1990 consideraron que la participación autonómica debía abarcar la negociación de tratados, la adopción de resoluciones de organizaciones internacionales, y la ejecución de tratados en materias de su competencia<sup>32</sup>. Recientemente, el propio autor ha distinguido de la «actividad exterior propia de las CCAA» otra faceta que describe así: «la actividad exterior se concibe desde una dinámica de participación de las CCAA en la planificación de las relaciones internacionales del Estado-poder central»<sup>33</sup>.

Por su parte, L. Parejo entendió que las relaciones internacionales, según el art. 149.1.3 de la CE, se componían de dos elementos que permitían la intervención autonómica: la plenitud de la disposición o monopolio del Estado de cualquier relación jurídica de la que pueda derivarse responsabilidad internacional, y la plenitud de la dirección en todo tipo de actuaciones relativas a la formación de la voluntad estatal en el ámbito de las relaciones internacionales<sup>34</sup>. Las actuaciones exteriores de las CCAA se desplegarían y justificarían tan solo en virtud de la intervención en la materia sobre la base de sus competencias<sup>35</sup>. Asimismo, R. Bustos consideró que «el derecho de los

31. Peláez Marón, J.M. «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales», *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1985, p. 385.

32. 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», *RIE*, nº 1, 1989, p. 33.

33. Pueyo Losa, J. «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Colección Derecho, nº 9, 1997. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997, p. 202.

34. *Ibidem*.

35. En concreto, L. Parejo entendió que la intervención de las CCAA en la materia es compatible mediante: «la liberación del campo de las relaciones internacionales de las actuaciones no oficiales, es decir, no constitutivas de relaciones jurídico-internacionales en sentido estricto (...). La permisión de la posibilidad de creación de espacios para una actuación autonómica propia de carácter internacional en sentido estricto, mediante cualesquiera técnicas legítimas, tanto unilaterales (la delegación, la transferencia) como convencionales, concertadas o acordadas. La legitimación total e, incluso, la exigencia constitucional de la participación efectiva y suficiente de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la competencia por la instancia general o nacional, cuando se dé una involucración de intereses articulados en competencias por el bloque de la constitucionalidad», *vid. op. cit.*, p. 93.

entes autonómicos a participar en la formación de la voluntad exterior del Estado es una consecuencia directa de los profundos cambios en las relaciones internacionales»<sup>36</sup>.

Por tanto, lo que se defiende es que las CCAA mediante el ejercicio de su *ius contrahendi* participen en las relaciones internacionales del Estado español y que el estudio de los acuerdos exteriores de las CCAA debería analizarse según el cambio producido en las relaciones internacionales de nuestro país. En la introducción se explicó brevemente que al principio los acuerdos exteriores de las colectividades regionales europeas incidieron, espontáneamente y al margen del derecho, en ámbitos reservados tradicionalmente a los órganos centrales del Estado como el *ius ad tractatum* o la representación exterior.

También, cómo de forma progresiva estos acuerdos se han ido incorporando a las relaciones interestatales, acompañando la gestión desarrollada por el Estado central. España no ha sido ajena a este fenómeno extendido en Europa<sup>37</sup>, y ha visto su capacidad de decisión condicionada por la realidad autonómica. Del tradicional DI de coexistencia se ha pasado a un DI de cooperación que en Europa ha incorporado, además, el fenómeno de las colectividades regionales y, en concreto, a las CCAA<sup>38</sup>.

Aunque los mecanismos de colaboración entre las instancias centrales y autonómicas no han sido demasiado satisfactorios hasta el momento, no significa que se deba rechazar de pleno esta alternativa. Como ha puesto de manifiesto J. Tornos: «la integración de los Organismos Autonómicos en la adopción de decisiones de orden general es una característica común a todos los Estados compuestos»<sup>39</sup>.

En un desarrollo futuro, es viable que las CCAA puedan participar habitualmente en las relaciones internacionales del Estado y, en especial, en la celebración de tratados sin que por ello se ponga en peligro la unidad del Estado español en el ordenamiento jurídico internacional.

Frente a las críticas efectuadas al art. 149.1.3 de la CE por su carácter restrictivo y aparentemente ya obsoleto, cabría otra interpretación según la cual el citado artículo otorgaría a los órganos centrales la responsabilidad última y la dirección de las relaciones internacionales. Bajo este paraguas las CCAA podrían incorporarse como órganos del Estado que también actuarían en el exterior<sup>40</sup>. El art. 149.1.3 de la CE

36. Bustos, R. *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 434.

37. Está en contra F. Fernández Segado: «Las Comunidades han de quedar excluidas del ejercicio directo de aquellas actividades que provocan cambios en la situación jurídica del Estado, en cuanto miembro de la comunidad internacional, pero ello no supone que necesariamente tengan que permanecer pasivas en el momento de la adopción de decisiones por los órganos competentes», vid. «Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 16, 1993, p. 16.

38. En general sobre esta idea, vid. Pérez González, M. «El derecho internacional de la cooperación: algunas reflexiones», *La cooperación internacional (XIV Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales. Vitoria-Gasteiz. sept. 1991)*. Bilbao: UPV, 1993, p. 25 y s. esp. p. 27, p. 32.

39. Tornos, J. «La organización territorial de España: el Estado de las autonomías», *El federalismo en Europa*. Barcelona: ICPS, 1991, p. 108.

40. Tal como indica M.A. Arias: «les comunitats autònomes són òrgans constitucionals, i com a tals formen part de l'Estat. Això és una raó més que suficient per justificar la seva pertinença a la delegació negociadora d'Espanya quan el que es negocia són tractats que n'afectin els interessos». «Comunitats Autònomes i relacions internacionals. Un estudi de jurisprudència constitucional», *Autonomies*, nº 21, 1996, p. 364.

se convertiría, entonces, en una cláusula de garantía del principio de la unidad del Estado en el DI, pero sin comportar la centralización de toda su actividad exterior, sino al contrario.

Esta concepción unitaria de las relaciones internacionales comprensiva de los órganos centrales y autonómicos como un todo también se ha reflejado en la normativa interna que directa o indirectamente han regulado el *ius contrahendi* de las CCAA, tal como se verá a continuación.

## II. LA REGULACIÓN EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los EEAA sólo han recogido cláusulas que prevén el derecho de las CCAA a instar la negociación y a recibir información del proceso de celebración de tratados por el Estado.

### 1. Cláusulas estatutarias relacionadas con la celebración de tratados

La interpretación que se efectúe de estas cláusulas implica una determinada concepción de las relaciones internacionales en nuestro ordenamiento jurídico. Por este motivo algunos las han considerado inconstitucionales mientras que otros, por el contrario, las han encontrado insuficientes. S. Muñoz Machado fue uno de los primeros que dijo que dichas cláusulas no atribuían competencias internacionales, sino que eran una garantía para las CCAA frente a la posibilidad de que la celebración de tratados por el Estado incidiera negativamente en sus competencias<sup>41</sup>, postura que se comparte. No obstante, entendemos que algunas de estas cláusulas fundamentan también el *ius contrahendi* de las CCAA, aunque bajo ciertos límites.

#### A. Facultad de instar a la negociación

La capacidad de instar a la negociación es la posibilidad que tienen las CCAA de solicitar al Gobierno que inicie gestiones para celebrar un tratado internacional en materias de su interés. Sin embargo no todos los EEAA contienen esta cláusula, tan solo la incluyen los EEAA del País Vasco (art. 6.5), Cataluña (art. 27.5), Galicia (art. 7.2), Andalucía (art. 23.3), Cantabria (art. 6), Aragón (art. 40.tres), Castilla-La Mancha (art. 40.3), Extremadura (art. 3.3), Islas Baleares (art. 8), Castilla-León (art. 6), Asturias (art. 8), Canarias (art. 38.3)<sup>42</sup> y Madrid (art. 28.1).

La redacción de esta disposición es parecida en todos los EEAA que la contemplan; sirva de muestra el art. 6.5 del EA del País Vasco:

Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales donde se integran o residen aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

41. Muñoz Machado, S. «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», REDC, nº 14, 1985, p. 39.

42. Ésta ha sido una de las novedades introducidas en el Estatuto con la reforma de 1996.

En cambio no hay uniformidad en la extensión de dicha cláusula: algunos EEAA han previsto la facultad de instar un tratado relacionado con una lengua (art. 6.5 del País Vasco)<sup>43</sup>; otros al establecimiento de relaciones culturales (art. 27.4 del EA de Cataluña; art. 6 del EA de Cantabria; art. 3.3 del EA de Extremadura; art. 8.2 del EA de las Islas Baleares; art. 6 del EA de Castilla y León y art. 8 del EA de Asturias); emigración (art. 23.3 del EA de Andalucía y art. 40.3 del EA de Castilla-La Mancha); un compendio de algunas de las materias mencionadas (art. 7.2 y art. 35.3 del EA de Galicia) y, finalmente, el interés general (art. 40.1 del EA de Aragón).

En la materia que nos ocupa, las posibilidades que ofrece esta cláusula son varias:

1º Solicitar al Gobierno que concluya un tratado internacional de interés para las CCAA

Es el supuesto habitual y actualmente no plantea problemas jurídicos, aunque no parece que las CCAA lo hayan utilizado con frecuencia. A menudo la escasa o nula respuesta del Gobierno ante la solicitud de un tratado comporta que las CCAA concierten ellas mismas acuerdos con entidades extranjeras. Con la escasa colaboración entre las instancias centrales y las CCAA se desaprovechan las posibilidades de esta cláusula ya que no es lo mismo celebrar un tratado que un acuerdo exterior autonómico, por muy perfeccionado que sea.

2º Solicitar al Gobierno la celebración de un tratado internacional de interés autonómico en el que las CCAA afectadas participen en la negociación o sigan sus indicaciones

Para que esta posibilidad sea factible se necesita el consentimiento del Gobierno expresado a través de alguna norma<sup>44</sup> o de forma oficiosa. Varios decretos han previsto la participación de las CCAA<sup>45</sup>, aunque su inclusión no se debió a la colaboración entre las instancias centrales y autonómicas. En cambio la vía oficiosa implica el contacto más o menos constante de representantes de ambas administraciones<sup>46</sup>.

3º Solicitar al Gobierno que mediante un tratado internacional se ampare jurídicamente un proyecto de acuerdo exterior concertado por una CA con entidades extranjeras

43. No obstante, los acuerdos suscritos por esta CA con otros entes extranjeros han ido mucho más allá de la protección y promoción del euskera (por ejemplo en materia de cooperación al desarrollo, medio ambiente, cultura en sentido amplio, turismo, gastronomía).

44. Los proyectos de los EEAA de Galicia y Canarias dispusieron la participación de estas CCAA en la negociación de tratados aunque no llegaron a prosperar. Para más detalles, vid. Riquelme Cortado, R.M°. «Las Comunidades Autónomas en la negociación de tratados internacionales», *Sistema*, nº 66, 1985, p. 101-104.

45. Por ejemplo el RD 3490/1981, de 29 de diciembre, (BOE, 10.2.1982) que regulaba los traspasos a la Junta de Andalucía en materia de agricultura y pesca. O el RD 2687/1983, de 21 de septiembre, (BOE, 21.10.1983), de traspaso a la Junta de Andalucía de funciones y servicios en materia de Cofradía de Pescadores. Asimismo, el RD 3318/1982, de 24 de julio, (BOE, 4.12.1982), sobre traspaso de funciones y servicios a la CA gallega en materia de agricultura y pesca. Sobre esto último, vid. Pérez González, M. «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, nº 3, 1985, p. 657-658.

46. Esta posibilidad también se utilizó según J. Llimona en la determinación de la posición española en la negociación del Tratado de Bayona de 1995. vid. «Un nou tractat per als Pirineus», *Avui*, 4.4.1995.

Esta vía se utilizó en el *Canje de Cartas de fechas 19 y 21 de octubre de 1994 constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Francia para la construcción de un puente internacional sobre el río Major entre las localidades de Massanet de Cabrenys (España) y Coustouges (Francia)*<sup>47</sup>. Antes de su celebración, Cataluña y el Departamento de los Pirineos Orientales informaron a sus países de la necesidad de construir un puente sobre el río Major que uniera las localidades de ambos lados de la frontera. Estas dos colectividades territoriales presentaron un proyecto de acuerdo en el que se dispuso que la Generalitat de Catalunya se haría cargo de la construcción de la obra y cuando acabara se entregaría al Departamento de los Pirineos<sup>48</sup>.

Por tanto, lo que hicieron Francia y España mediante el Canje de Cartas citado fue aprobar *de lege* el acuerdo exterior concluido *de facto* entre las dos colectividades. Se trataba de una experiencia pionera y de una fórmula nueva de instar al Gobierno la celebración de tratados, impensable escasamente cinco años atrás.

4º Solicitar al Gobierno que apruebe un proyecto de acuerdo exterior con otros medios distintos del tratado

Se trataría de utilizar otras técnicas como la notificación unilateral o bilateral. La primera técnica consiste en que el Gobierno comunique a la CA interesada su aceptación del proyecto de acuerdo exterior. La segunda comporta que el Gobierno haya contactado previamente con el Estado de la otra parte para que ambos autoricen el proyecto mediante notificación, o bien se trataría de habilitaciones internas paralelas concedidas por los respectivos países<sup>49</sup>.

La técnica de la notificación en principio no estaría cubierta por la cláusula de instar la negociación de un tratado. Sin embargo se entendería englobada según la máxima de quien puede lo más puede lo menos. Incluso se podría considerar que el pacto por el que dos países consienten la realización de un acuerdo exterior constituye, en realidad, un acuerdo verbal. La notificación sería, entonces, la prueba escrita de su existencia.

5º Concluir un acuerdo exterior en donde se pacte que las CCAA y las otras partes pedirán a sus estados la celebración de un tratado

Este recurso se ha contenido por ejemplo de forma implícita en aquellos acuerdos exteriores en los que las CCAA se comprometen a comunicar al Estado español su deseo de que promueva, incentive, tenga en cuenta, la cooperación desarrollada por éstas con colectividades extranjeras y que actúe en consecuencia. Lógicamente, una de las mejores formas de que se constate el interés del Gobierno a esta petición es a través de la celebración de un tratado formal.

47. BOE, 16.11.1994.

48. En concreto fue el *Acuerdo relativo a la construcción de una nueva vía fronteriza entre Massanet de Cabrenys (España) y Coustouges (Francia) con un paso superior sobre el río Major entre le Département des Pyrénées-Orientales et la Generalité de Catalogne*. Dicho Acuerdo se aplicó provisionalmente el mismo día de la aplicación provisional del Canje de Cartas entre ambos países, es decir, el 21 de octubre de 1994, y entró en vigor simultáneamente al Tratado, el 26 de septiembre de 1995.

49. Pérez González, M. «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco)*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 552.

6º La previa realización de un acuerdo exterior por parte de una CA puede incitar al Gobierno a celebrar un tratado ampliando su contenido e «internacionalizándolo» La concertación de las CCAA de acuerdos exteriores «podría» animar al Gobierno para que *de motu proprio* celebre un tratado y fortalezca la cooperación desarrollada por las CCAA con entidades extranjeras. Se trataría, pues, de una forma implícita o indirecta de instar al Gobierno a la celebración de tratados<sup>50</sup>, estimulando su iniciativa *ad tractatum*, tal como ha ocurrido la mayoría de veces<sup>51</sup>. Esta cláusula contendría en potencia el *ius contrahendi* de las CCAA pero condicionado a la autorización posterior del Estado<sup>52</sup>.

7º Solicitar al Gobierno que una CA celebre ella misma un tratado internacional

En último lugar, la posibilidad de que las CCAA pidan autorización al Gobierno para celebrar un tratado internacional es, hoy por hoy, inviable. Sin embargo la concepción por la que se ha optado de las relaciones internacionales permitiría también en un futuro esta alternativa.

La incorporación de la cláusula de instar la negociación de un tratado en algunos EEAA sigue planteando problemas de fundamento: existe asimetría normativa<sup>53</sup> porque esta cláusula no se recoge en todos los EEAA. Tampoco tiene el mismo contenido, lo que puede confundir. Ni siquiera se prevén las consecuencias de esta petición para el Gobierno. O en caso de que se llegue a celebrar un tratado, las CCAA tampoco tienen *ipso facto* un derecho de ejecución derivado de esta cláusula.

En nuestro caso, la instancia en la negociación de tratados la valoramos como una facultad más que tienen las CCAA de participar en las relaciones internacionales del Estado. Dicha posibilidad, según el art. 137 de la CE, debe considerarse inherente a la autonomía de las CCAA «para la gestión de sus respectivos intereses». Sobre esta base no es necesario que las CCAA tengan la competencia concreta en la materia para ejercitar esta facultad ya que se trata de una técnica más que pueden utilizar para desarrollar sus competencias internas. Entendida así, las CCAA que no la han recogido en sus EEAA la podrían invocar<sup>54</sup>, sobre todo porque no obliga al Gobier-

50. De forma implícita el *Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa para la construcción de un puente internacional sobre el río Caya entre las localidades de Badajoz (España) y Elvas (Portugal)*, Madrid, 18 de enero de 1996, tiene en cuenta esta posibilidad:

«decididos a cooperar en el desarrollo de la Región del Alentejo en Portugal y de la Comunidad Autónoma de Extremadura en España».

En la celebración de dicho tratado pudo haber pesado el *Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo*, Puente Ajuda, 17 de enero de 1992, en el que entre sus objetivos se encuentran los «Proyectos de infraestructura de transportes y comunicaciones».

51. En páginas sucesivas se observará como los tratados celebrados por el Estado español en esta materia reconocieron implícita o expresamente que las CCAA concertaban acuerdos exteriores.

52. En relación con el art. 24.3 del EA de Cataluña, A. Borrás dijo que: «En realidad, esta vía permite también la existencia de vinculación entre las instituciones académicas y culturales catalanas y de otros Estados sin que, sin embargo, se haya concretado su alcance. Siendo la cultura competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, es lógico que sea la Generalitat la más interesada en su promoción fuera de España», vid. «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 34.

53. Casanovas y la Rosa, O. «La acción exterior de las Comunidades...», op. cit., p. 50.

54. Este derecho no sólo se ha recogido en algunos EEAA, sino también en disposiciones normativas autonómicas. Por ejemplo, la Ley de reconocimiento de la galleguidad y de su desarrollo, Ley 4/1983

no a responder la solicitud requerida<sup>55</sup>. Se trataría sólo de un derecho rogado, del que únicamente es posible exigir el acuse de recibo<sup>56</sup>.

Desde esta perspectiva entendemos que el interés de las CCAA no debe limitarse al ámbito estricto de cada una de sus competencias, sino que es posible que se derive del conjunto de todas ellas. Por tanto, ámbitos materiales que pertenecen al Estado pueden incidir o afectar a potestades autonómicas y de ahí la legitimación para extender esta cláusula a toda clase de materias. Sirva de muestra el EA de Aragón que permite instar la negociación en materias de interés para esta CA más allá, por tanto, de su ámbito de competencias.

Otros autores estiman, por el contrario, que la instancia en la negociación ha de ceñirse a lo dispuesto en los respectivos EEAA. Incluso se ha sostenido que los EEAA de Andalucía y Castilla-La Mancha, en la medida que instan al Gobierno a la celebración de tratados con países de recepción de emigrantes, podrían atentar contra el principio de igualdad del art. 14 CE<sup>57</sup>. En realidad este argumento sólo se entiende si su consecuencia es impedir que el resto de CCAA que no lo han previsto en sus EEAA no lo puedan invocar<sup>58</sup>.

Finalmente, las consecuencias que para el Gobierno tenga esta cláusula dependen en buena medida de la colaboración entre las instancias centrales y las autonómicas. De una sencilla petición se ha pasado, hoy en día, a fórmulas más complejas que han contado con el consentimiento implícito o explícito del Estado<sup>59</sup>. A la luz de esta evolución nos preguntamos si actualmente las CCAA podrían interponer alguna acción frente al silencio o la negativa del Gobierno a acceder a sus demandas. La respuesta debe ser afirmativa ya que la participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado requeriría, en los casos de solicitud formal, una respuesta motivada del Gobierno, tanto si la respuesta es afirmativa como negativa<sup>60</sup>. Sin embargo, la ausencia de motivación no afectaría a la validez de un tratado del que es parte España, ni impediría la manifestación del consentimiento en caso de que todavía no fuera parte. Tampoco se podría invocar la nulidad de un tratado por vicio en el consentimiento, según lo previsto en el art. 46 de la Convención de Viena de 1969, por no responder una petición autonómica.

---

de 15 de junio, dispone la posibilidad de incitar al Estado para que celebre convenios que favorezcan sus intereses. Aparte de este discurso teórico conviene tener en cuenta la práctica que, como ha señalado A. Remiro Brotons, ha tendido a equiparar el tratamiento de las CCAA en este ámbito, vid. *Derecho internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 212.

55. Borrás, A. «Intervenció en els tractats i convenis internacionals», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. III. Barcelona: IEA, 1988, p. 42.

56. Soriano, J.E. op. cit., p. 137.

57. Para una explicación de esta teoría, vid. Camacho, C. «La iniciativa de les Comunitats Autònomes en la celebració de tractats internacionals», *Autonomies*, nº 21, 1996, p. 301-303.

58. C. Camacho entendió que la no inclusión de esta cláusula en algunos EEAA comportaba que se atribuyera al Estado su titularidad por lo que habría que buscar otros cauces normativos para paliarla (proposición de ley, derecho de petición, capacidad del senado). Vid. op. cit., p. 302-313.

59. En relación con la idea de extender las cláusulas estatutarias para atenuar la rigidez de la reserva estatal, vid. Azzena, A. «Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del "potere estero" allo stato centrale», *Le Regioni*, nº 1, 1985, p. 101.

60. En torno a ello, vid. Riquelme Cortado, M.R. «Las Comunidades Autónomas en la negociación de tratados internacionales», *Sistema*, nº 66, 1985, p. 96-97.

En cambio, es mucho menos discutible que las CCAA esperen una respuesta de las instancias centrales de su solicitud para ejercer un *ius contrahendi*. Se entiende, por analogía a lo previsto en el RD de 1997, que el Gobierno debería motivar la denegación de autorización para cualquier tipo de acuerdo exterior y no sólo para los transfronterizos. En este caso la única vía con posibilidades de éxito sería, por el momento, volver a negociar de nuevo con las instancias centrales los términos del acuerdo que se pretende concluir.

### *B. Facultad de recibir información*

Esta facultad se recoge en los EEAA de Asturias (art. 34.3), País Vasco (art. 20.5), Cataluña (art. 27.4), Andalucía (art. 23.1), Murcia (art. 12. tres)<sup>61</sup>, Aragón (art. 40. cinco), Canarias (art. 38.1), Madrid (art. 33.1) y Navarra (art. 68). En cambio, no lo contemplan los EEAA de Galicia, Cantabria, La Rioja, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y Castilla-León.

La cláusula de recibir información, a diferencia de la anterior, tiene una extensión más amplia y homogénea. Sirva de muestra el art. 34.3 del EA de Asturias:

El Consejo de Gobierno será informado de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.

Sólo el EA de Murcia ha previsto que esta cláusula abarque materias de interés exclusivo pero dentro de su ámbito de competencias lo que de *motu proprio* ha limitado la extensión de la recepción de información.

La doctrina ha puesto de relieve las dificultades de interpretación de esta cláusula ya que no se determina el momento en que el Gobierno debe informar a las CCAA sobre la elaboración de tratados. No es lo mismo que el Gobierno informe cuando ya ha manifestado su voluntad de ser parte en un tratado que cuando el tratado todavía está en proceso de elaboración, ya que las CCAA pueden intentar influir en la redacción de los artículos, hacer tareas de *lobby*, etc. Las posibilidades reales de ejercer alguna acción por parte de las CCAA son más altas en este último caso que en el anterior. Informar a las CCAA de un tratado que ya ha entrado en vigor para España no tiene sentido sobre todo porque ellas mismas pueden consultar el texto del tratado directamente del BOE. En vista de estos inconvenientes, se considera que el mejor momento para informar sería durante el proceso de celebración de tratados y aún resultaría mejor si esta cláusula abarcara una vía permanente de comunicación entre las CCAA y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Al igual que la cláusula de instar la negociación, se entiende que la recepción de la información de tratados es una facultad de las CCAA, derivada de su autonomía que incide en las relaciones internacionales del Estado por lo que no será necesario que esta facultad se encuentre recogida en todos los EEAA para poder ejercerla. Por esta razón el Gobierno debería informar de los tratados que son de interés autonómico aunque las CCAA no tuvieran competencias en la materia. Por ejemplo que el Gobierno espa-

61. LO 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

ñol celebre una convención internacional con un país en donde interesa a las CCAA realizar cooperación al desarrollo.

En cualquier caso, ni en la CE ni en los respectivos EEAA se establecieron las consecuencias resultantes de que el Gobierno informara a las CCAA tardíamente o no lo hiciera. A. Borrás consideró que de esta cláusula se derivaban obligaciones para el Gobierno y que, en caso de inobservancia, era posible emprender los correspondientes recursos de inconstitucionalidad<sup>62</sup>, postura que fue refrendada por otros autores<sup>63</sup>. Otros por el contrario estimaron que ante el silencio constitucional, cualquier referencia a la obligación del Gobierno de informar debía considerarse inconstitucional, a menos que se entendiera como una posibilidad y no como un imperativo<sup>64</sup>.

Tampoco las CCAA contemplaron una respuesta después de recibir la información. Hasta hace poco tiempo sólo en el EA de Canarias se establecía la posibilidad de que una CA emitiera su parecer respecto a la información remitida por el Gobierno. Posteriormente también se recogió en el EA de Madrid después de la reforma de 1998. Esta opción fue considerada por algunos autores como un derecho de audiencia<sup>65</sup>. Otros, más moderados, entendieron que su inobservancia no podía afectar a la validez de los tratados. También se sostuvo que de haberse contemplado un auténtico derecho de audiencia para las CCAA<sup>66</sup>, el incumplimiento del Gobierno hubiera supuesto una irregularidad en el proceso de celebración de tratados y la plena participación de las CCAA en la adopción de decisiones en el ámbito internacional<sup>67</sup>.

Por nuestra parte se considera que la prestación de información del Gobierno debiera ser una obligación para éste e incluso, su falta, entenderse como una irregularidad en el proceso, pero no hasta el extremo de afectar a la validez de un tratado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.3 de la CE. Por esta razón, todas las CCAA que lo estimen oportuno pueden también manifestar su opinión sobre la celebración de un tratado del que han sido informadas.

Una década atrás, Remiro Brotons consideró que la búsqueda del efecto útil de las cláusulas estatutarias comportaba que la negativa del Gobierno a celebrar un tratado instado por las CCAA lo obligaba a motivar su decisión<sup>68</sup>. Hoy en día, para dar significado a esa regla, la búsqueda del efecto útil debería llegar mucho más allá. Un síntoma de cambio del deber de informar del Gobierno como una obligación se establece en el EA de Madrid tras la reforma de 1998:

62. Borrás, A. «*Intervenció en els tractats...*», op. cit., p. 43.

63. A juicio de G. Jáuregui Bereciartu, el incumplimiento de la obligación de informar del Gobierno podría incidir en la constitucionalidad del tratado y generar los consiguientes recursos. «*Estatuto de Autonomía*» op. cit., p. 465.

64. Tomás, J. «Las fuentes del derecho de las Comunidades Autónomas», *La Constitución española y las fuentes del derecho*. Vol. I. Madrid: Dirección General de lo Contencioso, 1979, p. 166.

65. Solís, T. op. cit., p. 110.

66. Sobre la consideración de que esta facultad funciona como una garantía, vid. Cano Bueso, J. «El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés», *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, p. 213.

67. En esta dirección, Peláez Marón, J.M. «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de tratados internacionales», *Revista de Derecho Público*, 1985, p. 76.

68. Remiro Brotons, A. «*Derecho internacional...*», op. cit., p. 171.

A la Asamblea de esta Comunidad le corresponde: la recepción de la información que facilitará el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales (...) (art. dieciséis. 3.1).

El aparente carácter imperativo del término *facilitará* junto con el precepto que dispone que la CA de Madrid emitirá su parecer sobre la información remitida por el Gobierno refuerzan esta tendencia. Igualmente considerar el deber de informar como una obligación se aprecia en el RD de 1997 ya aludido, en el que la instancia central debe motivar su denegación respecto a los acuerdos transfronterizos de las CCAA.

### C. Otras cláusulas: la facultad de ejecución de tratados y el caso particular de Canarias

Las cláusulas de ejecución se mencionan brevemente en este trabajo por su relación indirecta con los acuerdos exteriores de las CCAA. La facultad de ejecución permite a las CCAA que tengan competencias sobre la materia, el desarrollo y aplicación en el plano interno (vía normativa o administrativa) de los tratados que el Gobierno lleve a cabo. Éstas se recogen, en concreto, en los EEAA del País Vasco (art. 20.3), Cataluña (art. 27.3), Andalucía (art. 23.2), Asturias (art. 12.b), Murcia (art. 12. tres), Aragón (art. 40.2), Castilla-La Mancha (art. 34), Canarias (art. 37.2), Navarra (art. 58.2), Extremadura (art. 9.1), Islas Baleares (art. 12.1), Madrid (art. 32.3) y Castilla-León (art. 28.7). No la prevén, en cambio, Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia.

La doctrina mayoritaria ha justificado la inserción de estas cláusulas en los EEAA por la lógica del reparto interno de competencias. Sirva de muestra el art. 20.3 del EA del País Vasco:

El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecta a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 de la misma.

La referencia del EA vasco de que los convenios y tratados no afectarán a su ámbito de competencias no debe verse como un límite al derecho de celebrar tratados del Estado y menos aún como un vicio del consentimiento que permitiera invocar la nulidad del tratado conforme al art. 46 de la Convención de Viena de 1969<sup>69</sup>. Ésta debe valorarse, al igual que las demás, como una garantía frente a la posibilidad que el Estado modificara el sistema<sup>70</sup>.

En lo concerniente a los acuerdos exteriores de las CCAA cabe preguntarse si, actualmente, la facultad de ejecución posibilita el *ius contrahendi* de las CCAA en

69. En contra, Jáuregui Bereciartu, G. «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 46-47, 1985, p. 465.

70. Entre los defensores de esta concepción, vid. Aurrecoechea, I. «El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del derecho comunitario europeo», *La crisis del Estado y Europa*. Oñati: IVAP, 1988, p. 116. Fernández Monje, J. *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Col. Cuadernos Autonómicos, 10). Oñati: IVAP, 1989, p. 71.

desarrollo o cumplimiento de tratados celebrados por el Estado español. Hasta ahora los argumentos mayoritariamente esgrimidos justificaban esta facultad porque se trataba de una acción interna resultante de la distribución de competencias. Más difícil es justificar la conclusión por las CCAA de acuerdos con entidades extranjeras en ejecución de tratados a no ser que se argumente que dichos acuerdos están bajo el paraguas de las relaciones internacionales del Estado. Mientras los acuerdos exteriores autonómicos estuvieran subordinados a las directrices normativas de las instancias centrales o el consentimiento de estas últimas se dedujera de otro modo, su conclusión y desarrollo estarían siempre cubiertos jurídicamente por el paraguas estatal. Los acuerdos concertados de este modo tendrían efectos internos porque nunca escaparían del orden jurídico (ni interno ni internacional) del Estado español.

Otro paso decisivo hacia la efectiva participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado se ha recogido en el EA de Canarias, después de la reforma de 1996, que ha previsto que esta CA participe en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios:

El Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia, (art. 37.2).

La cláusula enunciada no vulnera el art. 149.1.3 de la CE porque está sometida al respeto de la normativa interna, en la línea sostenida en el trabajo de atribuir a los órganos centrales la responsabilidad última en la dirección y control de las relaciones internacionales del Estado. En última instancia la participación de Canarias en la delegación española dependerá de las directrices del Gobierno para que pueda desarrollarse con mayor o menor profusión.

La cláusula canaria también es importante porque ha convertido en jurídica una actuación autonómica que ya se realizaba de hecho. A juicio de G. Trujillo, tal participación ha de consistir como mínimo en la recepción de información del Estado y en que la CA pueda expresar su opinión en el seno de la delegación española<sup>71</sup>.

## **2. La asunción implícita de la capacidad de concluir acuerdos exteriores**

Aparte de las cláusulas referidas, se puede deducir la genérica capacidad de las CCAA para concluir acuerdos exteriores de diversas disposiciones estatutarias. En particular, el EA de Canarias en su art. 1 posibilita que Canarias mantenga relaciones de cooperación con otros pueblos y una de las formas de materializar este propósito es justamente a través de la concertación de acuerdos:

La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las Islas y la cooperación con otros pueblos en el marco constitucional y estatutario. (art. 1).

71. Trujillo, G. «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 2, 1997, p. 58.

En términos parecidos, aunque más precisos, se establece en el art. 6º.1.h del EA de Extremadura, que prevé el impulso de relaciones con Portugal y con los pueblos hispanoamericanos:

Impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal y con los pueblos de hispano-américa, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Estado y del interés general de los españoles, (art. 6º.1.h).

El desarrollo de esta cláusula, al igual que la anterior, puede comportar, entre sus posibles instrumentos (además de instar al Gobierno a la celebración de un tratado, ser informada de las negociaciones con esos países) la realización de acuerdos exteriores<sup>72</sup>.

Igualmente, las disposiciones estatutarias relativas a la protección de emigrantes de algunas de las CCAA en terceros países pueden implicar la conclusión de acuerdos exteriores; por ejemplo con el fin de disponer de locales públicos donde realizar sus actividades culturales.

### 3. Interacción entre las cláusulas estatutarias que afectan a los acuerdos exteriores

La autonomía consagrada en el art. 137 de la CE posibilita que las CCAA intervengan de diversos modos en las relaciones internacionales del Estado de forma que, actualmente, es difícil que éste no tenga en cuenta su presencia tanto desde la perspectiva del derecho interno como de los compromisos internacionales que contraiga. Esta intervención mejoraría con una buena coordinación entre las instancias centrales y autonómicas. También a través del desarrollo efectivo de las facultades ya adquiridas por las CCAA, algunas de ellas contenidas en los EEAA como la facultad de ejecución, instancia e información. Al mismo tiempo que una CA insta al Gobierno a que celebre un tratado le está informando de sus intereses. E, igualmente, una mayor fluidez en la información sobre la celebración de tratados, puede facilitar la agilización de los trámites internos para que una CA ejecute un determinado tratado y evitar eventuales discrepancias<sup>73</sup>.

Del conjunto de estas disposiciones estatutarias se infiere el *ius contrahendi* de las CCAA. Esta capacidad, que las instancias centrales se han resistido a reconocer durante mucho tiempo, ha incidido directamente en el núcleo duro de las relaciones

72. De hecho se alude expresamente a esta vía en el *Acuerdo de Colaboración para la realización de un programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos en la República de Honduras*, Mérida, 1996. Este convenio se basa en el ámbito de las competencias y en el objetivo definido en el art. 6º.1.h del EA.

73. Con la debida coordinación quizás se evitaría acudir al TC por alterar el sistema de distribución de competencias, tal como tuvo ocasión de pronunciarse este Tribunal en la STC 175/1995, de 5 de diciembre de 1995, BOE, 12.1.1996. Se trataba de un conflicto positivo de competencias, promovido por el Gobierno Vasco, que consideró que una resolución de la Secretaría General de Turismo vulneraba potestades autonómicas. En dicha resolución se convocaban unas becas para estudiantes de países con los que España había concluido tratados de cooperación turística. Finalmente el TC entendió que efectivamente la resolución no había previsto ningún tipo de participación de la CA vasca y que, por tanto, no se había respetado el reparto interno de competencias.

internacionales, provocando un cambio en la situación jurídica de nuestro Estado. Los órganos centrales, al mismo tiempo que reconocen los acuerdos exteriores de las CCAA, los incorporan a sus relaciones de cooperación interestatal.

### III. LA REGULACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA

En este epígrafe y en el siguiente se analiza la regulación de los acuerdos exteriores de las CCAA recogida en un instrumento propio del DI, esto es, el tratado internacional. El Estado español ha recurrido al tratado en los casos que a continuación se exponen y que básicamente son los celebrados con los estados vecinos. Sin embargo en estos epígrafes no se va a estudiar la Convención-marco de 1980, ratificada por España en 1990, que se comentará en el último capítulo.

Aquí sólo explicar que esta Convención es el primer tratado europeo multilateral que contempló la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales y los instrumentos que emplean para ello como los acuerdos. El contenido de esta Convención es muy general y ha hecho falta que los Estados, entre ellos España, celebren otros tratados posteriores que desarrollen lo previsto en aquella.

Efectuado este breve inciso, hay que señalar que los tratados internacionales celebrados entre España con los países vecinos han reflejado de muy diverso modo la colaboración existente entre sus colectividades territoriales fronterizas. Mientras que en los tratados concluidos con Portugal no se ha reconocido suficientemente esta colaboración, en los tratados celebrados con Francia tal reconocimiento ha sido mejor: tanto el Tratado de Bayona de 1995 como el Canje de Cartas entre España y Francia de 1994 se efectuaron con la intención de amparar la cooperación desarrollada entre las colectividades territoriales de ambos países, tal como a continuación se estudia.

#### 1. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995

El Tratado de Bayona tiene por objeto facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales francesas y españolas (art. 1). Se concluyó en aplicación de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza, por lo que cabe ubicarla dentro de las actuaciones estatales encaminadas a reconocer la cooperación transfronteriza de sus respectivas colectividades<sup>74</sup>. La cooperación entre las colectividades de ambos países se ha limitado a lo previsto en el derecho interno de cada una de las Partes. A efectos prácticos significa que las CCAA no podrán desarrollar en este ámbito todas sus competencias porque se verán condicionadas por la menor capacidad de las francesas<sup>75</sup>.

74. En palabras de C. Fernández de Casadevante: «Desde el punto de vista español, el Tratado de Bayona resuelve las dificultades derivadas de la inexistencia de regulación en el Derecho interno conformando, así, un marco jurídico completo y eficaz.», vid. «El tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», REDI, nº 1, 1997, p. 305.

75. Sobre las competencias de las regiones francesas, vid. de forma orientativa, Bodineau, P. *La régionalisation*. París: Presses Universitaires de France, 1995.

### A. Entidades

El Tratado de Bayona se aplica a las CCAA del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña y a las regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon cuando actúan en el ámbito de sus competencias. Por tanto, se excluyen del Tratado: las CCAA citadas que ejerzan competencias delegadas por el Estado, las CCAA que no tengan frontera con Francia y las colectividades francesas cuando actúen como agentes del Estado (art. 3). Plantea dudas la cooperación desarrollada entre estas colectividades con alguna colectividad extranjera no perteneciente a este grupo. Sin embargo aunque sean muy pocas las colectividades que se benefician de este Tratado constituye un buen ejemplo a seguir ya que algunas de las soluciones que aporta podrían aplicarse a la cooperación en general de todas las CCAA con entidades extranjeras. El Tratado de Bayona constata, sobre todo, la voluntad estatal de reconocer y hacer efectivos los acuerdos exteriores de determinadas CCAA. Por eso es imaginable que los beneficios del Tratado produzcan un efecto mimético en el *ius contrahendi* de otras CCAA.

Hay que señalar no obstante algunas insuficiencias derivadas de una distinción basada en los acuerdos transfronterizos y extrafronterizos así como de las materias que contienen unos y otros. El Tratado contempla la posibilidad de acuerdos entre entidades no estrictamente fronterizas como por ejemplo el País Vasco y Languedoc-Roussillon o Cataluña y Aquitania, lo que sugiere la pregunta de ¿por qué no se celebró una convención internacional entre estos dos países que cubriera todas las colectividades regionales en lugar de algunas?.

No obstante constituye un síntoma de la actitud estatal de ampliar el reconocimiento de los acuerdos exteriores más allá de los transfronterizos *strictu sensu*.

Tampoco queda claro si las entidades territoriales que recaen en el ámbito de aplicación del Tratado de Bayona pueden concluir un acuerdo sobre cooperación al desarrollo (por ejemplo para financiar conjuntamente material hospitalario), porque no es una materia que pertenezca a la competencia de las CCAA disponer de competencia expresa ni es una materia estrictamente transfronteriza.

### B. Acuerdos exteriores

La importancia del Tratado reside en que ambos países han aceptado que el instrumento para formalizar, en general, la cooperación entre sus colectividades lo constituye el convenio en cualquiera de sus modalidades: cooperación sometida a los acuerdos no normativos, al derecho privado y al derecho público. Significa, igualmente, que reconocen que los acuerdos exteriores son una herramienta jurídica con contenido vinculante para las colectividades parte. Esta afirmación se desprende del art. 3 del Tratado, a pesar de la vaguedad de su redacción. Por un lado, se establece que los «convenios tendrán por objeto la creación y gestión de servicios públicos», lo que parece que sólo los concertados con esta intención puedan catalogarse dentro de la categoría de los convenios.

Pero, por otro lado, como en el siguiente párrafo se establece que los convenios pueden constituir organismos dotados o no de personalidad jurídica no deja dudas sobre el alcance genérico del término *acuerdo*. Las organizaciones sin personalidad jurí-

dica pueden crearse mediante acuerdos no normativos o sometidos al derecho privado en los que, a veces, tampoco queda claro la adquisición de personalidad.

En suma, de una lectura del art. 3 del Tratado de Bayona en su conjunto es posible afirmar que, efectivamente, el concepto de convenio entra dentro del concepto de acuerdo exterior defendido en el trabajo<sup>76</sup>. Asimismo comporta el reconocimiento expreso de las autoridades centrales de la existencia de los acuerdos exteriores de las CCAA<sup>77</sup>. Ahora bien, esta afirmación convencional supone distanciarse de ciertas opiniones doctrinales aparecidas en fechas cercanas al nacimiento de la CE, que sólo aceptaban los convenios entre CCAA, que eran los únicos previstos en el art. 145.2 de la CE<sup>78</sup>.

En cuanto al derecho aplicable, el Tratado de Bayona ha dispuesto que los convenios se regirán por el derecho de una de las Partes (art. 4). Mediante los mencionados convenios, las colectividades pueden crear organismos de cooperación (*groupements d'intérêt public, sociétés d'économie mixte locales* o consorcios) para gestionar servicios públicos (art. 5.1) o para crear organismos de cooperación sin personalidad jurídica (art. 7). El derecho aplicable al organismo de cooperación es el del lugar donde se halle ubicada la sede (art. 6), en la línea de la Convención de 1986 sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG. El Tratado ha previsto que, independientemente de la forma jurídica adoptada por el organismo, deberán proveerse de unos estatutos que contengan: la denominación, sede, duración y derecho que rige; ámbito territorial; objeto y fin; composición de los órganos y funcionamiento; reglas presupuestarias y contables; fijación de las formas de relación entre el organismo y sus miembros y, finalmente, los requisitos para su modificación (art. 6).

El Tratado de Bayona ha establecido que los organismos sometidos al derecho público deben constituirse en el caso español en consorcios. Según la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el consorcio constituye una forma de gestionar un convenio de colaboración por lo que se adecua, en principio, a las necesidades de colaboración entre las entidades francesas y españolas previstas en el Tratado<sup>79</sup>. La gestión de servicios públicos mediante esta figu-

76. Refuerza esta idea lo dispuesto en el art. 4 del Tratado que establece que los convenios fijarán el derecho que se aplica a las obligaciones contenidas en los mismos. De ahí también se deduce que entran dentro de la categoría de convenio cualquier acuerdo sometido a derecho, al menos, los regidos por el derecho privado.

77. Mientras se negaba la propia realidad de los acuerdos exteriores por considerar que eran contrarios al ordenamiento estatal o por entender que carecían de contenido obligatorio, se retrasaba la búsqueda de una solución. Actualmente, con la aceptación expresa de los convenios por parte de la administración central esto no va a suceder o, al menos, se van a sentar las bases para empezar a discutir esta materia tal cual es en la realidad.

78. Escribano Collado, P. op. cit., p. 273.

79. Art. 7.

«Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica.

1. Los Estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.
2. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.
3. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las administraciones consorciadas».

ra es variada y puede comprender ámbitos como los residuos, prevención de incendios, depuración de agua, entre otros<sup>80</sup>. Por ende, se trata de una figura que permite la participación conjunta de administraciones de distintos niveles (central, autonómico o local) que se amolda a las exigencias de la cooperación con entidades extranjeras caracterizada por la flexibilidad.

En relación a los organismos creados sin personalidad jurídica, se ha prohibido que puedan adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros o para terceros (art.7). Sin embargo existe *de facto* entre las partes contratantes una voluntad de cooperar con estos organismos que puede producir efectos en el plano normativo. Dada la práctica que ya poseen las CCAA en este campo, es posible que los organismos sin personalidad se conviertan en un primer paso de colaboración y que posteriormente, en caso de que sus relaciones avancen, busquen fórmulas más complejas de cooperación a través de consorcios o *groupements d'intérêt public*. También es factible, sobre la base de lo previsto en el Tratado, que los organismos ya existentes sin personalidad jurídica autoricen un cambio de estructuras que les permitan adquirir mayores facultades, sobre todo si se trata de organismos de consolidada trayectoria, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) o la Euroregión.

Para controlar la aplicación del Tratado de Bayona, se ha dispuesto que sea la Comisión franco-española de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, creada por una convención firmada en Foix, el 21 de octubre de 1994, quien asuma la tarea (art. 11). En un principio sólo se pensó una composición de un máximo de seis representantes de cada uno de los gobiernos<sup>81</sup>, pero actualmente se ha conseguido la participación de las CCAA afectadas gracias a la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso, el 26 de mayo de 1995. Su integración resulta, en definitiva, más acorde con el espíritu del Tratado<sup>82</sup>.

También su gestión va a servir para superar la desigualdad de competencias que existe entre unas colectividades y otras, al articular fórmulas armonizadoras que actúen de puente entre ambas, o para buscar soluciones en caso de que la competencia

80. De forma ilustrativa, la gestión de servicios públicos en los que pueden incidir y que algunos de ellos son, igualmente, aplicables a la cooperación entre las entidades francesas y españolas son: — recogida y tratamiento de residuos; — depuración y abastecimiento de aguas; — prevención y extinción de incendios y salvamento (éste, en concreto, con un fuerte impacto para ambas Partes); desarrollo local (agropecuario, pesquero, industrial, turístico, social y cultural); — defensa de usuarios y consumidores; — servicios sociales; — servicios culturales; — hospitales y servicios sanitarios; — protección del medio ambiente; — transportes; — gestión y recaudación de tributos, entre otros. Fuente de información: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales: op. cit., p. 6.

81. No obstante, el art. 11 establecía que en la medida que los asuntos del día lo requiriesen, representantes de las CCAA podrían participar en las reuniones.

82. En concreto, las funciones encomendadas a la Comisión son:

«— Intercambiar información entre las Partes Contratantes acerca de las iniciativas de las entidades territoriales en aplicación del Tratado. — Estudiar los problemas que se le sometan relacionados con la aplicación del Tratado y formular propuestas para su solución. — Hacer cualquier propuesta con vistas a mejorar el Tratado. — Dar cuenta anualmente a las Partes de la aplicación del Tratado. — Examinar cualquier otra cuestión que las Partes le encomienden y que se refiera al campo de aplicación del Tratado». (Art. 11).

Es difícil concebir cómo podrían llevarse a cabo todas estas tareas sin contar con los protagonistas de esta cooperación que son a fin de cuentas quienes mejor conocen los problemas que pueden surgir de la aplicación del citado Tratado.

en Francia recaiga sobre el Estado o incida en su esfera<sup>83</sup>. En la práctica las CCAA han preferido, en determinados ámbitos, mantener contactos con agentes del Gobierno en lugar de con sus colectividades<sup>84</sup>.

De todos modos y, por si surgen dificultades al aplicar los convenios entre colectividades, el Tratado de Bayona ha incorporado un mecanismo de solución de diferencias que establece como jurisdicción interna competente la del derecho de la Parte Contratante que se haya elegido para regular el acuerdo. Igualmente, excluye la responsabilidad del Estado y limita la extensión de los compromisos a las colectividades firmantes del acuerdo (art. 4). La posición mantenida por las Partes en este Tratado demuestra su voluntad de alejar del ámbito de la responsabilidad estatal las consecuencias del incumplimiento de los convenios entre colectividades. Esta postura converge con la de otros estados europeos, que se expresan en términos parecidos en tratados sobre la materia u otros instrumentos internos. La uniformidad de algunas de estas prácticas estatales nos han hecho pensar en la posibilidad de que se esté formando una costumbre internacional en este ámbito, cuestión que se analizará en el capítulo final.

La naturaleza de los acuerdos exteriores previstos en el Tratado no encaja plenamente con la de los acuerdos de derecho interno, a pesar de la obcecación de las instancias centrales en asimilarlos. La naturaleza «externa» de los primeros precisa de unos requisitos que no se dan en los internos (exclusión de responsabilidad internacional de las Partes Contratantes, utilización de lenguas, derecho aplicable, entre otros). Con ello parece que se refuerza la idea de que en última instancia la eficacia de estos acuerdos deriva directamente del DI ya que sólo con el esfuerzo y reconocimiento de varios estados (y no sólo del propio) se consigue que sean realmente operativos.

## 2. El Canje de Cartas entre Francia y España de 21 de octubre de 1994

El Canje de Cartas de 1994 ha proporcionado los medios necesarios para atribuir validez en los dos planos jurídicos (interno-internacional), a un acuerdo previo de cooperación entre Cataluña y el Departamento de los Pirineos Orientales. En nuestra opinión, este último tratado ha marcado un giro favorable para las CCAA: la colaboración previa entre estas dos entidades, y la posterior conformidad de las autoridades centrales, muestra que el contenido de las cláusulas exteriores previstas en los EEAA puede extenderse más ampliamente.

83. Sobre el particular, vid. MAP. «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», *Documentos INAP*, nº 14, 1997, p. 54.

84. Para ejemplificar, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), organismo que abarca distintos ámbitos de cooperación, ha tenido problemas de esta índole. Como muestra, las palabras del coordinador del grupo de trabajo *ad hoc* de protección civil: «Frente a la dificultad de constituir por parte francesa el grupo de trabajo, se abría la posibilidad de establecer los contactos pertinentes con los departamentos fronterizos y, concretamente, con los adjuntos de los prefectos departamentales, encargados de todo lo perteneciente a protección civil, figura relativamente nueva y que recae en funcionarios que dependen directamente del Estado central francés», vid. «Actividades de las Comisiones», *Comunidad de Trabajo de los Pirineos, XIV Consejo Plenario, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996*. Pamplona: Gobierno de Navarra, 1996, p. 26.

La originalidad de este tipo de colaboración consistió en que las entidades territoriales concernientes solicitaron a las instancias centrales el «permiso jurídico» para llevar a cabo la construcción de un puente sobre el río Major que serviría como un nuevo enlace fronterizo entre la carretera departamental nº 3 francesa y la carretera GE-503 de España. Los precedentes de este proyecto se remontan a lo acordado en el seno de la Euroregión entre Cataluña y la Région de Languedoc-Roussillon<sup>85</sup>.

A diferencia de otros acuerdos exteriores autonómicos concluidos en ese período, este proyecto de acuerdo se publicó en el BOE y tenía todos los elementos naturales de un contrato: designación de los sujetos, objeto, financiación y solución de diferencias. Casi con absoluta certeza, la colaboración prestada por las autoridades centrales a su ejecución ha contribuido a que se determinen con claridad todos estos elementos que, o bien no se encontraban, en general, en los acuerdos exteriores de las CCAA, o bien se disponían en otros instrumentos complementarios, de difícil acceso para el público<sup>86</sup>. A este acuerdo hay que añadirle un convenio de gestión que fue implícitamente consentido por el Gobierno español al estar previsto en el proyecto de acuerdo de las dos colectividades<sup>87</sup>.

El Canje de Cartas de 1994 es uno de los primeros ejemplos de la prestación del consentimiento de las autoridades centrales a los acuerdos exteriores de las CCAA regidos por el derecho público. Además, dicho consentimiento se convirtió en una carta en blanco para que ambas colectividades concluyeran otros acuerdos exteriores derivados del primero. Tampoco se puede comparar la comisión mixta prevista en el proyecto de acuerdo aprobado por el Canje de Cartas de 1994 con la comisión del Tratado de Bayona. La primera está compuesta —exclusivamente— por representantes de las dos colectividades y no se contempla, en principio, participación estatal a diferencia de la segunda<sup>88</sup>.

85. Los resultados conseguidos con la colaboración de las colectividades regionales en este tipo de organismos se ponen de manifiesto en este caso. Para ejemplificar en el *Balanç de l'Euroregió 1994/1995* se hizo constar la siguiente ficha temática: *Groupe de Travail Responsable: Aménagement du territoire, communications et télécommunications. Intitule du Projet: Construction du Pont transfrontalier sur la rivière «Major» (Itinéraire Tapis-Coustouges). Régions Partenaires: Generalitat de Catalunya, la Région Languedoc-Roussillon a soutenu le projet, dont le Département des Pyrénées-Orientales est maître d'ouvrage pour le volet français. Objectifs: Établir un nouvel itinéraire routier transfrontalier. Date et Lieu: Le Pont a été ouvert au trafic en mai 1995, l'inauguration officielle aura lieu le 7 juillet 1995 à l'issu de la Conférence des Présidents de l'Eurorégion. Partenaires: État français, Département des Pyrénées-Orientales (Maître d'ouvrage du volet français). Financement: Generalitat de Catalunya, Département des Pyrénées-Orientales, Région Languedoc-Roussillon, Union Européenne (INTE-RREG II). Résultats: Un pont relie depuis le mois de mai 1995 les deux portions de route de part et d'autre de la frontière et permet ainsi le désenclavement de la zone (Vallespir et Empordà).*

86. En este sentido, se incorporó un anejo al convenio entre las dos colectividades que contenía con toda clase de detalles: moneda con la que se iba a efectuar el pago; cuenta corriente donde debía ingresarse; plazo en el que la comisión mixta franco-española tenía que reunirse para examinar las cuentas finales y aprobarlas; solución para el supuesto en que los gastos excedieran del montante global calculado, entre otros.

87. Art. 5

«El puente, en la medida que constituye una entidad técnica única, será objeto de un convenio de gestión de obras firmado entre ambas partes».

88. Art. 2

«La composición de la Comisión ha sido fijada por resolución de las dos colectividades de la siguiente forma:

Por el Consell Général des Pyrénées-Orientales:

En relación con la naturaleza jurídica del proyecto de acuerdo cabe preguntarse si por el hecho de formar parte del Canje de Cartas de 1994 es posible deducir que tiene la naturaleza de un tratado. La respuesta es negativa ya que el Estado español sólo le ha dado cobertura jurídica. No obstante, tal cobertura puede verse como una prueba más de la intervención de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado español: el proyecto analizado y adoptado por las propias colectividades sin participación directa del Gobierno y su aprobación posterior sin mayores condiciones lo confirman<sup>89</sup>.

#### IV. LA REGULACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

Las relaciones entre España y Portugal para abordar el tema de la cooperación y concertación de acuerdos entre las CCAA y las subdivisiones administrativas vecinas han sido bastante débiles si se las compara con las desarrolladas por nuestro país con Francia, al menos, hasta fechas recientes. En proyectos parecidos al pactado en el Canje de Cartas de 1994 se ha optado en el caso de Portugal por celebrar tratados internacionales sin contar con las CCAA afectadas.

En particular, España ha celebrado tres tratados que, por sus similitudes con el Canje de Cartas de 1994, merecen una atención especial: el *Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Caya entre las localidades de Badajoz (España) y Elvas (Portugal)*, Madrid, 18 de enero de 1996<sup>90</sup>, por un lado, el *Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Águeda entre las localidades de La Fregeneda (España) y Barca d'Alva (Portugal)*, Madrid, 18 de enero de 1996<sup>91</sup> y, finalmente, el *Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Tâmega entre las localidades de Feces de Abaixo (España) y Vila Verde da Raia (Portugal)*, Madrid, 24 de junio de 1997<sup>92</sup>. En estos tres tratados, al igual que el Canje de Cartas de 1994, se regulan aspectos relacionados con la construcción de puentes internacionales pero, a diferencia de aquél, no se ha previsto la participación de las CCAA.

La coincidencia más cercana entre el Canje de Cartas de 1994 y los tres tratados mencionados es que en estos últimos España y Portugal han considerado que con-

---

Presidente de la Comisión de Obras Públicas y Transportes del Conseil Général.

Consejero general del Canton de Prats de Molló.

Director general de Servicios Técnicos Departamentales.

Jefe de Servicio de Obras de Fábrica.

Por parte de la Generalitat de Catalunya:

Director general de Carreteres.

Subdirector general de Planificació i Projectes.

Cap del Servei Territorial de Girona.

Técnico director de les Obres.

89. Téngase en cuenta lo dispuesto por las partes:

«El Gobierno de la República francesa y el Gobierno del Reino de España aprueban el proyecto de acuerdo antes citado tal como les ha sido sometido por las autoridades del Departamento de los Pirineos Orientales y de la Generalitat de Catalunya».

90. Este Tratado entró en vigor el 18 de noviembre de 1996, BOE, 5.12.1996.

91. El presente Tratado entró en vigor el 28 de noviembre de 1997, BOE, 18.3.1997.

92. El Convenio entró en vigor el 27 de febrero de 1998, BOE, 24.3.1998.

tribuían al desarrollo de las colectividades afectadas: Región del Alentejo y CCAA de Extremadura<sup>93</sup>; Región del Norte de Portugal y CCAA de Castilla-León<sup>94</sup>; y, Región del Norte de Portugal y CCAA de Galicia<sup>95</sup>. Contribuir no es lo mismo que dejar que las colectividades interesadas participen en los proyectos previstos en los tratados. Por esta razón ¿se podría considerar que el Gobierno español incumplía la obligación genérica de facilitar la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales prevista en la Convención-marco de 1980 de la que son Partes tanto España como Portugal?; y si ello era así, ¿las CCAA afectadas podían adoptar alguna medida para obligar al Gobierno a que actuara en consecuencia?.

A la primera pregunta se podría responder afirmativamente ya que, a diferencia del Canje de Cartas de 1994, el Estado español no ha fomentado la cooperación entre colectividades vecinas. La falta de interés estatal tampoco se justifica por el respeto al marco constitucional previsto (art. 149.1.3 de la CE) porque, como ya se ha comprobado, el Gobierno puede autorizar un acuerdo con colectividades extranjeras sin poner en peligro el sistema legal vigente. Ni siquiera convence el argumento de que el Estado no actúa porque las competencias entre las entidades portuguesas y las CCAA no son iguales. En la frontera francesa las CCAA y las colectividades francesas (actúen o no como agentes del Estado) colaboran entre sí con la cobertura jurídica de los dos países tal como se demostró con el Canje de Cartas de 1994.

Pero dicho esto, también hay que tener en cuenta lo difícil que es probar que el Gobierno no ha hecho nada para obtener la colaboración de Portugal en la promoción de la cooperación transfronteriza entre entidades vecinas. Asimismo la libertad que da la Convención-marco de 1980 para que las Partes decidan los instrumentos mediante los cuales facilitarán la cooperación transfronteriza entre colectividades vecinas suaviza la afirmación anterior.

En relación con la segunda pregunta es difícil sobre la base del derecho interno que las CCAA puedan reclamar con éxito la dirección y gestión de un puente internacional. Pocas posibilidades habría también para que prosperara un recurso de las CCAA por incumplimiento de los órganos centrales de la Convención-marco de 1980. En un futuro y en previsión de una consolidación de la participación autonómica en las relaciones internacionales del Estado, la sede natural para resolver tales controversias debería ser un órgano de naturaleza política como un Senado de auténtica representación autonómica.

Lo que sí podrían, al amparo de los mencionados Convenios y de la Convención-marco de 1980, es concluir acuerdos exteriores que tuvieran por objeto aspectos rela-

93. *Preámbulo* del Convenio de 18 de enero de 1996:

«Animados del espíritu de amistosa colaboración que preside sus relaciones mutuas, decididos a cooperar en el desarrollo de la Región del Alentejo en Portugal y de la Comunidad Autónoma de Extremadura en España».

94. *Preámbulo* del Convenio de 18 de enero de 1996:

«El Reino de España y la República Portuguesa, a fin de mejorar las condiciones de circulación de vehículos y personas de los dos países y animados del espíritu de amistosa colaboración que preside sus relaciones mutuas, decididos a cooperar en el desarrollo de la Región Norte de Portugal y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en España».

95. *Preámbulo* del Convenio de 24 de junio de 1997:

«Animados del espíritu de amistosa colaboración que preside sus relaciones mutuas, decididos a cooperar en el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Región Norte de Portugal».

cionados con la mejora de infraestructuras, o elaborar proyectos en términos parecidos al convenio entre Cataluña y el Departamento francés de 1994 y solicitar, después, la cobertura de sus estados.

De hecho el *Convenio-Marco entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la mejora de los accesos entre los dos países*, Albufeira, 30 de noviembre de 1998<sup>96</sup>, ha equiparado, al menos formalmente, las posibilidades de cooperación de las CCAA fronterizas con Portugal con las de Francia. El art. 3.5 de dicho Tratado permite que las CCAA interesadas junto con sus interlocutores portugueses puedan tomar iniciativas e incluso materializar la construcción de puentes de interés común<sup>97</sup>. Con ello se atenúan las diferencias existentes entre ambas fronteras.

## V. OTRAS NORMAS RELACIONADAS CON LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA

La ausencia de una regulación conjunta de los acuerdos exteriores autonómicos también se ha reflejado en el resto de la normativa española que se ha caracterizado por ser dispersa y parcial. De entre ésta, sólo vamos a referirnos por su importancia en esta materia a dos en particular: el RD de 1997 y la Ley 23/1998 sobre cooperación al desarrollo que, pese a no recoger expresamente la conclusión de acuerdos exteriores, de su articulado se desprende la intención de las autoridades en permitirlo. Su inclusión en este apartado se justifica, además, por la proliferación de acuerdos autonómicos relacionados con la cooperación al desarrollo.

### 1. El Real Decreto 1317/1997

El 1 de agosto de 1997 vio la luz el RD de 1997, sobre comunicación previa a la Administración del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de las CCAA que fue completado por un Acuerdo adoptado en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Su objeto es regular los acuerdos transfronterizos concluidos por las CCAA en aplicación de la Convención-marco de 1980. El procedimiento que deben seguir los mencionados acuerdos se analiza en el capítulo siguiente.

### 2. La Ley 23/1998 de cooperación al desarrollo

La Ley 23/1998, de 7 de julio, va a suponer otro giro favorable a la iniciativa de las CCAA en el exterior y, consiguientemente, a los acuerdos que realicen a tal efecto. Se trata de una Ley muy especial porque de su articulado se desprenden tres ideas que, a nuestro juicio, deben impregnar las relaciones internacionales del Estado espa-

96. Este Tratado se empezó a aplicar provisionalmente el 30 de abril de 1999, BOE, 29.5.1999.

97. En concreto, el art. 3.5 reza así:

«Los Municipios, en Portugal, y las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, en España, estarán facultados para tomar las iniciativas que estimen oportunas para la construcción y mantenimiento de puentes de interés común, así como su formalización y materialización, de acuerdo con las competencias que les hayan sido reconocidas en el ordenamiento jurídico nacional, o en caso de que ello sea exigido por ese ordenamiento jurídico, mediante la confirmación del respectivo Gobierno».

ñol: en primer lugar reconoce, claramente, la participación de las CCAA en esta materia; ello ha sido posible porque, en segundo lugar, los órganos centrales lo han autorizado en el marco de su competencia (art. 149.1.3 de la CE), y sólo se han reservado la potestad de velar por la unidad del Estado en el plano internacional. Finalmente, el consentimiento mencionado comporta que éstas, en el ámbito de sus competencias, desarrollen su propia dinámica de cooperación al desarrollo sometida a los objetivos y directrices establecidos previamente por el Estado a través de los órganos centrales con potestad en la materia y con la intervención de las CCAA.

Varias disposiciones de esta Ley han permitido llegar a la conclusión de que una de las formas en que las CCAA intervienen en esta materia es mediante acuerdos exteriores: en primer lugar, la Ley considera la política de cooperación al desarrollo como un *totum* del Estado español del que también éstas forman parte<sup>98</sup>. En segundo lugar el precepto que alude a las CCAA se ubica dentro del capítulo III titulado, significativamente, de «órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo». En este caso la autonomía de las CCAA incide sobre el principio de unidad de acción del Estado de manera que éste deba interpretarse conforme a la distribución interna de competencias<sup>99</sup>.

98. Sirvan de muestra:

«La cooperación española ha experimentado un desarrollo extraordinario en lo que al incremento de los recursos destinados a este fin se refiere y al impulso por parte de todas las Administraciones públicas, Administración central, Comunidades Autónomas (...)».

«El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas (...)».

99. Art. 3

«El principio de unidad de acción del Estado se aplicará conforme a la normativa vigente y en el marco de las competencias de las distintas Administraciones públicas».



## CAPÍTULO II

### MECANISMOS DE CONTROL DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El reconocimiento jurídico de los acuerdos exteriores de las CCAA va estrechamente ligado con el establecimiento de medidas de control por parte de las autoridades centrales. La adopción del RD de 1997 es una prueba de que el Estado consiente dichos acuerdos pero, a la vez, de que pretende controlarlos. La relación reconocimiento-control también se ha reflejado en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). Por esta razón el presente capítulo valora en primer lugar el control sobre el *ius contrahendi* de las CCAA ejercido por la jurisprudencia del TC y por los órganos centrales; y en segundo lugar, los aspectos positivos o favorables al reconocimiento de los acuerdos exteriores de las CCAA.

#### I. EL CONTROL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se pueden distinguir dos momentos cruciales en la interpretación del TC del *ius contrahendi* de las CCAA: el primero abarca la jurisprudencia anterior a 1994, claramente restrictiva a que las CCAA concertaran acuerdos exteriores, y que tuvo su máxima expresión en la STC 137/1989, de 20 de julio. El segundo momento empieza con la STC 165/1994, de 26 de mayo, más abierta a esta posibilidad.

##### 1. La jurisprudencia anterior a 1994

###### A. La STC 154/1985, de 12 de noviembre

En esta Sentencia el Tribunal se pronunció sobre la impugnación del Decreto 120/82, de 5 de octubre, de la Junta de Galicia, de creación del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, en el que se establecía que su ámbito de actuación se extendía más allá del territorio gallego<sup>1</sup>. El Gobierno entendió que la habilitación de centros colaboradores fuera de Galicia quebrantaba el principio de territorialidad establecido en el art. 37.1 de su EA.

1. En concreto, el Decreto dispuso:

«El ámbito de actuación del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia abarcará el territorio de la Comunidad Gallega. Su aplicación se extenderá también, en su caso, a los emigrantes y a las Comunidades Gallegas fuera de Galicia».

El TC falló sobre la base de dos consideraciones: la primera, la creación o habilitación de centros colaboradores requería una relación entre la Comunidad gallega y un poder público extranjero, lo que vulneraba la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la CE). La segunda, el TC reconoció la proyección exterior de la Comunidad gallega en ámbitos lingüísticos y culturales, pero con la condición de que el Estado español solicitara la celebración de un tratado con el Estado donde existían comunidades gallegas ya que se trataba de una relación de poder público a poder público.

La interpretación efectuada por el Tribunal fue restrictiva, porque impedía que las decisiones de la CA de Galicia como ente público tuvieran consecuencias fuera de su territorio<sup>2</sup>. Sin embargo el TC dejó cierto margen de maniobra al sugerir, *a sensu contrario*, la posibilidad de que las CCAA (sin actuar como entes públicos) concluyeran acuerdos exteriores no normativos o regidos por el derecho privado<sup>3</sup>. También se empezó a concebir en la doctrina del TC que las actuaciones exteriores de las CCAA sometidas al derecho público (entre las que cabría incluir los acuerdos regidos por este derecho), precisan de cobertura estatal.

#### B. La STC 137/1989, de 20 de julio

Hasta la fecha, esta Sentencia ha sido la única en la que el Tribunal expresamente se ha referido a un acuerdo exterior, concluido bajo la forma de un Comunicado de Colaboración el 2 de noviembre de 1984, entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente de Dinamarca. El citado Comunicado tenía por objeto iniciar colaboraciones entre ambos departamentos para el estudio de la administración del medio ambiente en Galicia. El Tribunal impugnó el Comunicado, prescindiendo de la competencia de la CA de Galicia en la materia, porque entendió que el art. 149.1.3 de la CE eliminaba de raíz cualquier forma de *ius contrahendi* autonómico.

Para llegar a esta conclusión el TC se basó en tres consideraciones: la primera, equiparó la competencia en materia de relaciones internacionales con cualquier actuación en el ámbito exterior; la segunda y como consecuencia de la primera, entendió que todos los acuerdos concluidos con entidades extranjeras recaían en la esfera de las relaciones internacionales. Finalmente, la tercera, estimó que el *ius contrahendi* era sinónimo del *ius ad tractatum* de titularidad estatal.

La concepción del exterior como un ámbito reservado en exclusiva al Estado desencadenó críticas, que se reflejaron tanto en la propia Sentencia (con la formulación de un voto particular del magistrado Eugenio Díaz, al que se adhirieron cuatro magistrados más), como en la posición mantenida por un sector importante de la doc-

2. Sobre los comentarios de esta sentencia, vid. Eugenio Soriano, J. «Poder exterior y Comunidades Autónomas», RVAP, nº 25, 1989, p. 124-125. Pastor Mesanza, M. *La conflictivitat competencial: l'abast territorial de les competències autonòmiques*, Col·lecció Estudis, nº 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1992, p. 173-177.

3. En relación con la posibilidad de que las CCAA efectúen ciertas actuaciones exteriores como entes privados según esta Sentencia, vid. Palau Vall, F. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 3-4, 1988, p. 354.

trina española<sup>4</sup>. Estos magistrados consideraron que dicho Comunicado no era inconstitucional, porque se fundamentaba en el art. 29.4 del EA de Galicia y no en el art. 149.1.3 de la CE, ceñido este último a un núcleo concreto de actuaciones estatales entre las que no se incluían las realizadas por las CCAA con fines promocionales. La interpretación del art. 149.1.3 de la CE, según el voto particular, posibilitaba que las CCAA desarrollaran actividades exteriores siempre y cuando: no originaran obligaciones inmediatas y actuales, no comportaran un ejercicio de la soberanía, no incidieran en la política exterior del Estado y no generaran responsabilidad de éste frente a otros estados<sup>5</sup>. Esta lectura constitucional, minoritaria en aquel momento, se fortaleció cuando se recogió en términos muy parecidos en la STC 165/1994.

No obstante (y quizás porque en aquel momento lo que interesaba era empezar a reconocer algunas actuaciones de las CCAA en el exterior), se obvió el problema de los límites y del control que debía ejercerse sobre estas actividades para que no invadieran el núcleo reservado al Estado en materia de relaciones internacionales<sup>6</sup>. Precisamente la supervisión de los órganos centrales, tímidamente aludida en el voto particular<sup>7</sup> y con más rotundidad en la Sentencia, nos ha sugerido un planteamiento distinto, más cercano a la idea de que las relaciones internacionales del Estado deben ser un espacio compartido entre los órganos centrales y las CCAA.

4. Sobre esta concepción, vid. lo señalado en el capítulo anterior.

5. El voto particular dispuso:

«La sentencia aprobada por la mayoría se apoya en un concepto, a mi juicio tan rígido y expansivo, del título competencial del art. 149.1.3 de la Constitución que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género de distintos Estados, especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario, en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones.

Esta concepción globalizante de las «relaciones internacionales», como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado, impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, se vean imposibilitadas de propiciar la colaboración de empresas y organismos públicos que, por su alta especialización en una determinada materia, pueda resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos, a veces de extraordinaria repercusión económica, que de otra forma quedarán insolubles, dado que el Estado, aunque sea esa su voluntad política, encontrará graves obstáculos de orden jurídico, y de eficacia en la gestión, para resolverlos en aquellos supuestos en que la acción promocional recaiga sobre materias atribuidas a la competencia autonómica.»

6. Como puso de manifiesto L.A. Pomed: «Tal vez hubiera sido más adecuado partir del principio de que a las Comunidades Autónomas les está vedado el realizar actuaciones en el plano exterior en su calidad de poder público si de las mismas pretenden deducir un estatuto jurídico internacional, bien sea asumiendo obligaciones que puedan comprometer la responsabilidad del Estado, bien efectuando declaraciones o manteniendo contactos que puedan prejuzgar, en una determinada dirección, la política exterior de la nación», vid. «La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», RAP, nº 123, 1990, p. 250.

7. El voto particular rezaba:

«Abrir espacios a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y Regiones mediante fórmulas de colaboración y promoción que permitan, *sin menoscabo alguno de la política exterior del Estado*, potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riquezas regionales», (el subrayado es de la autora).

En efecto, pese a que la Sentencia declaró nulo el Comunicado de Colaboración podría considerarse beneficiosa para las CCAA, porque estableció soluciones jurídicas para que éstas ejercieran en adelante un *ius contrahendi* sin vulnerar el marco constitucional. El Tribunal, de forma expresa, se refirió a mecanismos de cooperación del Estado con las CCAA en este ámbito, como la vía del art. 150.2 de la CE o la celebración de tratados-marco habilitantes. Además consideró la utilización de otras fórmulas de participación, implícitas en el término *etcétera*<sup>8</sup>.

Coincidimos con el Tribunal en que el consentimiento, coordinación y control de los órganos centrales son necesarios para que las CCAA puedan ejercer un *ius contrahendi*, conforme a los art. 149.1.3 y 97 de la CE. Por este motivo no se comparte plenamente la posición mantenida en el voto particular ya que, aún admitiendo que el acuerdo exterior se concertó sobre la base de una competencia autonómica, faltó el consentimiento de este último. Cuestión distinta fue la falta de voluntad del Estado para establecer en aquel momento los mecanismos necesarios de coordinación y control de los acuerdos exteriores de las CCAA<sup>9</sup>.

En segundo lugar, el Tribunal equiparó el Comunicado de Colaboración con un tratado internacional o convenio regido por el DI. Esta consideración equivalía a identificar la noción de relaciones internacionales con el DI<sup>10</sup>. Sin embargo hay actos que no tienen porque ser necesariamente normativos y en cambio nadie duda que formen parte de las relaciones internacionales de un Estado, como los Pactos entre Caballeros o *Gentlemen Agreements*, o los convenios interestatales regidos por el derecho interno de uno de ellos<sup>11</sup>. Incluso en el marco de las relaciones internacionales, el Estado puede celebrar tratados para regular el *ius contrahendi* autonómico (por ejemplo el Tratado de Bayona de 1995)<sup>12</sup>. Ello no significa que deba equipararse la

8. En concreto: «Nuestra Constitución (...) tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades», (*Fundamento Jurídico*, 4).

E. Aja pensó en la posibilidad de crear una Comisión mixta Estado-CCAA con el fin de: «asegurar en primera instancia lo que no son tratados; dilucidar responsabilidades; favorecer las posiciones de las CCAA con menos recursos; hacer más funcionales las relaciones entre ambas instancias». Vid. «Comentario de la STC 137/1989, de 20 de julio», *La celebración de tratados internacionales: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 164.

9. Se comparte la opinión de M. Pérez González sobre la postura ilógica del Gobierno ya que consideró este Comunicado ilícito y en cambio no dijo nada de otros acuerdos exteriores pactados por las CCAA de contenido obligatorio más claro, vid. «Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional», REDI, nº 1, 1990, p. 205. En la misma línea, Astola Madariaga, J. *Poder regional de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 237.

10. En concreto: «Sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias (no importa ahora con qué límites, sino que basta con afirmar la existencia en nuestro Derecho de un único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales)» (*Fundamento Jurídico*, 5).

11. Respecto a la posición mantenida por el Tribunal en este punto, vid. Pérez Tremps, P. «Comunitats Autònomes i activitat exterior en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *Autonomies*, nº 13, 1991, p. 18.

12. Por ello coincidimos con la opinión del abogado del Estado:

«El concepto de relaciones internacionales no puede circunscribirse a una pura relación política interestatal, sino que integra “las múltiples actividades sociales, económicas, políticas y de tutela de los intereses de sus súbditos”, ya sean éstos personas físicas o jurídicas, que desempeñan los respectivos Estados».

naturaleza de los acuerdos exteriores de las CCAA con la de los tratados internacionales. Según el DI, para que un acuerdo entre en esta última categoría debería reunir unos requisitos que no se daban en el Comunicado de Colaboración como la subjetividad de las partes: ni la CA de Galicia ni el departamento danés tenían capacidad para representar al Estado en el ámbito de la celebración de tratados.

En tercer lugar el Tribunal entendió que el *ius ad tractatum*, de titularidad estatal, abarcaba cualquier forma de *ius contrahendi*. Por eso lo esencial no era determinar la naturaleza jurídica de dicho Comunicado sino valorar si la CA de Galicia tenía la competencia para efectuar acuerdos internacionales, a lo que concluyó que no<sup>13</sup>. Esta argumentación no se comparte justamente porque los acuerdos internacionales tienen distintas naturalezas jurídicas dependiendo del sujeto que los concierne<sup>14</sup>. Un tratado sólo puede ser un acuerdo internacional celebrado entre sujetos de DI que nada tiene que ver con los pactos suscritos por colectividades sin subjetividad internacional.

Por último el argumento del representante gallego que defendió que el Comunicado se habría realizado de conformidad con la actividad ejecutiva de la CA gallega<sup>15</sup> nos sugiere una pregunta: ¿la ejecución de tratados internacionales incluye la posibilidad de concertar acuerdos exteriores «ejecutivos»? La respuesta, a nuestro juicio, debe razonarse conforme a los art. 149.1.3 y 97 de la CE de modo que el Estado tenga algún tipo de control (o conocimiento) sobre dichos acuerdos y en la línea avanzada en el capítulo anterior.

### C. La STC 17/1991, de 31 de enero

Tras el voto particular de la STC 137/1989, el Tribunal dio un paso definitivo con la STC 17/1991 favorable a ciertas prácticas exteriores de las CCAA, básicamente ceñidas a actividades de promoción y fomento<sup>16</sup>. El conflicto se planteó por las CCAA de Cataluña, País Vasco y Galicia, que solicitaron la impugnación de varios preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora de un estatuto particular para determinados bienes considerados patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la comunidad internacional. En particular, las CCAA catalana y gallega consideraron que la Ley invadía competencias estatutarias al atribuir a la Administración del Estado la difusión y el conocimiento internacional de dichos bienes.

13. El Tribunal, pese a no querer valorar la naturaleza jurídica del Comunicado, acabó por dar su parecer: «Se desprende de todo ello que el Comunicado expresa o refleja, si bien de forma sumaria, el acuerdo alcanzado entre la Consejería de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia y la Dirección danesa de medio ambiente», (*Fundamento Jurídico*, 2, la cursiva es de la autora).

14. Con el Comunicado, como estimó J.E. Soriano, no estaba en juego el *treaty making-power*, «Poder exterior y Comunidades Autónomas», RVAP, nº 25, 1989, p. 134.

15. En particular el representante de la CA de Galicia afirmó lo siguiente:

«Es más, el medio ambiente, como materia de indudable proyección internacional, sin perjuicio de la observancia de la legislación básica del Estado (art. 149.1.23 de la CE y art. 27.30 del EAG) puede ser objeto de normas “adicionales” de protección —desarrollo legislativo autonómico que, a su vez, postulan “potestad ejecutiva” autonómica con arreglo a los párrafos 2º y 3º del art. 37 del EAG—. Es decir, independientemente de la proyección o incidencia del “medio ambiente” en el ámbito exterior, como actividad de relevancia transnacional, es posible la actividad normativa y ejecutiva de la CA dentro del “marco” o “bases” que establezca y defina el Estado».

16. Sobre este aspecto, vid. Carrera Hernández, F.J. «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», *Comunidad Europea. Aranzadi*, nº 11, 1994, p. 40.

El Tribunal reconoció, de forma expresa, que las CCAA con competencias en la materia podían ejercer funciones de difusión internacional de los valores culturales del patrimonio histórico-artístico, siguiendo la línea interpretativa del voto particular de la STC 137/1989<sup>17</sup>. Sin embargo no declaró inconstitucional el precepto por el que el Estado podía dar a conocer internacionalmente tales bienes, manteniendo el criterio de que todo lo exterior pertenecía a su esfera de competencias. Esta idea de control, dirección y coordinación del Estado en el ámbito exterior, compatible con el *ius contrahendi* autonómico es, a nuestro juicio, la pieza clave que ha permitido (y permite) el desarrollo y evolución de los acuerdos exteriores de las CCAA. Tal pieza se identificará con mayor claridad en la STC 165/1994.

## 2. La jurisprudencia posterior a 1994

La aparición de la STC 165/1994 ha comportado sin ningún género de dudas un giro importante en esta materia ya que el Tribunal reconoció expresamente que determinadas actividades exteriores de las CCAA (entre las que se podrían incluir *simile ratione* los acuerdos), son compatibles con la CE.

### A. La STC 165/1994, de 26 de mayo

El conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno central contra el Gobierno vasco se basó en el Decreto vasco 89/1988, de 19 de abril, regulador de la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico que preveía el establecimiento de una oficina en Bruselas. Esta oficina debía actuar como órgano de relación y coordinación ante las Instituciones europeas<sup>18</sup>.

El abogado del Estado sostuvo que las funciones encomendadas a la oficina vasca en Bruselas vulneraban el art. 149.1.3 de la CE y, además, objetaba el desarrollo de poderes públicos fuera del territorio de la CA del País Vasco. Por su parte, el representante de la Comunidad vasca consideró que el art. 149.1.3 de la CE se refería a un núcleo limitado de materias, entre las que no se incluían las actividades autonómicas con relevancia exterior. Éstas debían entenderse realizadas en desarrollo de las competencias internas y no comportaban efectos jurídicos en el ámbito comunitario. Finalmente el Tribunal dio la razón a la CA del País Vasco, basándose en las consideraciones que a continuación se desglosan.

17. En concreto: «Tampoco es lícito recabar para el Estado la competencia exclusiva acudiendo al concepto de relaciones internacionales (art.149.1.3 de la CE), pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros». (*Fundamento Jurídico*, 6).

18. Con relación a los orígenes del conflicto puede consultarse sumariamente: Fernández de Casadevante, C. «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», REDI, nº 1, 1989, p. 342-344. Respecto a una mayor comprensión de las oficinas autonómicas en Bruselas, vid. Casanovas y la Rosa, O. «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1991, p. 148-152.

## a. Delimitación de la materia «relaciones internacionales»

La primera premisa que utiliza el Tribunal para justificar la oficina vasca ante las instituciones europeas es que no todo lo relacionado con el «exterior» entra dentro del art. 149.1.3 de la CE<sup>19</sup>. Concibe el exterior como un ámbito de actuación en el que tienen cabida distintas colectividades, incluidas las CCAA. Para ello establece unos criterios de identificación de las relaciones internacionales que, fuera de ese núcleo, las CCAA podrían actuar en el exterior. En particular las relaciones internacionales abarcan normas de DI general o particular aplicables a España, celebración de tratados (*ius contrahendi*), representación exterior del Estado (*ius legationis*), creación de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional del Estado.

Según el TC, los art. 149.1.3 y 97 de la CE no tienen un sentido amplio, sino que se ciñen a las relaciones entre sujetos de DI y regidas por este derecho<sup>20</sup>. Esta interpretación le permitió afirmar, por un lado, que las CCAA no podían intervenir en las relaciones internacionales al no tener subjetividad internacional<sup>21</sup>, y por otro, reconocer sin lugar a dudas la actividad exterior de las CCAA<sup>22</sup>.

Sin embargo no compartimos la postura del TC por las mismas razones que dimos en la STC 137/1989 comentada: el Tribunal, al limitar los art. 149.1.3 y 97 de la CE a los vínculos entre sujetos de DI y regidos por este derecho, parece olvidar que los estados tienen otros recursos para relacionarse, no sometidos al DI. Por ende, al tratar de mostrar que en el exterior concurre un conjunto de materias constitucionales distintas entre sí<sup>23</sup> ha forzado, quizás demasiado, la separación de la materia «relaciones internacionales» de otras materias constitucionales como «sanidad exterior» o «comercio exterior»<sup>24</sup>. Se coincide con el Prof. O. Casanovas y la Rosa en que «la naturaleza

19. En concreto: «No cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior», (*Fundamento Jurídico*, 5).

«La dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, 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 una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», (*Fundamento Jurídico*, 6).

20. En particular:

«“Relaciones internacionales”, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno», (*Fundamento Jurídico*, 5).

21. En concreto: «Las “relaciones internacionales” objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales», (*Fundamento Jurídico*, 5).

22. Sobre esta consideración, vid. Fernández de Casadevante, C. «Comentario a la Sentencia 165/1994», REDI, nº 2, 1994, p. 723.

23. Sirva de muestra:

«Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las “relaciones internacionales”: así, “comercio exterior” —art.149.1.10— o “sanidad exterior” —art. 149.1.16—. (*Fundamento Jurídico*, 5).

24. No se ve separación, por ejemplo, entre un tratado concluido en materia de comercio internacional de otro sobre sanidad, cooperación. La celebración de un tratado (*ius ad tractatum*) es una técnica común

del acto jurídico celebrado y la noción constitucional de “relaciones internacionales” no cubre todos los supuestos posibles según el propio ordenamiento español»<sup>25</sup>.

En segundo lugar la consideración de que las relaciones internacionales se identifican con el DI no incapacita al Estado para que realice actos normativos regidos por este derecho cuyo objeto sea regular la actuación exterior de las CCAA. Por esta razón se comparte la opinión del Tribunal de que los órganos centrales pueden establecer medidas de coordinación en el ámbito exterior, incluidas las que afectan a las CCAA.

Por otra parte, la delimitación que hace el TC de las relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la CE le lleva a señalar que las CCAA fuera de esta materia pueden desarrollar actuaciones en el exterior siempre que: se ciñan al ejercicio de sus competencias; no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi* estatal; no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros de DI; no incidan en la política exterior del Estado; y no generen la responsabilidad de éste frente a otros sujetos de DI<sup>26</sup>. En definitiva, se trata de actuaciones que, en principio, no pueden generar efectos jurídicos ni para las CCAA ni para el Estado.

No obstante, el Tribunal pudo llegar más lejos en el reconocimiento de las actuaciones exteriores autonómicas si hubiera tenido en cuenta las que las CCAA realizan con el consentimiento del Estado: por ejemplo colaborando con los órganos centrales en los trabajos preliminares o en la negociación de tratados internacionales<sup>27</sup>; participando en la política de cooperación al desarrollo española<sup>28</sup>; instando al Estado a que apruebe un acuerdo exterior previamente elaborado entre una CA y una entidad extranjera<sup>29</sup>; participando junto con los órganos centrales del Estado en sus relaciones con organizaciones internacionales<sup>30</sup>. En definitiva, actuaciones autonómicas que podrían subsumirse dentro de las relaciones internacionales del Estado.

El Tribunal no admite claramente que uno de los aspectos que debe cubrir la materia «relaciones internacionales» es la representación del Estado español en el ámbito internacional y el Estado; incluso en ese ámbito, se compone de CCAA. Se comparte

---

que puede utilizarse por el Estado en ámbitos como los señalados y que, además, recibe en la CE una regulación global (art. 93 a 96 de la CE).

25. Casanovas y la Rosa, O. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 57.
26. En concreto: «Lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales», (*Fundamento Jurídico*, 6).
27. Como el Tratado de Bayona de 1995.
28. La Ley 23/1998, de 7 de julio, sobre cooperación al desarrollo es una muestra de ello.
29. Como el Tratado que dio cobertura jurídica al acuerdo entre la CA catalana y el Departamento de los Pirineos Orientales para la construcción de un puente internacional.
30. Por ejemplo, mediante la presencia de representantes autonómicos en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO que enlaza esta organización con entidades españolas y uno de cuyos fines es: «reflejar en la participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española».

la opinión de C. Gutiérrez Espada en que «más ponderada y cercana a la realidad de las cosas fue la defensa de la representación del Gobierno vasco.

Ésta admite sin reservas que el art. 149.1.3 de la Constitución ampara la competencia exclusiva del Estado en los aspectos que se han denominado “el núcleo duro” de la soberanía estatal, entre los que se incluye tanto la dirección de la política exterior, como la representación de España (es decir, “del Estado” y de sus “Autonomías”) en el plano internacional»<sup>31</sup>.

La búsqueda de un mecanismo de coordinación y cohabitación entre los órganos centrales y las CCAA facilitaría esta participación que ahora se ve fragmentada. Por eso también se comparte la posición de M. Pérez González, para el que esta Sentencia «no es suficiente para elevar el edificio del Estado de las autonomías preservándolo de inclinaciones tanto centralizadoras como dispersoras» y es necesario «un pacto político de gran espectro para consolidar las reglas del juego»<sup>32</sup>.

#### b. Separación entre el derecho comunitario y el derecho internacional

El Tribunal sostuvo que el orden comunitario posee, en cierto modo, efectos internos<sup>33</sup>. Esto le sirvió para reforzar aún más la separación entre las actuaciones de las CCAA con proyección exterior de las actividades comprendidas en el art. 149.1.3 de la CE. Para el Tribunal, las normas estatales relacionadas con las comunidades europeas inciden en su esfera de poder exterior sin prejuzgar la actividad autonómica en ese campo<sup>34</sup>. Sin embargo, no parece haber tenido en cuenta que el Estado en sus relaciones con las instituciones europeas se presenta también en su estructura compuesta (por ejemplo, participación de las CCAA en el Comité de las Regiones, iniciativas comunitarias que han favorecido el desarrollo de las autonomías).

Pese a ello nos preguntamos si el reconocimiento que hace el Tribunal de algunas actuaciones autonómicas en el ámbito comunitario no constituye, acaso, un primer paso hacia la aceptación de la participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado<sup>35</sup>.

31. Gutiérrez Espada, C. «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su “presencia” directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE, Serie D*. Vol. 139, 1994, p. 217.

32. Pérez González, M. «El espacio de acción exterior de las autonomías territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», *Mélanges Pierre Vellas*. París: Pedone, 1995, p. 198.

33. En concreto: «Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”». (*Fundamento Jurídico*, 4).

34. Sirva de muestra: «Pero sólo en forma muy forzada, a la luz del reparto competencial, puede estimarse que esas normas pretendan acotar toda la actividad de todos los entes públicos españoles (estatales, autonómicos y locales) en relación con las Comunidades Europeas, y, correspondientemente excluir toda actividad autonómica en ese campo. Por el contrario, las normas estatales aparecen como orientadas a regular el ejercicio del poder exterior del Estado, en uso de sus competencias, en relación con las Comunidades Europeas, sin prejuzgar (ni referirse) a la actividad autonómica al respecto», (*Fundamento Jurídico*, 8).

35. Suscribimos las palabras de M. Pérez González sobre el valor de esta Sentencia: «Pero, ya en un plano político, hay que reconocer a la sentencia una virtud: su valor de disipación de tabúes, de incitación a la búsqueda de cauces de diálogo que, con base en los principios de lealtad constitucional y de cooperación, propicien la adopción de unas reglas de juego que den respuesta a diversas cues-

### c. El principio de territorialidad

El abogado del Estado sostuvo que la oficina vasca en Bruselas vulneraba, también, el principio de territorialidad. Por contra, la representación del País Vasco consideró que este límite opera cuando los actos afectan a la esfera jurídica de los ciudadanos y que en consecuencia no debe entenderse de forma absoluta. El Tribunal, por su parte, estimó que lo importante para valorar una supuesta infracción de este principio no es el lugar donde se ubica el órgano sino donde se producen sus resultados. La oficina vasca, como no ejercía su poder político sobre situaciones o sujetos fuera de su ámbito territorial de competencias, no desarrollaba una actuación *ultra vires*<sup>36</sup>. Esta argumentación le ha permitido justificar un amplio abanico de actuaciones autonómicas. No obstante, y debido a la naturaleza de los acuerdos exteriores de las CCAA regidos por el derecho público, ha hecho falta el consentimiento del Estado expresado con el Tratado de Bayona o el Canje de Cartas de 1994.

### B. La STC 15/1997, de 30 de enero

En este conflicto de competencias, el Gobierno del Estado cuestionó la constitucionalidad de algunas disposiciones del Decreto 411/1987, de 22 de diciembre, sobre reestructuración del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalitat de Catalunya. En dichos preceptos se atribuía a la Dirección General de Promoción Comercial la función de programar y realizar acciones destinadas a introducir productos de Cataluña en los mercados internacionales. Para ello el Servicio de Promoción Exterior podía implementar todo tipo de actos (organización de seminarios, jornadas) a tal fin. El Consejo Ejecutivo de la Generalitat, previo requerimiento del Gobierno sobre la irregularidad de las mencionadas disposiciones, modificó las expresiones «mercados internacionales» por la de «distintos mercados»<sup>37</sup> que tampoco satisficieron y dieron pie al recurso de inconstitucionalidad.

El Tribunal desestimó dicho recurso por entender que entre sus funciones no está la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la CE; éste debe ceñirse a una función reparadora y eliminar, en su caso, transgresiones concretas y efectivas<sup>38</sup>.

---

tiones pendientes en lo que se refiere a la participación de las autonomías en el proceso de construcción europea», vid. «La “onda regional” en Bruselas y el ámbito del poder exterior», RIE, nº 3, 1994, p. 915.

36. En particular: «Si la actuación de órganos de la Comunidad Autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*. Pero ello dependerá de la naturaleza y lugar de los efectos producidos», (*Fundamento Jurídico*, 10).

37. En concreto: «Art. 11: Corresponde a la Dirección General de Promoción Comercial las siguientes funciones:

5. Programar y realizar acciones a fin de incrementar las posibilidades de introducción de las producciones catalanas en los distintos mercados, sin perjuicio de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado.

Art. 14.1: El Servicio de Promoción Exterior, de conformidad con las competencias del Departamento, tiene las siguientes funciones:

1. Organizar jornadas, seminarios y todo tipo de actos encaminados a facilitar la introducción de las producciones catalanas en los distintos mercados.»

38. «Es, en efecto, doctrina de este Tribunal que “el conflicto de competencias no tiene como función la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la Constitución por parte de quienes están llamados

Consideró que la expresión «distintos mercados» era bastante genérica y no implicaba necesariamente la realización de una conducta contraria a la CE.

Con esta argumentación se avanza un paso más en la materia porque, aún entendiendo que la expresión «distintos mercados» puede incluir los mercados internacionales, no resulta *per se* inconstitucional. Es más, el Tribunal tampoco estimó que la promoción de los productos catalanes en mercados internacionales fuera desde un principio una invasión de competencias estatales. A ello habría que añadir la evolución experimentada por las autoridades centrales favorable a tales iniciativas; si se compara la actitud estatal mostrada desde que se interpuso la demanda —1988— hasta su resolución —1997— los cambios han sido considerables.

Sin embargo vemos el peligro de que con esta Sentencia se siga alimentando una práctica de las CCAA consistente en que, para guardar las apariencias y evitar controles, utilicen en sus acuerdos exteriores expresiones ambiguas y oscuras de las que no pueda deducirse claramente una actuación internacional. Por este motivo resulta nuevamente mucho más acertado buscar una instancia común de colaboración entre los dos poderes que continuar con vanos enfrentamientos ante el TC.

## II. INTERPRETACIÓN DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### 1. Antes de 1994

La evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a la actuación exterior autonómica ha repercutido, igualmente, en la interpretación de la capacidad de las CCAA para concluir acuerdos exteriores. De este modo la Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre, puede leerse conforme al *ius contrahendi* siempre que las CCAA no conciernen acuerdos en calidad de poderes públicos. Esta interpretación en cambio no sirve para la STC 137/1989, porque asimila el *ius contrahendi* autonómico con el *ius ad tractatum* estatal y, en cualquier caso, las CCAA requieren autorización estatal para concluir acuerdos exteriores.

No obstante, el voto particular de la STC 137/1989 posibilitó una interpretación distinta, tolerante con los acuerdos exteriores de bajo nivel (no normativos y con reservas los regidos por el derecho privado), sin necesitar previamente el consentimiento estatal. Posteriormente la STC 17/1991 (en la línea del voto particular), al admitir ciertas prácticas exteriores de las CCAA que no comprometiesen la soberanía ni generaran obligaciones del Estado frente a terceros estaba reconociendo, implícitamente, la conclusión de este tipo de acuerdos. Según la Sentencia, no parecería necesario el consentimiento de las autoridades centrales para que las CCAA los concluyeran ya que el *ius contrahendi* se derivaría del ejercicio de competencias autonómicas y no del art. 149.1.3 de la CE.

---

a aplicar las disposiciones delimitadoras de competencias” (STC 13/1988, *Fundamento Jurídico*, 4), sino la de eliminar transgresiones concretas y efectivas de los respectivos ámbitos competenciales; no es la suya, en consecuencia, una función preventiva, sino reparadora». (*Fundamento Jurídico*, 3).

## 2. Después de 1994

A partir de la STC 165/1994 se reconoce más claramente que la actuación exterior de las CCAA se puede desarrollar a través de acuerdos. La imposibilidad de las CCAA de ejercer el *ius contrahendi* según esta Sentencia debe entenderse ceñido estrictamente al *ius ad tractatum* estatal<sup>39</sup>, de manera que mientras las CCAA no invadan esa esfera, podrían concertar acuerdos exteriores de bajo nivel<sup>40</sup>. Abona igualmente esta postura la tesis expuesta por el representante del Gobierno vasco, no contestada por el Tribunal ni contradictoria con el Fallo, consistente en afirmar que, dentro de las actividades autonómicas con proyección externa, se comprenden los acuerdos de cooperación transfronteriza regidos por el derecho privado<sup>41</sup>.

No obstante, como en la Sentencia no se citaron expresamente los acuerdos exteriores persisten algunas dudas acerca de su naturaleza jurídica. También en el terreno de la responsabilidad, la Sentencia hubiera clarificado más si en vez de señalar que una de las condiciones para que actúen las CCAA es que no comprometan la responsabilidad del Estado, hubiera dicho que tales actuaciones «nunca» desencadenarán su responsabilidad. Esta afirmación no hubiera roto la lógica de la argumentación del Tribunal, ya que sólo los tratados producen obligaciones cuyo incumplimiento puede activar directamente este mecanismo. El resto de acuerdos exteriores, por su propia naturaleza, no pueden desencadenarla directamente. Asimismo la Sentencia pudo haber señalado que el Estado, dentro de sus competencias, está habilitado para atribuir un *ius contrahendi* a las CCAA que no genere responsabilidad internacional.

En definitiva, del contenido de la Sentencia se desprende que las CCAA pueden concluir acuerdos exteriores pero no se sabe de qué tipo. Estas incertidumbres se plasman también en nuestro ordenamiento: el RD de 1997 obliga a las CCAA a comunicar la intención de concluir acuerdos transfronterizos a la Administración del Estado y ésta debe pronunciarse a favor o en contra. En cambio, tal obligación no existe para los acuerdos extrafronterizos porque no se ha regulado. Quizás así pueda parecer que las CCAA tienen más facilidades para concertar estos últimos acuerdos que los transfronterizos, al no tener que pasar por ningún control, lo que se contradice claramente con la voluntad estatal que siempre ha reconocido antes a los acuerdos transfronterizos que al resto de acuerdos exteriores.

Una posible explicación sobre esta aparente contradicción es que, a pesar que las CCAA en el marco de sus competencias pueden desarrollar actuaciones en el exterior o con proyección en ese ámbito (como así lo ha sostenido el Tribunal), requieren

39. En concreto: «El Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*)», (*Fundamento Jurídico*, 5).

40. Para más detalles, vid. Trujillo, R. «Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida después de Maastricht», REE, nº 9, 1995, p. 103 y s.

41. La representación del Gobierno Vasco señaló:

«El desarrollo de actividades relativas a materias atribuidas a la competencia de las instancias autonómicas que tengan relevancia externa (...) como ejemplo las siguientes:

a) Las relaciones de Derecho privado que pueden celebrarse entre territorios, que darían lugar a acuerdos de cooperación para la gestión administrativa. Entre ellos se encontraría la cooperación transfronteriza a nivel regional y municipal, aceptada hoy como necesaria en el foro internacional».

«siempre» la autorización de las autoridades centrales, para que se les reconozca el valor jurídico de sus acuerdos exteriores (aspecto sobre el que se insistirá más adelante). De este modo, los acuerdos extrafronterizos funcionarían como actuaciones de hecho a la espera de que el Estado los reconozca. Ello refuerza la tesis de que jurídicamente, ámbito exterior y competencia de las autoridades centrales en materia de relaciones internacionales se identifican.

Sobre la posibilidad de que las CCAA concierten acuerdos con una instancia comunitaria, la Sentencia parece pronunciarse negativamente en la medida que podrían comprometer la responsabilidad internacional del Estado<sup>42</sup>. Pero como se ha dicho, ésto sólo ocurriría si se identificara dichos acuerdos con los tratados internacionales que son los únicos que pueden desencadenar directamente la responsabilidad internacional. De otro modo, existen acuerdos entre las CCAA con la Comisión Europea de los que no se derivan compromisos para el Estado<sup>43</sup> y se justificarían, según la STC 165/1994, porque su utilización procede de la necesidad o conveniencia autonómica. En suma, el aspecto más positivo de esta Sentencia reside en el reconocimiento de que el ejercicio de competencias autonómicas puede abarcar actuaciones exteriores; y uno de los recursos más utilizados por las CCAA para realizar tales actividades es sin duda el acuerdo exterior<sup>44</sup>.

Por último, con la STC 15/1997 se pusieron de relieve los problemas generados por la carencia de estructuras normativas reguladoras de la actuación exterior autonómica. En esta Sentencia el TC tuvo que determinar lo que en realidad no le correspondía, es decir, si la promoción de productos catalanes en distintos mercados (por ejemplo, mediante un acuerdo de intercambio de productos con otras regiones) es una actividad que puede ser ejercida por la CA de Cataluña. En términos compara-

42. En concreto: «Abona esta conclusión el que los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y el de la Unión Europea no contemplan la participación en las mismas de otros entes que los Estados miembros: lo que viene a excluir que entes subestatales integrados en ellos puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal», (*Fundamento Jurídico*, 8).

43. A veces las CCAA conciertan acuerdos con instituciones comunitarias en los que se prevé que en caso de que surja un conflicto derivado de su aplicación las partes se someterán, a falta de acuerdo amistoso, al derecho interno de un país. Dichos acuerdos no generan obligaciones para el Estado ni lo comprometen tal como se va a ver en el siguiente capítulo.

44. De forma ilustrativa, tómesese como modelo la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura que ha previsto lo siguiente:

«Objeto. Las acciones de planificación, promoción y fomento del turismo y de la actividad turística empresarial, (art. 1.d).

*Principios y criterios de actuación administrativa*

Fomento de las actividades turísticas conjuntas con Portugal con reserva de las competencias del Estado, (art. 4.2).

*Competencias*

Corresponden a la Junta de Extremadura las competencias de promoción y fomento del turismo de la región tanto en el interior de la comunidad como fuera de ella, sin perjuicio de las competencias del Estado, (art. 56.1)».

Según una interpretación de la STC 165/1994, Extremadura para promocionar el turismo en su territorio, además de participar en ferias, organizar actos en el marco de la Comunidad Europea, impulsar la oficina de Bruselas, puede concluir acuerdos con otras entidades extranjeras (portuguesas o no). Dichos acuerdos servirían para la creación de mapas conjuntos de la zona, publicidad de Extremadura en el territorio de la otra parte y viceversa, establecimiento de itinerarios turísticos comunes, edición de guías, entre otros.

bles a lo sucedido en Italia con las actividades de relieve internacional, se ha intentado que el Tribunal supla en cierta forma la labor del legislador, sobre todo, a partir de la STC 165/1994, y establezca los criterios para delimitar la actuación exterior de las CCAA. Esto genera cierto peligro de que el Tribunal, más que ejercer un control sobre la constitucionalidad de tal actuación (incluyendo los distintos tipos de acuerdos exteriores autonómicos), se convierta en un órgano habilitador.

### III. EL INCIPIENTE CONTROL ADMINISTRATIVO

Los mecanismos que actualmente existen para controlar los acuerdos exteriores de las CCAA se encuentran fragmentados y en fase todavía de desarrollo. En el ámbito exterior la necesidad de coordinación entre el Estado y las CCAA se hace imprescindible y resulta esencial encontrar un mecanismo institucional que, además de las funciones de control, active la colaboración de los órganos centrales con las CCAA<sup>45</sup>. Por ejemplo, en un campo muy concreto como es la cooperación transfronteriza C. Fernández de Casadevante considera que el Estado tiene la obligación de incluir en el seno de las comisiones fronterizas, integradas por representantes de ambos países, a las CCAA que les afecte la materia para gestionar aspectos relativos a la frontera<sup>46</sup>.

De momento parece que el único foro con posibilidades de poner en marcha la cooperación entre el Estado y las CCAA para regular el *ius contrahendi* autonómico es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, aunque no sea una solución plenamente satisfactoria. Antes de la institucionalización de dicha Conferencia, se realizaron una serie de intentos que sirvieron de banco de pruebas para la creación de un marco jurídico regulador de los acuerdos exteriores autonómicos, tal como a continuación se van a ver.

#### 1. Intentos officiosos del Gobierno para conseguir un pacto con las CCAA

Inicialmente la actuación de la Administración central se orientó a restringir las actividades de las CCAA en el ámbito exterior. Posteriormente la administración trató de fiscalizar sobre todo, a partir de 1989, los acuerdos exteriores autonómicos a través

45. De forma colateral pero con la intención de mostrar un cambio de actitud de las autoridades centrales favorable a la concepción de las relaciones internacionales del Estado como un todo lo constituye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la administración del Estado. Dicha Ley ha previsto que la Administración del Estado colabore con las oficinas exteriores de las CCAA. Además, según se desprende del art. 36, se crea una auténtica obligación de colaborar con todo tipo de instituciones y organismos, lo que ya implica una posición favorable de intervención de las CCAA en este ámbito:

«En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas», (art. 36.7 de la Ley 6/1997).

Este precepto también podría invocarse por las CCAA para solicitar su apoyo técnico-jurídico, financiero u, otros, con relación a organismos de cooperación creados con entidades extranjeras fuera de España mediante acuerdo.

46. Vid. «Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés», en Letamendia, F.; De Castro, J.L.; Borja, A. (ed.). *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania*. Bilbao: Servicio Editorial UPV, 1994, p. 34.

de vías officiosas. Las recomendaciones transmitidas en la Carta de 1989 por el Ministerio de Administraciones Públicas a los presidentes autonómicos o el Informe fechado en 1995 del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se instaba a las CCAA a solucionar estos temas, fueron tentativas de colaborar con las CCAA y, a la vez, de controlar la conclusión de acuerdos exteriores.

El control ejercido por la Administración central en esta materia ha fluctuado hasta prácticamente 1996, en un sentido favorable o restrictivo poco coherente, y sin seguir unas pautas idénticas para todos los acuerdos: mientras unos eran objeto de impugnación otros, en cambio, vieron la luz contando, incluso, con su beneplácito<sup>47</sup>.

Al principio, los gobiernos en el poder creyeron que los problemas de la actuación exterior de las CCAA se reducirían, básicamente, a los viajes al exterior de los máximos representantes autonómicos. Por ello, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores envió diversas cartas a las CCAA con la finalidad de acotar dichos viajes y velar por el cumplimiento de las principales directrices de la política exterior española. Estos límites eran simples y se centraban en el deber de las CCAA de informar con la debida antelación a la Secretaría General Técnica para que ésta pudiese implementar las medidas de coordinación necesarias con las embajadas o consulados situadas en el país que se tenía intención de visitar<sup>48</sup>. La utilidad de tales instrucciones fue relativa a tenor de los pequeños incidentes, especialmente protocolarios, que se siguieron produciendo<sup>49</sup>. En todo caso, ha continuado persistiendo el problema de la falta de información, no sólo respecto de la realización del viaje en sí mismo, sino también de los contactos o relaciones que pueden iniciarse con sus interlocutores extranjeros y desembocar en la firma de acuerdos de diverso contenido<sup>50</sup>.

En particular, los acuerdos exteriores de las CCAA fueron tratados en la Carta del Ministro para Administraciones Públicas enviada a los presidentes autonómicos, fechada el 21 de febrero de 1989, y en el Informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores remitido a todas las CCAA de 17 de abril de 1995. Ambas mostraron su particular preocupación por el *ius contrahendi* autonómico.

#### A. La Carta del Ministro para Administraciones Públicas, de 21 de febrero de 1989

Esta Carta, además de prestar atención a otro tipo de actuaciones, como los viajes oficiales de autoridades políticas autonómicas y el establecimiento de oficinas en el

47. A este respecto, ténganse en cuenta las observaciones realizadas al Comunicado impugnado entre Galicia y el departamento danés de medio ambiente con relación a otros convenios de contenido obligatorio más claro que no provocaron los recelos de las autoridades centrales.

48. En concreto, la primera de estas Cartas data de 31 de octubre de 1983.

49. Sirva sólo de ejemplo, las críticas vertidas al viaje del presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía a Cuba. Vid. *El Mundo*, de 7 de abril de 1997, o los comentarios del trato de jefe de Estado dispensado al presidente de la Generalitat de Catalunya en su viaje a México por *La Vanguardia*, de 1 de marzo de 1997.

50. De hecho no es extraño comprobar como, aprovechando la visita de las autoridades autonómicas a otros países, se ulimen este tipo de acuerdos: véanse el lugar y la firma de quienes lo suscriben. Entre muchos otros, el *Protocolo de Acuerdo entre la Junta de Castilla-León y el Ministerio de Turismo de Israel*, Jerusalén, 1 de marzo de 1992, firmado por el consejero de Cultura de la Junta de Castilla y León y el director general del Ministerio de Turismo de Israel, o el *Protocolo de Intenciones entre la Junta de Castilla-León y la Georgetown University*, Washington, 10 de octubre de 1995.

extranjero, señaló los límites que convenientemente deberían tener los acuerdos. En concreto, indicó que sólo podían suscribirse declaraciones o protocolos jurídicamente no vinculantes; concertados con entidades territoriales equivalentes y los textos debían observar los tratados bilaterales celebrados por España con el país de las entidades colaboradoras. Antes de proceder a su conclusión, se consideró adecuado que los proyectos de acuerdos se remitieran a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a fin de que no existieran contradicciones entre la actuación del Estado y la de las CCAA.

Es de señalar, con relación a tales requisitos, que la posición del Gobierno en 1989 sobre el *ius contrahendi* autonómico ya no era de total rechazo. La intención de establecer condiciones a la conclusión de dichos acuerdos llevaba implícito el consentimiento de que podían celebrarse, o de que al menos, se toleraban. Pese a que el texto de la Carta evitó la utilización del término *acuerdo* para identificarlos no hay dudas que se trataba de esta figura<sup>51</sup>.

En segundo lugar, el Gobierno manifestó sus recelos sobre el contenido obligatorio de los acuerdos y rechazó de pleno que pudiera generar cualquier tipo de efecto vinculante<sup>52</sup>. De este modo la incorporación de las CCAA como miembros de algunos organismos de composición regional, creados por acuerdos de derecho privado (como la ARE o la CRPM) no contaron, en aquel momento, con el beneplácito de la Administración central. En consecuencia, tales acuerdos se llevaron a un terreno marginal, fuera del control de las instancias centrales del Estado.

En tercer lugar, la condición de no suscribir acuerdos con instancias estatales extranjeras tiene una vertiente más política que jurídico-internacional, ya que el pacto alcanzado con un representante de un departamento ministerial o con autoridades de órganos de la administración central extranjera no implica necesariamente la asunción de obligaciones para las CCAA ni mucho menos que se active el mecanismo de la responsabilidad internacional de España. Lo que sí podía suceder es que alguno de estos acuerdos fuera contrario a la dirección de la política exterior del Gobierno. No obstante, el requisito de aludir y acogerse a lo dispuesto en tratados bilaterales concluidos por España constituye un buen referente del tipo de relaciones que podían iniciar las CCAA con entidades o representantes de esos estados<sup>53</sup>.

De lo comentado no es posible afirmar que la Carta del Ministro para las Administraciones Públicas fuera una habilitación no normativa del *ius contrahendi* autonómico aunque se acerca a esta idea. Por su parte la invitación del ministro para dialogar y concertar con las CCAA es un precedente del intento de resolver algunos de los problemas de la acción exterior de forma conjunta.

51. En concreto, emplea la expresión *suscripción de instrumentos de colaboración con instancias internacionales* para luego referirse a declaraciones o protocolos que llevan la firma de representantes autonómicos.

52. En particular:

«Circunscribir su firma a protocolos o declaraciones jurídicamente no vinculantes».

53. En concreto: «La conveniencia de que este tipo de textos se refieran y acojan a lo dispuesto en tratados bilaterales suscritos por España con el país en cuestión, de forma que exista una trayectoria unívoca entre la acción del Estado y la de las CCAA».

*B. El Informe del Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 17 de abril de 1995*

Los aspectos que quedaron sin resolver en la Carta de 1989 se retomaron en el Informe de 1995. La importancia de este texto es mayor que el anterior, dado el poder que tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores en política exterior y, consiguientemente, aporta una visión más clara de la posición del Gobierno respecto del *ius contrahendi* autonómico.

a. Aspectos generales

El Informe se refiere de forma expresa al término *acuerdo* para designar los pactos firmados por las CCAA con entidades extranjeras, sin distinguirlos en función de las partes contratantes e incluyendo los suscritos con organismos públicos y ministerios. La Secretaría General Técnica se hizo eco, igualmente, de uno de los problemas más graves que existen a efectos de control: la falta de información de los acuerdos exteriores suscritos por las CCAA.

Esta falta de información era un asincronismo con relación a las técnicas utilizadas en la esfera del DI y del derecho interno (registro, publicación, control del legislativo), para acabar con los acuerdos secretos celebrados por el Estado español<sup>54</sup>. Además, según el citado Informe, los distintos aspectos de la acción exterior de las CCAA (turismo, cultura, promoción comercial) provocaban desorientaciones y falta de coordinación de las instancias centrales<sup>55</sup>. Por todo ello, se instaba a la concertación de un pacto con las CCAA en el que, según el Informe, debía contener los siguientes elementos:

- Elaboración de un acuerdo global sobre la acción exterior.
- Discusión del texto en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.
- Fluidez en la información por ambas partes.
- Inclusión de la cuestión del establecimiento de oficinas de las CCAA en el exterior.
- Compromiso de las CCAA de respetar las prácticas internacionales (reglas de protocolo) y el uso correcto de símbolos y lenguas.

El Informe había propuesto, además, que mediante una comunicación de carácter permanente entre la Administración General del Estado y las CCAA se podría llegar a la adopción de iniciativas internacionales en especial, a la celebración de tratados, previa solicitud de las CCAA.

54. A. Remiro Brotons consideraba que debía ser una especie a combatir, vid. *La acción exterior del Estado*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 201-209.

55. En el Informe se recordaban las mociones del Senado de 17 de marzo de 1993 en las que se solicitaba del Gobierno un proceso que regulara la acción exterior de las CCAA.

### b. Aspectos específicos

El pacto global a que tenía que llegar el Estado y las CCAA sobre los acuerdos exteriores de las CCAA debía ceñirse a lo siguiente:

- Notificación previa de las CCAA de la intención de suscribir un acuerdo exterior al Ministerio de Asuntos Exteriores para que emitiera su parecer.
- Las entidades extranjeras contratantes debían ser de nivel equiparable y como mucho podían ser entidades autónomas públicas.
- El acuerdo exterior debía evitar disposiciones susceptibles de comprometer la responsabilidad internacional del Estado.
- Los acuerdos exteriores de cooperación transfronteriza y de cooperación interregional tenían que respetar los principios reguladores de la materia.
- Se procuraría aludir a un tratado firmado o a punto de firmar por el Estado español.

Algunas de estas condiciones enlazaban con las enunciadas en la Carta de 1989; en particular, la idea de informar previamente al Ministerio de Asuntos Exteriores seguía siendo uno de los problemas fundamentales ya que parecía que las CCAA seguían siendo poco comunicativas. Igualmente, la exigencia de que los acuerdos se firmaran con entidades extranjeras homólogas se repetía en la posición de dicho Ministerio. También se intentaba crear una ficción jurídica del espacio exterior que separara los acuerdos exteriores autonómicos, *ius contrahendi*, de los celebrados entre estados, *ius ad tractatum*.

En cambio, el requisito de observar los tratados firmados por el Estado podía tener, en aquel momento, una mayor repercusión que con la Carta de 1989. Por un lado podía significar el desarrollo, dentro de sus competencias, de las disposiciones del tratado que por su propio contenido pudieran regularse por las CCAA. Por otro lado, la posibilidad de concertar pactos con entidades de los países que tenían tratados con España, a modo de acuerdos de ejecución<sup>56</sup>, era una novedad en nuestro sistema con escasas referencias en el derecho comparado europeo<sup>57</sup>.

56. Tómesese sólo como hipótesis, el siguiente ejemplo: el *Acuerdo de Cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República de Georgia*, Madrid, 11 de marzo de 1993, que entró en vigor el 12 de junio de 1996. Este tratado prevé la posibilidad de conceder becas de estudio y especialización a los estudiantes, profesores, conferenciantes e investigadores de la otra Parte, en los campos de las artes, la cultura, la ciencia y la tecnología. Ello podría servir de habilitación para que las CCAA también concluyeran acuerdos de colaboración con distintas universidades de Georgia estableciendo un sistema de intercambio de becas entre profesores y estudiantes de ambas partes.

57. En la doctrina hay alguna referencia como la de E. Peralta, que entendió que el *Tratado de Límites entre España y Francia desde el collado de Añalarra hasta la desembocadura del Bidasoa*, Bayona, 2 de diciembre de 1856, podía servir de base para la conclusión de acuerdos de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales. El precepto habilitador reproducido por el autor dispone lo siguiente:

«Las partes contratantes han convenido en conservar a los respectivos fronterizos el derecho que han tenido siempre de celebrar entre sí, aunque por tiempo determinado, que no podrá exceder de cinco años y con la precisa intervención de las Autoridades competentes, todos los convenios de pastos u otros que puedan ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad».

Vid. «La cooperación transfronteriza territorial en una Europa de Estados», en Bernad y Álvarez de Eulate, M. (dir.). *Academia Europea de Jaca 1995*. Zaragoza: Real Instituto de Estudios Europeos, 1995, p. 287-288.

## 2. Ventajas e inconvenientes del control administrativo hasta el Real Decreto 1317/1997

Hasta el RD de 1997, la precariedad de los controles administrativos ha contribuido a mantener las incertidumbres sobre el *ius contrahendi* de las CCAA. Quizás, en un principio, cuando los acuerdos básicamente se ceñían a los de carácter no normativo, con contenidos vagos y difusos, no era imprescindible el cobijo de la norma. Pero ahora hace falta una estructura normativa reguladora ya que estos acuerdos se han ido perfeccionando con el tiempo. Es más, actualmente, algunas CCAA básicamente concertan acuerdos con entidades extranjeras de las que pueden lograr resultados concretos.

La interacción entre la ausencia de control y el perfeccionamiento de los acuerdos exteriores autonómicos ha generado efectos en tres niveles: instancias centrales, instancias autonómicas y, finalmente, al ciudadano. A las autoridades centrales, porque se les ha impedido *de facto* conocer una serie de acuerdos que podían incidir en la dirección de la política exterior del Estado (art. 97 de la CE). A las CCAA, porque el desconocimiento de las instancias centrales de los acuerdos que suscribían ha impedido, a veces, ampliar el contenido de las obligaciones pactadas mediante autorización estatal<sup>58</sup>.

Finalmente ha incidido en el ciudadano, porque es el nivel que menos posibilidades tiene de llegar a conocer las ventajas y, en su caso, inconvenientes, de los acuerdos exteriores suscritos por su CA. Un ejemplo de las dificultades comentadas podría darse con una convocatoria de becas. En principio, las becas concedidas a estudiantes extranjeros y nacionales en virtud de tratados internacionales celebrados por España cuentan con una serie de garantías jurídicas para el ciudadano que no disponen las becas establecidas en un acuerdo firmado por una CA con una entidad extranjera.

En el primer caso, existe la obligación constitucional de publicar el tratado en el BOE (art. 96 de la CE) lo que permite, además de su conocimiento general, que las CCAA con competencias en la materia valoren la posibilidad de ejecutar por vía normativa o administrativa el mencionado tratado en su territorio. O, si éste ya ha sido desarrollado por los órganos centrales, la CA afectada pueda acudir al TC como de hecho ya ha ocurrido<sup>59</sup>. A su vez, el ciudadano tiene a su disposición los instrumentos normativos que anuncian las bases de la convocatoria de becas.

---

No obstante, M. Bernad consideró que esta facultad, con relación a los Tratados de Límites, quedaba limitada a los entes locales y no a las entidades territoriales en general. *vid.* «Los acuerdos de cooperación transfronteriza», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 171-172.

58. No es lo mismo un acuerdo exterior concluido por una CA que cuenta con la cobertura jurídica de un tratado-marco que un acuerdo exterior concertado sin su conocimiento. El primero dispone de una serie de cláusulas que no posee el segundo, piénsese por ejemplo en el Acuerdo entre el Departamento francés y Cataluña de 1994 para construir un puente internacional que contenía disposiciones técnicas, financieras y, cláusulas de solución de diferencias.

59. El TC en la STC 175/1995, de 5 de diciembre, se pronunció a favor de la CA vasca sobre una Resolución de la Secretaría General de Turismo en la que se anunciaba una convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras en ejecución de tratados de cooperación concluidos por España. El Tribunal consideró que la Resolución no tuvo en cuenta el orden constitucional y estatutario de competencias al no articular la colaboración necesaria entre el Estado y la CA vasca competente en materia de turismo.

En cambio tales garantías no siempre se han dado en los acuerdos exteriores de las CCAA. A veces en el boletín oficial de una CA se anunciaba la convocatoria de becas pactadas en un acuerdo exterior autonómico del que no se tenía conocimiento de su publicación<sup>60</sup>. Incluso el problema se podía duplicar, porque se tenía que averiguar primero el acuerdo-marco de cooperación suscrito por la CA y la entidad extranjera y después un segundo acuerdo de desarrollo entre las dos colectividades, en el que se disponía la convocatoria de becas.

En consecuencia era necesaria una regulación jurídica que clarificara de algún modo la situación existente en aquel momento. Las tentativas del Ministerio de Asuntos Exteriores de recopilar tales acuerdos no prosperaron y se ha tenido que esperar hasta el RD de 1997 para tratar de resolver este problema. Una de las dificultades para su recopilación era, además de los razonables recelos de las CCAA, el secreto que reinaba sobre la materia, lo que provocaba que, a veces, ni en el seno de las respectivas autonomías se tuviera constancia de la totalidad de los acuerdos. En ocasiones aparecían diseminados entre los distintos departamentos gubernamentales, o se recogían de forma fragmentada, o se desconocía su número o, simplemente, se denegaba su acceso, por considerarlos documentos internos. El control administrativo sólo es comprensible en un marco normativo que establezca la materia objeto de supervisión: definición de acuerdo exterior transfronterizo y extrafronterizo; reconocimiento legal de los acuerdos no normativos y los sometidos al derecho privado; efectos y límites de los acuerdos de derecho público; publicación de todos los acuerdos exteriores de las CCAA. El peligro residiría, entonces, en que las instancias centrales convirtieran el control en un auténtico límite a la conclusión de acuerdos exteriores autonómicos.

#### IV. EL REAL DECRETO 1317/1997

El sistema previsto en el RD de 1997 se basa en la comunicación previa de la CA interesada a la Administración del Estado de su intención de suscribir un proyecto de acuerdo de ámbito transfronterizo. El proyecto de convenio debe remitirse, en

60. De forma ilustrativa en el DOGC se publicó la *Resolució de 8 de maig de 1997, per la qual en el marc del II Pla de recerca de Catalunya, s'obre convocatòria per a la concessió d'ajuts per a accions de cooperació i mobilitat amb regions i institucions signatàries d'acords de col·laboració amb Catalunya (PCI)*. El anexo 2 de la Resolució disponia un llistat d'institucions, regions i consorcis interregionals signataris d'acords de col·laboració amb Catalunya en l'àmbit de la recerca, en particular:

«—Instituciones—, Universidad Nacional de la Pampa, Santa Rosa, La Pampa; Universidad Nacional de Cuyo-Instituto Balseiro, Mendoza; Universidad de Rosario, Rosario; Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo; University of California; Centre National de la Recherche Scientifique CNRS; Institut National de la Recherche Agronomique INRA; CINESTAV, Ciutat de Mèxic; Universidad de la República, Montevideo, CONICYT, Santiago. —Regions— Baden-Württemberg; Provincia de Buenos Aires; Flandes; Valònia; Ontario; Quebec; Califòrnia; Illinois; Massachusetts; Aquitania, Llenquadoc-Rosselló; Migdia-Pirineus; Provença-Alps-Costa Blava; Rhône-Alps; Ligúria; Llombardia; Piemont; Gal·les i Eslovenia. —Consortis interregionals—; 4 Motors per a Europa; Euroregió; Comunitat de Treball dels Pirineus; Ruta de les Altes Tecnologies».

Repárese en ciertas particularidades como por ejemplo que Eslovenia es un Estado y no una región (salvo que el acuerdo se firmara antes de la desintegración de la Ex-Yugoslavia) o la amplitud del término *región* al incluir en el grupo a la provincia de Buenos Aires. Tampoco figuraba ni el lugar ni la fecha de conclusión de los acuerdos mencionados, vid. DOGC, 29.5.1997.

concreto, a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas y, una vez obtenida su conformidad, el convenio debe ser publicado en el BOE<sup>61</sup>. La falta de comunicación o de publicación oficial del acuerdo transfronterizo permitirá a las autoridades centrales oponerse y actuar jurídicamente en consecuencia<sup>62</sup>.

Sin embargo, la adopción del RD de 1997 no debería entenderse como un requisito adicional y fiscalizador del Gobierno respecto del pasado en el que había aceptado implícitamente la conclusión de estos acuerdos. Más que de una traba al ejercicio del *ius contrahendi* autonómico, supone un mecanismo de reconocimiento —expreso— de su existencia y de los efectos vinculantes que se desprenden *int er partes*<sup>63</sup>. Además, la posibilidad de que las CCAA celebren acuerdos transfronterizos regidos por el derecho público hace necesaria que éstas colaboren con las instancias centrales al ser mucho más problemáticos que las restantes categorías de acuerdos. En cualquier caso, la ausencia de comunicación a la Administración central conducirá tales acuerdos al ámbito de las actuaciones de hecho, sin efectos jurídicos reconocidos.

Como se ha dicho, el inconveniente es que el RD sólo regula el procedimiento de conclusión de los acuerdos de cooperación transfronteriza, y no indica nada respecto a los extrafronterizos. Una posible vía de solución consistiría en que España ratificase el Protocolo de 1998 de la Convención-marco de 1980 relativo a los acuerdos extrafronterizos o que se ampliara el contenido del RD de 1997 para acogerlos. En ambos casos constituirían pruebas del compromiso español de permitir la cooperación a través de acuerdos exteriores, en general.

En cualquier caso con el RD de 1997 las CCAA participaron en las relaciones internacionales del Estado por dos razones: la primera, porque se elaboró contando con la intervención de las CCAA. El Ministerio de Administraciones Públicas presentó un proyecto que fue discutido primero con las CCAA previstas en el Tratado de Bayona en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y luego con el resto de CCAA<sup>64</sup>.

La segunda, porque los órganos centrales también adquirieron ciertas obligaciones con las CCAA derivadas, según nuestro criterio, de sus propios compromisos internos e internacionales (Convención-marco de 1980, Tratado de Bayona). El Estado español, además de facilitar a las CCAA la conclusión de acuerdos transfronterizos, ha cumplido con el compromiso adquirido con el resto de Estados Parte en la

61. Sobre los pormenores del RD de 1997, vid. González Vega, J.A. «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?, REDI, nº 2, 1997, p. 349 y s.

62. «Cuando un convenio suscrito no hubiere sido comunicado previamente o vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado hará valer su oposición al convenio suscrito utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas» (art. 1).

63. «La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (...) ha tenido su expresión en los aspectos jurídicos e institucionales de la misma, singularmente en la suscripción de convenios entre entidades territoriales de uno y otro lado de la frontera con el fin de formalizar sus relaciones de cooperación» (RD de 1997).

64. Con relación a los antecedentes de la elaboración del RD de 1997, vid. MAP. «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: del convenio marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997», *Documentos INAP*, nº 14, 1997, p. 56-69.

Convención-marco de 1980 de promover la cooperación entre entidades regionales. Este último aspecto se analizará con más detalle en el último capítulo.

El resultado de todo ello es que a partir del RD de 1997 las CCAA tienen varios sistemas para concluir acuerdos exteriores respetando el ordenamiento jurídico-interno: según la declaración efectuada por España a la Convención-marco de 1980, las CCAA se han de regir por tratados celebrados por el Estado español en aplicación de la Convención-marco de 1980. En su defecto, por la conformidad expresa del Gobierno; y en ausencia de estos dos requisitos o, como alternativa a los mismos, por el procedimiento del RD de 1997.

Sin embargo, existen otros mecanismos igualmente respetuosos con el ordenamiento interno surgidos a raíz del desarrollo de cláusulas contenidas en los EA como la de instar la negociación en la celebración de tratados que abarcaría la posibilidad de que una CA solicitase la habilitación de un convenio transfronterizo con una entidad extranjera mediante un tratado u otra forma de pacto intergubernamental posterior.

Posiblemente este sería un mecanismo que podría accionarse en el supuesto de acuerdos exteriores de mayor envergadura, como los regidos por el derecho público, en los que no existiera un tratado previo que los habilitara y para los que no serviría el RD de 1997, porque requieren la conformidad expresa de las autoridades centrales.

## V. EL CONTROL DE LOS ÓRGANOS CENTRALES EN TEMAS ESPECÍFICOS

### 1. Mecanismos previstos en la Ley de cooperación al desarrollo 23/1998

La nueva Ley 23/1998 ha dado cobertura jurídica a la actuación de las CCAA dentro de la política española de cooperación al desarrollo, después de una serie de intentos iniciados con los convenios concertados entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas CCAA.

#### A. Antecedentes: los convenios-marco concluidos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas CCAA

Los primeros convenios suscritos entre la AECI y las CCAA fueron los de Andalucía, Madrid y Valencia en el período comprendido entre 1987 y 1989<sup>65</sup>. Dichos convenios tenían una visión unitaria del Estado en el ámbito internacional ya que disponían que la AECI gestionaba, financiaba y coordinaba la cooperación científica y técnica con los países iberoamericanos pero que para ello requería la colaboración de diversos «Departamentos y Organismos, Instituciones del Estado Español». No obstante, hay que tener en cuenta, como dijo C. García, que estos instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA «han sido creados más como respuesta a la activi-

65. En particular: *Convenio-Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Junta de Andalucía*, Sevilla, 10 de marzo de 1989. *Convenio-Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1 de junio de 1987. *Convenio-Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Generalidad Valenciana*, Valencia, 10 de abril de 1989. Todos ellos fueron publicados en el BOE de 17 de octubre de 1991.

dad exterior de las CCAA que como fruto de la voluntad estatal de hacerlas participar en la formación de la política exterior estatal»<sup>66</sup>.

De cualquier modo se estableció un marco de colaboración entre la AECE y la CA interesada en ámbitos como la protección del medio ambiente, desarrollo agrícola y agroalimentario, turismo, recuperación del patrimonio histórico, entre otros. Los proyectos se realizaron con cargo al presupuesto de una de las dos partes y se sujetaron a un programa operativo en donde se establecieron sus principales características. Uno de los mecanismos utilizados por las CCAA para desarrollar las actividades contempladas en los convenios fue mediante la concertación de acuerdos con las entidades extranjeras en donde se iba a implementar el Programa<sup>67</sup>.

A pesar de que en los convenios con la AECE no se contempló expresamente la técnica convencional, las CCAA concertaron acuerdos exteriores sin levantar en exceso las suspicacias de las autoridades centrales. Tales acuerdos constituyen un ejemplo más de la prestación implícita del consentimiento del Estado al *ius contrahendi* autonómico, dado que éste tenía conocimiento de que se efectuaban y existía una colaboración con las CCAA<sup>68</sup>.

### B. Mecanismos previstos en la Ley 23/1998 de cooperación al desarrollo

La política de cooperación al desarrollo se integra dentro de la acción exterior del Estado (art. 3) correspondiéndole al Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, la dirección (art. 17). En concreto, la participación de las CCAA en la política de cooperación al desarrollo tiene carácter multilateral por estar presentes en la «Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo» (art. 23). Se trata de un órgano de naturaleza consultiva y de coordinación, que tiene entre sus misiones la elaboración de un dictamen que debe ser consultado previamente por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). A su vez la SECIPI es la que propone el Plan Director, líneas básicas de la cooperación española al desarrollo por un período de cuatro años y los planes anuales, que despliegan en ese tiempo los objetivos del Plan Director.

66. García Segura, C. «Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales», en R. Gillespie, F.; Rodrigo, J. Story (ed.). *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza Universidad, 1995, p. 176.

67. Entre otros fueron los acuerdos suscritos por la Comunidad de Andalucía con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Sevilla, 30 de marzo de 1989; con las Provincias Andinas Argentinas para la realización de Proyectos de Investigación, Mendoza, 4 de abril de 1991, o la Comunidad de Madrid con la Región Metropolitana de Santiago de Chile, de 30 de julio de 1990.

68. De forma ilustrativa:

«Convenio-Marco entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Junta de Andalucía, de 10 de marzo de 1989, para la ejecución de actividades de cooperación científico-técnica con los países iberoamericanos, una vez que ha sido autorizado por la Comisión delegada del Gobierno para Política Autonómica, en ejecución de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990. (...)

«Que la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el ejercicio de sus competencias estatutarias desarrolla determinadas funciones a través de sus diferentes departamentos que por la experiencia acumulada permiten apoyar la labor de la AECE en su intercambio con los países iberoamericanos», (Resolución de 7 de octubre de 1991 por la que se dispuso la publicación del Convenio-marco entre la AECE y la Junta de Andalucía de 10 de marzo de 1991).

Asimismo la participación de las CCAA tiene carácter unilateral, lo que se traduce en la ejecución de cada CA de su propia política sometida a las directrices y principios del Plan Director. Es en el ejercicio de esta política donde cabe situar los acuerdos exteriores autonómicos. El consentimiento prestado por el Estado para su conclusión se deriva de una «autorización genérica» a la cooperación al desarrollo<sup>69</sup>. La forma implícita del consentimiento estatal también se deduce del precepto que dispone que la cooperación puede ser de carácter bilateral, siendo suscrita entre las administraciones públicas y el país receptor<sup>70</sup>.

## **2. Mecanismos previstos en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas**

El control de las autoridades centrales también puede ejercerse a través de mecanismos institucionalizados. En la actualidad el organismo que cumple esta función es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo. La vía de crear un mecanismo institucional que albergue, articule y coordine los intereses de las CCAA y del Estado en el ámbito exterior puede favorecer tanto las expectativas de control y dirección de los órganos centrales del Estado como los deseos más ambiciosos de las CCAA en ese espacio. No se pretende estudiar con detenimiento la estructura y funcionamiento de la Conferencia (pensada para tratar aspectos esencialmente comunitarios), sino sólo en la medida que constituye un marco donde situar las relaciones entre órganos centrales y CCAA para abordar los acuerdos exteriores de estas últimas.

### *A. Antecedentes: la creación de conferencias para tratar asuntos comunitarios*

Casi al mismo tiempo que se iniciaban las conversaciones del Gobierno para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, se empezó a discutir la participación de las CCAA en ese espacio. Las CCAA tempranamente pidieron intervenir en el proceso de integración del Estado español al espacio comunitario que desembocó en 1985 en un proyecto de convenio relativo al cumplimiento y ejecución del derecho comunitario según el reparto interno de competencias. Para coordinar esta tarea se pensó en la convocatoria de conferencias sectoriales que trataran los aspectos más conflictivos relacionados con el ámbito comunitario. El citado proyecto dispuso que el Gobierno, en materias comunitarias que afectaran a las CCAA, tendría en cuenta los argumentos de estas últimas en la medida de lo posible.

Posteriormente se abrió un período para que las CCAA hicieran observaciones al citado proyecto, pero lo que hizo la CA fue presentar un proyecto alternativo cen-

69. En concreto: «Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la Sección 2ª del Capítulo I de la presente Ley.» (art. 20.1).

70. De este modo:

«La cooperación bilateral consiste en el conjunto de actividades de cooperación para el desarrollo realizadas por las Administraciones públicas directamente con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial.» (art. 14.1).

trado en la creación de un delegado de las CCAA con sede en la Representación de España ante las Comunidades Europeas. Éste debía asistir a todas las reuniones del Consejo de Ministros relacionadas con competencias autonómicas. Finalmente y una vez expresadas las opiniones de todas las CCAA se elaboró otro proyecto que no cuajó por la convocatoria de Elecciones Generales. En 1987 hubo un tercer proyecto frustrado que dispuso, a diferencia de los otros dos, la creación de un observador de las CCAA con estatuto diplomático en la Representación Permanente de España ante las instituciones comunitarias.

En suma, la elaboración de un convenio entre el Gobierno y las CCAA tropezó con problemas derivados de la falta de capacidad para resolver dificultades puntuales y la ausencia de mecanismos para actuar de forma coordinada. En particular, L. Ortúzar consideró que estos convenios fracasaron porque «pretendían algo que no les correspondía (determinar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia), lo que debe hacerse por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyo alcance corresponde determinar al TC»<sup>71</sup>. Mientras tanto, consejeros de cada una de las CCAA se empezaron a reunir oficiosamente con el ministro para las Administraciones Públicas, la secretaria de Estado para las Administraciones Territoriales y el secretario de Estado para las Comunidades Europeas a fin de discutir aspectos destacados de la posición de España ante las instituciones comunitarias<sup>72</sup>.

De este modo se puso en marcha, a finales de 1988, la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas que, por Acuerdo político de 29 de octubre de 1992, se institucionalizó, dejó de tener meramente carácter sectorial, y contempló de forma global el estudio de la participación de las CCAA en el ámbito comunitario. Asimismo se dispuso la aplicación del principio de cooperación y del consentimiento en los temas conflictivos. Además se continuaron fomentando las conferencias sectoriales orientadas a partir de políticas comunitarias y prosiguieron las comisiones bilaterales para tratar temas que afectasen únicamente a una CA. La Conferencia poseía naturaleza política ya que se apoyaba en el compromiso de las respectivas administraciones de reunirse periódicamente y de fomentar que las decisiones comunes se materializaran en acuerdos. Estos últimos, sin embargo, sólo tenían efectos vinculantes para las partes que voluntariamente decidieran adoptarlos.

Con anterioridad al Acuerdo institucional de 1992, las relaciones en el seno de la Conferencia se suscitaban entre la Administración del Estado por un lado, y cada una de las administraciones autonómicas, por otro, diferenciándose los dos niveles de poder, Estado y CCAA. *Ad intra* el Estado se concebía de forma compuesta. Pero

71. Para más detalles, vid. «La articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en la aplicación del derecho comunitario», en Arenilla, M.; Loughlin, J.; Toonen, T. (ed.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994, p. 104. Para una mayor comprensión de estas objeciones y, en general, para toda esta temática, vid. Ortúzar, L.; Gómez, E.; Hernández, A. *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

72. De hecho, la primera de estas reuniones se convocó con motivo del primer semestre de presidencia española del Consejo Europeo.

*ad extra* éste seguía siendo una sola unidad, lo que es importante para valorar la intervención de las CCAA en la voluntad del Estado entendido éste como una unidad en ese plano.

Un factor que contribuyó a consolidar la Conferencia como foro de debate fue la adopción de diversos acuerdos, dos de ellos aprobados el 21 de noviembre de 1990<sup>73</sup>: uno, relativo a la intervención de las CCAA en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas que afectasen a sus competencias y otro, en el campo de las ayudas públicas. Sin embargo, fue el Acuerdo de 14 de junio de 1994 el precedente más importante para regular aspectos globales de las actuaciones exteriores de las CCAA, ya que mediante dicho acuerdo se amplió el ámbito temático de la Conferencia para abarcar asuntos de las CCAA relacionadas con el exterior, especialmente, con el Consejo de Europa<sup>74</sup>.

Posteriormente, con el Acuerdo de 24 de noviembre de 1994, se pactó la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales. Éste reguló el mecanismo para que las CCAA participasen tanto en la formación de la voluntad del Estado como en la aplicación y desarrollo del derecho comunitario. Se dispuso un sistema que estableció dos procedimientos, según se tratara de competencias exclusivas, concurrentes o compartidas:

- Competencias exclusivas del Estado: deber de informar a las CCAA si éstas alegan interés en la materia.
- Competencias exclusivas de las CCAA: éstas tratan previamente de llegar a una posición común que será considerada de manera determinante para fijar la postura negociadora del Gobierno ante las instancias comunitarias. En el supuesto que las CCAA no lleguen a un acuerdo, el Gobierno tendrá en cuenta las diferentes perspectivas autonómicas sin mayores limitaciones.
- Competencias concurrentes o compartidas: las CCAA procuran alcanzar una posición común que será confrontada, posteriormente, con la postura de la Administración del Estado. En el supuesto de conseguir un pacto entre ambas partes, la posición de las CCAA será valorada de forma determinante por el Gobierno y, en caso contrario, la Administración del Estado observará los diferentes argumentos. El citado Acuerdo dispuso también que si hubiera cambios en la posición del Estado como consecuencia del proceso de negociación, y siempre que fuera posible, la Administración del Estado informaría a las CCAA en la respectiva Conferencia Sectorial a fin de alcanzar un nuevo pacto. Cuando ello no fuera factible, la Administración del Estado, a petición de las CCAA, explicaría los motivos por los cuales el Estado había cambiado de posición.

73. Ninguno de los dos contó con la aprobación del País Vasco.

74. En concreto: «Integra asimismo el ámbito temático de la Conferencia el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y en particular de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias». Punto Cuarto 3. del *Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* de 29 de octubre de 1992 modificado por el Acuerdo de 14 de junio de 1994 que amplía su ámbito temático.

*B. La regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas según la Ley 2/1997, de 13 de marzo*

La Ley 2/1997, de 13 de marzo, ha regulado, finalmente, la mencionada Conferencia concibiéndola como un órgano de diálogo y cooperación horizontal entre CCAA, y vertical entre CCAA y la Administración central. La Ley se estructura en cuatro artículos relativos a la definición, composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Conferencia y, de forma expresa, se dispone que es un órgano de cooperación entre el Estado y las CCAA.

Del contenido de la Ley se desprende la visión integradora de las CCAA dentro de la unidad del Estado en el plano internacional, y no sólo reducido al ámbito comunitario: la alusión al principio de cooperación y participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las comunidades europeas; la composición de la Conferencia, las funciones encomendadas y la posibilidad de ampliar las tareas, sugieren esta aproximación.

Por su parte, el principio de cooperación entre estas dos instancias sirve para intentar corregir las dificultades derivadas de un sistema de distribución de competencias a veces confuso y, aunque no se diga expresamente, para mejorar la eficacia en la unidad de acción del Estado<sup>75</sup>. Se compone del ministro de Administraciones Públicas, quien la preside; los consejeros de las CCAA y, por parte de la Administración del Estado, el secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea y el secretario de Estado para las Administraciones Territoriales (art. 2).

Las principales funciones encomendadas son las de informar a las CCAA sobre el proceso de construcción europea; articular mecanismos para que la contribución de las CCAA en ese proceso sea posible; aplicar el principio de cooperación en cuestiones generales relacionadas con las comunidades europeas; promocionar y hacer el seguimiento de la participación de las CCAA en las conferencias sectoriales y garantizar que en el seno de las correspondientes conferencias sectoriales se articulen fórmulas sobre el cumplimiento de las obligaciones comunitarias (art. 3). Finalmente, la Ley contiene una disposición que permite a la Conferencia tratar otras cuestiones relacionadas con la participación de las CCAA en las comunidades europeas, una de las cuales podría ser el establecimiento de un proceso para la conclusión de acuerdos exteriores relacionados con ese ámbito.

Es una lástima que la Ley no haya extendido su ámbito de actuación al exterior, al menos, de forma expresa. El Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno sí que contenía una mención a la coordinación de actividades exteriores de las CCAA, entre las funciones de este órgano, que desapareció en el trámite parlamentario debido a ciertas reticencias de minorías nacionalistas que consideraron, en palabras de B. Fer-

75. «Como consecuencia del desarrollo del principio de cooperación, se ha ido consolidando entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas un sistema de participación y de articulación de procedimientos en el ámbito de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que, una vez adoptado por todos los centros de poder afectados, parece llegado el momento de consolidar mediante su regulación legal(...)

La cooperación ha dado respuesta, de esta forma, a la necesidad de superar la doble dificultad que representa la imposibilidad de lograr un diseño de distribución de competencias nítido y la conveniencia de alcanzar acuerdos para lograr la agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas» (*Exposición de motivos de la Ley*).

nández Pérez: «la necesidad de no atribuir a la Conferencia funciones de ‘coordinación’, relación que implica potestad de dirección política y posición del órgano coordinante, en una materia, la actividad de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas, que la jurisprudencia constitucional había admitido limitadamente en su STC 165/1994, de 26 de mayo»<sup>76</sup>.

Sobre este último aspecto, no se aprecian límites insalvables por el hecho de haber mencionado la acción exterior de las CCAA dado que, en cualquier caso, la coordinación y jerarquía superior corresponde a los órganos centrales en virtud de la atribución en exclusiva en materia de relaciones internacionales por la CE. Igualmente la STC 165/1994 confirma la potestad del Estado para regular y ordenar cualesquiera actividad susceptible de incidir en la política exterior y a ella nos remitimos. Por esta razón, quizás hubiera sido mejor incluir una disposición expresa sobre esta materia en aras a una mayor seguridad jurídica. De hecho se adoptó en el seno de la Conferencia el acuerdo de desarrollo del RD de 1997.

76. Fernández Pérez, B. «La Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *REDI*, nº 1, 1997, p. 321.

### CAPÍTULO III

## TIPOLOGÍA DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### I. CONCEPTO DE ACUERDO EXTERIOR

Después de haber analizado la normativa vigente en España y los mecanismos de control de los acuerdos exteriores de las CCAA queda por ver, en concreto, los tipos de acuerdos que suscriben. Las CCAA llevan a cabo relaciones de colaboración o cooperación con entes extranjeros heterogéneos que a menudo desembocan en la firma de un acuerdo. El contenido y la naturaleza de dichos pactos dependen de varios factores: competencias de las partes contratantes; compromiso adquirido; actividad regulada; actitud de las autoridades centrales. Todos ellos son acuerdos exteriores, es decir, pactos escritos concertados por las CCAA con entes extranjeros en donde consta, de un modo más o menos concreto, el compromiso de colaborar en diferentes ámbitos.

La idea de partir de un concepto global de los acuerdos exteriores de las CCAA obedece a tres razones. La primera, porque interesaba distinguirlos de los convenios suscritos por entes privados o estados dado que la naturaleza de las CCAA condiciona la forma, contenido y procedimiento de elaboración de los acuerdos que desemboca en un resultado propio<sup>1</sup>. La segunda, su particularidad: se califican de exteriores porque se conciertan con interlocutores extranjeros independientemente del nivel de competencias que posean, lo que no impide, la tercera razón, que su regulación base y eventuales soluciones se puedan aplicar por igual a todos ellos.

Asimismo se ha optado por el término *acuerdo exterior* porque interesaba resaltar el carácter de pacto o vínculo generado con su celebración. Parecía que emplear otras denominaciones más suaves como *acuerdo no normativo*, *declaración de intenciones*, podía diluir el contenido obligatorio de estos pactos, sobre todo si su naturaleza se asocia automáticamente a la de los acuerdos no normativos de DI. También se ha preferido el término *exterior* respecto de otros (como *transnacional*, *interregional* o *infraestatal*) porque, por un lado, estos vocablos no llegan a cubrir una realidad más amplia, como puede ser la posibilidad de que las CCAA concierten acuerdos

1. El Gobierno español se ha referido a ellos como convenios de colaboración en la declaración contenida en el instrumento de ratificación de la Convención-marco de 1980 dado en Madrid el 10 de julio de 1990.

con estados. Por otro lado, y esta es la razón principal, porque se considera que es el término que mejor los distingue de los convenios internos.

La definición de acuerdo exterior de las CCAA se configura a partir de tres elementos: —formal— la estructura del acuerdo, —material— ámbitos de colaboración, y, finalmente, —modos de actuación— formas de llevar a cabo los objetivos.

## 1. Elemento formal

La estructura general de un acuerdo exterior consta de un texto único, o varios, en el que aparece la denominación del acuerdo decidida por las partes, exposición de motivos, objeto, cláusulas finales, firma de las partes contratantes, fecha y lugar de celebración. Tales acuerdos se nutren de formalidades provenientes tanto de los contratos de derecho interno como de una imitación de la de los tratados internacionales. El empleo de unas u otras formalidades depende del momento histórico de su celebración: la evolución de las autoridades centrales hacia la aceptación del *ius contrahendi* autonómico ha repercutido en la utilización de formalidades más cercanas a los tratados como cláusulas de solución de diferencias, entrada en vigor, idioma oficial.

Denominación: se usan términos muy diversos en los que, por ahora, no consta el empleo de la expresión *tratado internacional* para identificarlos ni en el futuro parece que llegue a utilizarse<sup>2</sup>. Por lo demás, se emplea una terminología procedente del derecho interno e internacional: acuerdo-marco, acuerdo de colaboración, acuerdo de cooperación, pacto, convenio, protocolo, memorándum, declaración de intenciones, declaración común, compromiso, carta, carta-compromiso, entre otras.

Exposición de motivos y núcleo: normalmente esta clase de acuerdos va acompañada de una exposición de motivos o preámbulo, en donde se explican las razones que han llevado a las partes a decidir su conclusión. Las declaraciones contenidas en los preámbulos son generalmente la mutua comprensión, la cooperación y el afianzamiento de los estrechos y amistosos lazos y la creación de otros nuevos<sup>3</sup>. En el núcleo del acuerdo consta, en concreto, el tipo de colaboración que se pretende lograr<sup>4</sup>.

Cláusulas finales: se introducen cláusulas relativas a la duración y a la validez del acuerdo en el idioma señalado en el texto. En ocasiones también se recogen disposiciones mucho más interesantes por las consecuencias que pueden generar, como las de solución de controversias o el cumplimiento de los respectivos procedimientos internos para la entrada en vigor.

2. S. Petschen consideró que en los primeros textos se utilizaban denominaciones más afines a las empleadas por los estados: convenio, acuerdo, protocolo excepto el término de tratado, vid. «Los Convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas» en *Revista de Estudios Regionales*, nº 34, 1992, p. 211. No obstante, en la actualidad, siguen empleándose las denominaciones citadas, vid., por ejemplo, Convenio entre el Gobierno vasco y el Gobierno de la República y Cantón del Jura, Porrentruy, 26 de noviembre de 1992.
3. Sobre este aspecto, vid. Petschen, S. «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas (I)», *RER*, nº 34, 1992, p. 213. También existen formulaciones de carácter más solemne como el Protocolo de acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 20 de septiembre de 1989, en donde se establece la necesidad de «acceder eficazmente a los grandes centros de decisión internacionales».
4. Cuando existe un grado de obligatoriedad mayor, las partes prefieren optar por el sistema de articulado, en lugar de otros sistemas de estructuración más imprecisos (manifestaciones, letras, números, por temas).

Firma de las partes contratantes: las personas signatarias suelen ser presidentes de CCAA aunque, a veces, también se suscriben por responsables de diferentes departamentos gubernamentales. Como no existe una norma que establezca los sujetos con capacidad para representar a las CCAA (a diferencia del DI respecto de los estados), se consideran dentro de los acuerdos exteriores de la CCAA tanto los firmados por sus presidentes como por los responsables de departamentos de los ejecutivos autonómicos<sup>5</sup>, máxime si se indica que se celebran en nombre de una CA<sup>6</sup>.

Fecha y lugar de celebración: es práctica habitual, sobre todo en acuerdos que prevén un grado de cooperación elevado, la inclusión de la fecha y el lugar. La falta de estos dos elementos es irrelevante mientras no existan fuertes prestaciones exigibles a las partes.

Publicación: hasta fechas muy recientes no existía en nuestro derecho interno ninguna disposición sobre la publicación oficial de los acuerdos exteriores de las CCAA; sólo con carácter muy excepcional algunos de ellos fueron recogidos en boletines autonómicos<sup>7</sup>. No obstante, a partir del RD de 1997 los acuerdos transfronterizos se han de publicar en el BOE y se estima que por analogía también deberían publicarse el resto de acuerdos exteriores autonómicos.

## 2. Elemento material y modos de actuación

Al principio, las CCAA solían concluir acuerdos relacionados con el hecho de compartir una frontera pero, actualmente, el desarrollo de la cooperación ha alcanzado infinidad de aspectos y variantes difícilmente imaginables en sus inicios. Una pista para identificar los temas regulados en los acuerdos lo constituyen las materias atribuidas en el ámbito interno, sobre todo, las de naturaleza exclusiva, pero no se agota aquí su campo que puede extenderse a cuestiones como la Europa de las Regiones, la cooperación al desarrollo o las relaciones con la Unión Europea.

Establecimiento de relaciones de amistad: ésta reviste varias fórmulas destinadas a favorecer la cooperación y el conocimiento mutuo de las partes contratantes, pero en un plano todavía inicial (reuniones puntuales de los respectivos presidentes, encuentros entre representantes de las partes para decidir proyectos futuros).

Regionalismo: promoción del regionalismo a través de la concertación de relaciones de cooperación dirigidas a tres niveles: organizaciones internacionales (Consejo de Europa, Comunidad Europea), estados y organizaciones de composición regional.

Relaciones fronterizas: colaboraciones para paliar los efectos negativos más inmediatos de compartir una frontera en sectores como las comunicaciones y la ordenación

5. De momento, parece que los problemas derivados de estos acuerdos, tanto si se firman por altas autoridades o de menor rango son comunes. Sirva de muestra del rango inferior el Acuerdo entre la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Economía y Tráfico del Estado Federativo de Baviera, 1990.
6. Así, Acta d'Intencions per a la col·laboració entre la Regió de Llombardia i la Regió de Catalunya en el camp de la formació professional, Milán, 22 de noviembre de 1991, firmado por el asesor de Enseñanza y Formación Profesional en nombre de la Región de Lombardía y por el conseller del Departament de Treball en nombre de Cataluña.
7. Para ejemplificar, el Acuerdo sobre la ampliación de los vínculos amistosos entre la Región de Moscú y la Comunidad Autónoma de Madrid, Moscú, 14 de diciembre de 1985, que fue publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, 4.7.1986.

territorial (viabilidad para construir carreteras o su mantenimiento, transportes; medio ambiente: prevención de incendios, cuidado de bosques, contaminación de aguas, construcción de depuradoras).

Cultura: dar a conocer el patrimonio cultural a través de la realización de ferias y certámenes en el territorio de la otra parte; rehabilitación del patrimonio arquitectónico, desarrollo urbano mediante asistencia técnica y financiera a proyectos concretos; edición de guías conjuntas.

Materia lingüística: revalorización del patrimonio lingüístico a través de la realización de estudios demolingüísticos sobre la situación de una lengua común (por ejemplo, el euskera); otorgamiento de becas de intercambio para el estudio de las lenguas de las partes.

Turismo: intercambio de información para efectuar acciones de promoción conjunta como diseñar un itinerario para recorrer en bicicleta, a caballo, las zonas de las colectividades firmantes.

Economía y comercio: incentivar los intercambios entre actores económicos de las entidades contratantes, sobre todo pequeñas y medianas empresas; promocionar las inversiones públicas y privadas.

Educación: desarrollo de la cooperación entre universidades a través del intercambio de material didáctico y bibliográfico, visitas de profesores; concesión de becas para estudiantes; organización de conferencias y exposiciones; organización de cursos de doctorado; apoyo a la firma de convenios de cooperación entre universidades situadas en el territorio de las partes contratantes.

Investigación: intercambio de información sobre nuevas tecnologías; creación de bolsas de trabajo para financiar la formación de futuros técnicos e investigadores; realización de investigaciones conjuntas.

Relaciones con la Comunidad Europea: el ingreso de España a las comunidades europeas ha influido en la búsqueda de las CCAA de entes extranjeros con los que mantener vínculos de colaboración<sup>8</sup>. Su principal objetivo se ha centrado en lograr una posición común que les permita presionar, influir o solicitar a las instituciones comunitarias la obtención de ayudas, subvenciones, o cualquier otra medida favorable<sup>9</sup>. Los acuerdos adoptados a tal fin disponen que todas, una de las partes<sup>10</sup> o, incluso,

8. Puede incluirse en este grupo de acuerdos el Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países de la Loire, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991, y los tres Anexos al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991.

9. En ciertos acuerdos se manifiesta la idea de aunar esfuerzos en este campo: «que las estrategias de desarrollo del Centro de Portugal y de Castilla y León son fuertemente dependientes de la articulación de ambas regiones con los ejes más dinámicos de la Península Ibérica y de la Europa Comunitaria», Declaración conjunta de la Comisión de coordinación de la Región Centro de Portugal y de la Junta de Castilla y León, Coimbra, 19 de mayo de 1990.

Igualmente, Declaración de intención entre Cataluña y Valonia, Lovain-la-Neuve, 12 de mayo de 1987. Pero, a veces, este compromiso se articula a través de acciones concretas:

«Las partes se fijan como objetivos la redacción de un informe final para el 1 de julio de 1991 y la presentación de un proyecto para obtener su financiación en el marco del programa comunitario PHARE, en la primera solicitud de ofertas que se realice», art. 3 del Anexo n° 1 al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991 entre la Xunta de Galicia y la Región de los Países de la Loire.

10. Sirva de muestra: «La Región de los Países de la Loire solicitará en nombre de las dos Regiones una contribución comunitaria en el marco del programa LINGUA acción I. La financiación, que en su caso se obtenga se distribuirá entre las dos regiones según las modalidades previstas por la Comisión de las Comunidades Europeas y a prorrateo de los gastos comprometidos respectivamente», art. 4 del

un organismo de composición regional<sup>11</sup>, sea el que en nombre de las partes contratantes solicite la financiación correspondiente<sup>12</sup>. Es más, sin este objetivo, algunos de los acuerdos exteriores de las CCAA dejarían de efectuarse, factor que ha sido criticado, con razón, por M.T. Ponte, ya que los fondos de financiación europea pueden acabarse o resultar insuficientes<sup>13</sup>.

Temas sociales: integración social de minusválidos, menores no adaptados, toxicómanos, ancianos, a través del intercambio de experiencias entre las partes firmantes del acuerdo; elaboración de estrategias conjuntas que faciliten la inserción en el mundo laboral y social de estos colectivos.

Formación y creación de empleo: intercambio de profesionales, técnicos y expertos a fin de adquirir mayor experiencia y conocimiento.

Agricultura: adopción de posiciones comunes para pedir a las organizaciones internacionales y a estados que protejan o incrementen la producción de productos específicos de algunas CCAA (por ejemplo, los plátanos en Canarias).

Pesca: solicitar a distintas organizaciones internacionales y estados que tomen determinadas medidas, sobre todo proteccionistas, respecto de algún producto pesquero; emprender acciones para establecer una línea regular marítima de mercancías.

Cooperación al desarrollo: cada vez son más los acuerdos destinados a financiar, colaborar o participar en proyectos de ayuda a otros países como la construcción de hospitales, la rehabilitación de viviendas o la edición de programas culturales<sup>14</sup>.

Con relación al modo de actuar se está desarrollando, paulatinamente, una serie de códigos o prácticas que, independientemente del contenido obligatorio de los acuerdos, trazan el camino por el que podrían regirse las partes. Es, por así decirlo,

---

Anexo nº 3 al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991 entre la Xunta de Galicia y la Región de los Países de la Loire.

11. En este caso, por ejemplo, la participación de la ARE en el programa PACTE.
12. Por ejemplo, la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal constituida en base a un acuerdo exterior entre las dos colectividades se encarga, entre otras materias, de elegir propuestas conjuntas para solicitar financiación de los Fondos Estructurales así como coordina la gestión de proyectos financiados con cargo de INTERREG I (1991-1993) e INTERREG II (1994-1999). Vid. Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal en ARE. *Organisations interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe*. Estrasburgo: ARE, 1995.
13. Ponte, M.T. «La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Colección Derecho, nº 9. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997, p. 284.
14. Para apoyar esta idea se ha tomado como ejemplo el Programa de Actuaciones para el bienio 1990-1991 que define los contenidos del Protocolo de Colaboración entre la Ilustre Municipalidad de Buenos Aires y la Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes para la Rehabilitación Residencial, Arquitectónica y Urbanística del Centro Histórico de Buenos Aires, Buenos Aires/Sevilla, 24 de octubre de 1990. Este acuerdo exterior, además de otra serie de proyectos, preveía que la Junta de Andalucía apoyara un programa de ediciones sobre el Centro Histórico de Buenos Aires en el que se haría cargo de los costos de edición, material fotográfico, diagramación, impresión y otros gastos materiales necesarios. La Municipalidad, por su parte, se encargaría de los trabajos de investigación, redacción de textos, selección de material fotográfico y supervisión de los trabajos necesarios hasta concluida la impresión de la publicación. El dato relevante es que la financiación se efectuaría con cargo a las cantidades enviadas por la Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes a la Administración Exterior Española para la cooperación internacional en materia de vivienda y procedentes de los presupuestos de 1989 y 1990.

un conjunto de reglas de cortesía que roza, en ocasiones, la frontera de la asunción de genuinas obligaciones jurídicas como, por ejemplo, el respeto de lo acordado en los acuerdos exteriores<sup>15</sup>. El buen entendimiento entre las partes basado en el respeto y en la buena fe puede desembocar en relaciones todavía más fluidas a través del establecimiento de oficinas permanentes de representación<sup>16</sup> o en la institucionalización de organismos de cooperación.

Las CCAA buscan también en sus primeros contactos una forma más sencilla de compromiso, de forma parecida a la apertura de relaciones de amistad interestatales. En caso de que con estos acuerdos se logre un buen entendimiento entre las partes, es posible que éstas decidan concertar otros pactos mucho más concretos. A veces en estos últimos, las partes explican los cambios producidos entre ellas hasta ese momento<sup>17</sup>.

A pesar de que se ha comentado que estos acuerdos se firman por diversas autoridades autonómicas, existen ciertos usos que indican que las autoridades firmantes deben tener rangos jerárquicos similares, es decir, si la firma de una de las partes es la de un presidente autonómico, las otras firmas provendrán de los más altos representantes. En cambio, si se trata del responsable de un departamento de un ejecutivo autonómico, los otros signatarios serán sus homónimos en las respectivas entidades<sup>18</sup>.

15. El respeto y la buena fe en la aplicación de los acuerdos puede predicarse, con mayor motivo, de los acuerdos regidos por el derecho privado o público dado que todavía hoy no existe un sistema consolidado de solución de diferencias.

16. Como la oficina permanente de representación de la Región de Lorena en Barcelona prevista en la Declaración conjunta de cooperación entre la Generalitat de Catalunya y la Región de Lorena, Barcelona, 9 de octubre de 1989.

17. En este sentido: «El Presidente del Consejo Regional de Aquitania y el Lehendakari de Euskadi resuelven dejar sin efecto futuro los dos Protocolos de Cooperación suscritos el 3 de octubre de 1989 y el 30 de septiembre de 1990, puesto que los contenidos comprometidos en los mismos se han visto cumplidos o se han incorporado al presente Protocolo», Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992.

El primero de los acuerdos suscritos por estas entidades entraba dentro de la categoría de los no normativos puesto que básicamente establecía el marco general para iniciar una futura cooperación entre las dos regiones sin que se concretasen las acciones ni se pusiera en común medios financieros. En cambio, con el Protocolo anexo de 1990 ya se prevé la creación de un Fondo de cooperación con un importe a partes iguales de 150.000 ecus y la especificación de algunas acciones de colaboración. Finalmente, el Protocolo de 1992 además de contar con un Fondo para la Cooperación Transfronteriza entre las tres partes y la realización de acciones concretas, da un salto cualitativo por el compromiso adquirido por las partes de dejar sin efecto los otros acuerdos y paralelamente vincularse a este último.

18. Sirva para los más altos representantes, el Cadre de coopération entre la Generalité de Catalogne et la Région Midi-Pyrénées, 8 de febrero de 1989, firmado por J. Pujol, presidente de Cataluña, y por M. Censi, presidente del Consejo Regional de Midi-Pyrénées. Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Aquitania, Madrid, 22 de febrero de 1990, firmado por J. Leguina, presidente de la Comunidad de Madrid, y J. Tavernier, presidente del Consejo Regional de Aquitania. Con rango inferior, Protocolo de colaboración entre el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y el Gobierno de Navarra en materia de Educación, Juventud y Cultura, firmado por el Dr. H. Grenet, presidente del Consejo General de los Pirineos Atlánticos, y por R. Felones Morras, presidente de la Comisión Educación y Cultura. Acuerdo entre la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Economía y Tráfico del Estado Federativo de Baviera, 1990, firmado por A. Lang, ministro de Economía de Baviera, y por E. Royo, consejero de Economía de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, en la mayoría de acuerdos se repite, independientemente del campo en el que las partes deciden colaborar, la cláusula de que dicha cooperación contribuye al desarrollo y al fortalecimiento del regionalismo a escala europea<sup>19</sup> y a veces mundial. Dicha práctica constituye una manifestación concreta del principio abstracto de cooperación. En ocasiones, este principio se extiende a las entidades locales lo que puede servir para coordinar las actuaciones exteriores de estas entidades con las regionales<sup>20</sup>.

## II. CLASIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Existen varios modos de sistematizar los acuerdos exteriores autonómicos: por las partes contratantes, derecho aplicable, objeto de cooperación. También puede ser un criterio la materia objeto de cooperación: turismo, medio ambiente, temas fronterizos, cooperación al desarrollo; sin embargo, se descarta esta última clasificación porque los acuerdos suelen regular varias materias a la vez, de forma que según este criterio resulta difícil distinguirlos.

### 1. En función de las entidades contratantes

Las CCAA han efectuado desde el inicio pactos con entidades extranjeras homólogas, pero también con universidades, organismos privados, ministerios, departamentos administrativos e, incluso, estados.

#### *A. Acuerdos con entidades territoriales*

Este es el núcleo principal de los acuerdos exteriores autonómicos. En él se pueden aglutinar a un sinnúmero de entidades de diferentes estados, pertenecientes tanto al ámbito europeo como fuera de éste (departamentos, prefecturas, consejos municipales, ciudades, municipios, regiones). De todos modos, las CCAA tienden a colaborar más estrechamente con entidades que poseen un nivel de competencias igual o superior,

19. Para ejemplificar esta tendencia:

«Considerando que, la cooperación entre Regiones permite establecer mecanismos de información, programación y reacción, susceptibles de propiciar procesos de regionalización, de producir sinergias favorables a la armonización de los niveles de desarrollo económico entre las regiones y favorecer actuaciones de ordenación del territorio a escala europea», Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Aquitania, Madrid, 22 de febrero de 1990.

20. Este supuesto se encuentra recogido en el Convenio con ocasión de la visita de la Delegación de la República de Rusia a Euskadi, Bilbao, 19 de julio de 1991, suscrito entre el ministro de Cultura de Rusia y el secretario general de Acción Exterior del País Vasco, en el que se contempló la entrega de un documento por parte del Ayuntamiento de Bilbao en el que se establecían las condiciones para recibir a 80 niños de Tchernobyl. O en el Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania, Burdeos, 3 de octubre de 1989, que contemplaba la investigación en colaboración con las instituciones locales de soluciones para paliar los efectos negativos de la supresión de los dispositivos fronterizos. Igualmente interesante resulta el Convenio de cooperación transfronteriza entre el Distrito de Bayona-Anglet-Biarritz y la Diputación Foral de Gipuzcoa, Bayona, 18 de enero de 1993, que tiene presente el Convenio concluido entre Euskadi-Aquitania-Navarra.

integradas en países de tradición democrática según la lógica «europeista» ya que les facilita la obtención de resultados tangibles<sup>21</sup>.

### B. Acuerdos con estados

Constituye el grupo menos numeroso y también el más difícil de constatar documentalmente, debido, en buena medida, al impacto que causan por ser acuerdos que en apariencia se asemejan a los tratados internacionales suscritos por el Estado español<sup>22</sup>. Para situar un acuerdo en este grupo, hay que tener en cuenta la autoridad signataria: un ministro que no sea el de exteriores o una autoridad jerárquicamente inferior no actúan en representación del Estado<sup>23</sup>, según la Convención de Viena de 1969, salvo casos no constatados por el momento de plenipotencia otorgada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de aquel país.

### C. Otras entidades

Esta sección recoge los acuerdos exteriores suscritos por CCAA con entes extranjeros que no sean *strictu sensu* estados o colectividades territoriales. Este gran bloque incluye tanto a administraciones u organismos del Estado como a entes privados de diversa índole<sup>24</sup>; no obstante destacan los acuerdos concluidos con universidades extranjeras<sup>25</sup>.

21. Sin embargo, las CCAA han realizado acuerdos exteriores puntuales con otro tipo de entidades, por ejemplo el Proyecto de acuerdo entre el Comité Ejecutivo del Soviet regional de los diputados populares de Vologda y el Gobierno de la Región de Cantabria, Santander, 16 de abril de 1991.
22. Sirva de ejemplo, la Declaración Conjunta entre el president del Govern de la República Txeca i el president de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 26 de noviembre de 1991, o la Declaración Común de presidentes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos entre las CCAA de Cataluña, Aragón, País Vasco, Navarra, las regiones francesas Aquitania, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Andorra (firmada por el jefe de Gobierno), Pamplona, 17 de abril de 1996.
23. Sirvan de muestra, Documento de Declaración Conjunta de Colaboración entre representantes del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio Público de Paraguay sobre intercambio de información y apoyo técnico en materia de edificación e informatización relativa a la Administración de justicia, Vitoria-Gasteiz, 5 de diciembre de 1995; Acuerdo de Colaboración para la realización de un programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos en la República de Honduras entre el secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la secretaria de Estado en el Despacho de Educación Pública de la República de Honduras y el presidente de la Junta de Extremadura, Mérida, 1996; Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Turismo de Israel y el Consejero de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, Jerusalén, 14 de marzo de 1992.
24. Sirva de muestra el Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y The Sanwa Bank, Limited, Madrid, 27 de junio de 1988.
25. El grado de concreción con relación al tipo de cooperación es variable y depende de lo logrado por las partes en cada uno de estos acuerdos. El nivel de colaboración oscila desde simples declaraciones de futuras colaboraciones, por ejemplo el Protocolo entre la Universidad de Boise (USA) y el Gobierno vasco, 16 de marzo de 1988, a acuerdos que prevén un desarrollo posterior mediante convenios particulares como el Convenio-marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, las Universidades Andaluzas y las Universidades Nacionales del Noroeste Argentino para la realización de proyectos de investigación, San Miguel de Tucumán, abril de 1991. Incluso existen acuerdos más complejos que establecen intercambios de profesores, alumnos, financiación de becas, *stages*, etc., como por ejemplo el Convenio de Colaboración entre la Universidad de Nevada (USA) y el Gobierno vasco, Reno, 18 de marzo de 1988.

## 2. En función de la localización geográfica

### A. Fronterizos

Han sido los acuerdos que más rápidamente han gozado del beneplácito de las autoridades centrales. Su celebración tiene lugar entre CCAA y colectividades territoriales o entidades privadas vecinas. Los ámbitos de cooperación se extienden a materias muy diversas (cultura, educación, transportes, comunicaciones, medio ambiente). Estos acuerdos pueden ser bilaterales<sup>26</sup> o multilaterales<sup>27</sup>.

### B. Extrafronterizos

Se trata de relaciones concertadas por las CCAA con entidades extranjeras no fronterizas o vecinas. Al principio no era el grupo más numeroso y se reducía básicamente a los encuentros que tenía Canarias con otras regiones ultraperiféricas, bien a través del organismo regional CRPM, bien a través de encuentros puntuales<sup>28</sup>, y la CA de Cataluña mediante «los Cuatro Motores para Europa»<sup>29</sup>. Posteriormente, este tipo de colaboración se ha ido extendiendo a otras CCAA y a diferentes colectividades extranjeras fuera, incluso, del continente europeo<sup>30</sup>. De hecho, algunas CCAA por su situación geográfica sólo pueden acceder a este ámbito de cooperación como Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Valencia, Murcia, Asturias, Cantabria o las Islas Baleares.

## 3. En función del derecho aplicable

Lo importante de esta clasificación es determinar las prestaciones incorporadas en los acuerdos, independientemente de la denominación formal que reciban. Así, cabe tres tipos de pactos: los acuerdos no normativos, los regidos por el derecho privado y los regidos por el derecho público. En posteriores páginas se tendrá ocasión de valorar las dificultades de encajarlos dentro de estas tres categorías.

26. Entre otros, *Declarations Communes entre Aragon et Midi-Pyrénées*, Tolosa, 10 de marzo de 1987.

27. El supuesto habitual es para crear entre ellas organismos permanentes de cooperación, tipo la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), aunque no se excluyen otras posibilidades como el Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992, que sólo prevé la creación de un Fondo.

28. Este es el caso de la Resolución final del encuentro de las regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica y el Gobierno Autónomo de Canarias, Fort-de-France, 1 de octubre de 1988.

29. Mediante la conclusión de un Memorándum en Stuttgart, el 9 de septiembre de 1988, los presidentes del Land Baden-Württemberg, de la Generalitat de Catalunya, de Lombardía y de Rhône-Alpes establecieron un grupo de trabajo no institucionalizado. Vid. Llimona, J. «La cooperació interregional: balanç i perspectives», *Seminari sobre Integració Europea i Participació Regional: les Regions Després de Maastricht*. Bruselas, 4 y 5 de junio de 1992. *Quaderns de Treball*, nº 39. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993, p. 63-66. No obstante, se puede encontrar algún ejemplo puntual de este tipo de acuerdos realizados por otras CCAA con anterioridad como el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Quebec y la Diputación de Madrid, Madrid, 1 de diciembre de 1981 (este acuerdo fue asumido después por la Comunidad Autónoma de Madrid). O el Protocolo d'Amicitie et de Coopération entre la Province de Seville et le Conseil Regional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Sevilla, 20 de mayo de 1982.

30. Entre otros, vid. Protocolo de Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 12 de noviembre de 1990.

### A. Acuerdos no normativos

Estos pactos (también llamados compromisos no normativos), como su nombre indica, no están regidos por ningún derecho. Se trata normalmente de acuerdos-base en donde se prevé el ejercicio de futuras acciones de colaboración<sup>31</sup>. No obstante, en algunos de ellos, aunque no se determine el derecho aplicable o, incluso, se niegue su naturaleza obligatoria<sup>32</sup>, se observan efectos vinculantes para las partes contratantes<sup>33</sup>. Expresiones como «acuerdan», «obtención de resultados prácticos», «teniendo todos y cada uno de los textos la misma validez»<sup>34</sup>, afianzan la idea de que existe un auténtico compromiso de cooperar.

Es más, algunos acuerdos han previsto los órganos encargados de desarrollar las relaciones de colaboración, lo que ya indica cierto grado de coordinación y de planificación<sup>35</sup>. Incluso, el compromiso de aunar esfuerzos para conseguir ayudas financieras que partan, bien de los respectivos estados, bien de organizaciones internacionales, puede valorarse como una muestra del pacto contraído<sup>36</sup>. Por ende, los logros alcanzados mediante dichos acuerdos contribuyen a reforzar esta hipótesis<sup>37</sup>.

31. Para ejemplificar, vid. Protocolo de intenciones entre la Región Midi-Pyrénées (Francia) y la Generalitat Valenciana (España), Valencia, 16 de abril de 1991. Declaración Conjunta de Flandes i Catalunya, Barcelona, 28 de mayo de 1992.
32. Sirva de muestra: «El presente Protocolo se constituye como declaración de intenciones y no compromete a las autoridades firmantes ni éstas adquieren responsabilidad alguna respecto a las relaciones contractuales que puedan establecerse entre las empresas privadas», Manifestación sexta del Protocolo de Colaboración entre la Región de Bruselas-Capital y la Junta de Andalucía, Bruselas, 17 de noviembre de 1993.
33. En el Balanç d'activitats que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) elaboró durante el período 1982-1992 se señaló que a pesar de que el acuerdo de constitución no tenía valor jurídico, debía ser respetado por las ocho colectividades firmantes.
34. Estos términos se recogen por ejemplo en el Memorándum de amistad y cooperación entre el Estado de Illinois y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 17 de septiembre de 1990.
35. De forma ilustrativa, el Protocolo de cooperación entre la Diputación General de Aragón y la Región de Midi-Pyrénées, Zaragoza, 29 de junio de 1990, establecía que las relaciones de colaboración concretadas en distintos programas se llevaran a cabo de la siguiente forma: el seguimiento del Programa Político de la CEE correspondía por Aragón al secretario general de la Presidencia y al director general de Financiación; por Midi-Pyrénées, al director de Asuntos Económicos e Internacionales. Programa de Comunicaciones y Ordenación Territorial, por Aragón, al director general de Urbanismo, y por Midi-Pyrénées, al director de Acondicionamiento. Así sucesivamente para los programas de Agricultura, Turismo y Cultura, Cooperación Industrial y Comercial, Enseñanza Superior y Tecnología y, finalmente, Bienestar Social y Sanidad.
36. Muestra esta idea: «Acondicionar el eje viario Barbastro-Lannemezan, por el Tunel de Bielsa-Aragouet, con unas características propias de un itinerario internacional que permita el normal tránsito de personas y mercancías entre los territorios vecinos. A tal fin ambas Administraciones Públicas intentarán dedicar los recursos financieros necesarios para lograr una vía de características uniformes. Solicitarán ayudas excepcionales a los Estados y a la CEE a fin de acelerar su realización», Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Consejo General de Hautes-Pyrénées, Zaragoza, 31 de enero de 1992.
37. A título de ejemplo, el acuerdo creador de los Cuatro Motores para Europa dio pie a iniciativas comunes de las cuatro regiones como fue la creación de una exposición itinerante estructurada en cuatro grandes temas: nuevas tecnologías, diseño y moda, turismo y deporte y arte y cultura que tuvo lugar en Lombardía: Milán, 1989. Cataluña: Barcelona, 1990. Baden-Wurtemberg: Stuttgart, 1991. Y finalmente Rhône-Alpes: Lión, 1991. O la CTP que a pesar de ser un organismo sin personalidad jurídica ha promovido un buen número de actividades: proyectos desarrollados en el marco del programa comunitario INTERREG, acciones de información sistemática cerca de los agentes económicos e institucionales situados en el territorio de la CTP, organización de diversos encuentros (ciudades y pue-

En cualquier caso, entendemos que los acuerdos no normativos entran dentro de la definición de acuerdo exterior porque aunque no exista un derecho aplicable existe al menos el compromiso de las partes de cumplirlo y de que genere efectos para ellas.

Las CCAA han utilizado con frecuencia los acuerdos no normativos dada la inseguridad jurídica que recae en esta materia. Sin embargo, prolongar esta situación en la que las CCAA han recurrido a ellos para comprometerse y al mismo tiempo evitar los recelos de las autoridades centrales<sup>38</sup> no es deseable porque complica la búsqueda de una solución para regular el *ius contrahendi* autonómico<sup>39</sup>.

### B. Acuerdos de derecho privado

Este tipo de acuerdo exterior se caracteriza porque está sometido a uno o a varios derechos estatales; las partes contratantes actúan como personas privadas en lugar de como entes públicos. Normalmente prevén la creación de estructuras permanentes de cooperación (por ejemplo, un acuerdo por el que se aprueban los estatutos de creación de una sociedad civil regida por la legislación interna del Estado de una de las partes)<sup>40</sup>. Algunos de ellos han incluido anexos<sup>41</sup> o a partir de ellos se han concertado acuerdos de desarrollo, que especifican y detallan ámbitos de cooperación establecidos genéricamente en el primero<sup>42</sup>.

---

blos históricos de los Pirineos, con otras Comunidades de Trabajo europeas, etc.) entre otros. Con mayor detalle, vid. CTP. *Balanç de la presidència de Languedoc-Rosselló, 1991-1993*, ciclostil.

38. Repárese en lo forzado de establecer compromisos sin decirlo claramente:

«El incumplimiento de alguna de las partes contra el honor de este Acuerdo negará todas sus condiciones», Acuerdo entre el Consejo del Condado de Cheshire (Reino Unido) y el Gobierno de Navarra (España) en materia de educación, Chester, 3 de abril de 1990.

39. En uno de los borradores del Protocole de coopération entre les Régions Ultraperiphériques de l'Union Européenne (les Açores, les Îles Canaries, la Guadeloupe, la Guyane, Madère, la Martinique et la Réunion), Pointe-à-Pitre, 29 de marzo de 1995, se introdujeron cláusulas relativas al incumplimiento (violación grave) del acuerdo como la suspensión total o parcial del mismo o darlo por terminado entre la parte autora y el resto. Pues bien, dichas cláusulas que podían sugerir compromisos para las partes, desaparecieron del texto final.

40. De forma ilustrativa pueden verse las realizaciones alcanzadas en el seno de la Euroregión integrada por Cataluña, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées; sobre esta temática, vid. Llimona, J. «La Euroregión, factor de desarrollo e integración europea», *Conceptos*, n° 14, 1992, p. 5 y s. Pero existen otros ejemplos en los que no media la constitución de una asociación regida por el derecho privado como el supuesto del *Convenio-marco entre el Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Consejo Regional de Limousin*, Valencia, 4 de mayo de 1989, y la *Cláusula Anexa al Convenio-marco aprobado entre el Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Consejo Regional del Limousin*, Valencia, 4 de mayo de 1989, en el que el primero prevé la cooperación entre las Partes en el campo del empleo y de la formación y el segundo establece las modalidades que reviste la misma durante el período 1989-1990. En éste último se dispone el intercambio de personas para formación y se señala claramente el sistema de financiación para los becarios solicitantes de empleo procedentes de la otra Región (gastos de transportes, desplazamientos, alojamiento, cotizaciones del seguro de responsabilidad civil).

41. El *Acuerdo de cooperación entre la Región Ile-de-France y la Comunidad de Madrid*, París, 21 de septiembre de 1989, es un ejemplo de esta tendencia ya que incorporó un anexo en donde se realizaron las previsiones de cooperación para 1989 y 1990.

42. Este es el caso de la mencionada Carta de l'Euroregión en donde se definían los ámbitos de colaboración general entre las tres Regiones Parte y sobre esta base se han ido desarrollando acuerdos más concretos de cooperación; vid. *Protocol de cooperació entre el President de la Generalitat de Catalunya, el President de la Regió Languedoc-Roussillon i el President de la Regió Midi-Pyrénées*, Perpignan, 19 de octubre de 1991, en donde se preveía el programa de trabajo para 1992. En él se establecía la firma de una convención que favoreciese el intercambio de prácticas de jóvenes trabajadores en las

Los acuerdos autonómicos regidos por el derecho privado aparecieron tímidamente en la década de los ochenta<sup>43</sup> y, paulatinamente, se han ido consolidando; actualmente han cobrado vigor e incluso se han perfeccionado dada la mayor complejidad del Estado y a una interpretación del TC más tolerante con la acción exterior de las CCAA.

### C. Acuerdos de derecho público

Para explicar en qué consiste este tipo de acuerdos se ha acudido a lo dispuesto en el anexo a la Convención-marco de 1980 sobre los contratos tipo de «derecho público»:

Su objeto es principalmente la concesión de servicios públicos o la contrata de obras públicas (o los servicios u obras que se consideran «públicos» en los países correspondientes) o las cesiones arrendatarias y aportaciones financieras de un municipio a otro o a otro Organismo del otro lado de la frontera. Estas concesiones entrañan responsabilidades y riesgos especiales en relación con los servicios públicos.

La diferencia respecto a los acuerdos de derecho privado residiría, como sostiene N. Levrat, en que el efecto de estos últimos estaría limitado a las relaciones *inter partes*, sin poder modificar los derechos y obligaciones de terceros, tanto si la relación es horizontal como si es vertical: de autoridad con relación a los individuos o de subordinación respecto del Estado<sup>44</sup>.

El Convenio entre Cataluña y el Departamento francés al amparo del Canje de Cartas entre Francia y España de 1994 constituye un precedente de este tipo de acuerdos, pero es posible que a partir del RD de 1997 y la entrada en vigor del Tratado de Bayona de 1995 se vayan incrementando.

## 4. En función del tipo de cooperación

### A. Acuerdos que prevén un tipo de cooperación no institucionalizada

Fue el primer grupo de acuerdos que se realizó dadas las confusas facultades de las CCAA en el ámbito exterior y la desconfianza de las autoridades centrales. Asimismo constituyen el primer contacto formal de las CCAA con entidades extranjeras.

---

empresas, puesta en marcha de instrumentos comunes (ficheros, bancos de datos). Pues bien, esta previsión se convirtió en el Conveni de cooperació en matèria de formació professional ocupacional entre la Regió Languedoc-Roussillon, la Regió Midi-Pyrénées i la Generalitat de Catalunya, Perpiñán, 10 de julio de 1992. Igualmente, el Protocol de cooperació i Acta adicional 1993, Tolosa, 10 de diciembre de 1992, en el que se sientan las bases para 1993. Se trata de un acuerdo que tiene sus orígenes en la Carta.

43. M. Bernad Álvarez De Eulate ya hizo alusión al sometimiento del derecho privado con relación a la cooperación transfronteriza realizada por colectividades regionales y locales del Pirineo en «La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», Conférence des Régions Pyrénéennes (Jaca-Oloron 8-10 juin 1982), Conseil de l'Europe, CPLRE, Estrasburgo, 1982, p. 20.

44. Levrat, N. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*. París: PUF, 1994, p. 233.

### B. Acuerdos que prevén la creación de fondos de cooperación

Este grupo recoge los acuerdos exteriores que establecen una colaboración permanente entre las partes a través de la creación de un fondo de financiación común. En estos acuerdos, al margen del derecho aplicable, existe el compromiso de los signatarios de aportar capital<sup>45</sup>.

### C. Acuerdos que prevén la creación de estructuras permanentes de cooperación

Al igual que otras colectividades regionales, las CCAA participan activamente en asociaciones constituidas por ellas mismas, bien como miembros, bien actuando con funciones de gestión o de representación. Estos organismos estarán regidos por el derecho privado, que en principio coincidirá con el lugar donde se halla la sede social, por el derecho público, o por ninguno<sup>46</sup>. Una buena parte de estos organismos son transfronterizos y tratan de resolver los problemas derivados del hecho fronterizo<sup>47</sup>. Pero hay otros que se componen de entidades no vecinas<sup>48</sup>. Sin embargo la no ratificación de España a la Convención de 1986 sobre el reconocimiento de la personalidad de las ONG podría condicionar el establecimiento de estos organismos en nuestro territorio.

Hoy en día todas las CCAA son miembros de alguno de los organismos europeos compuestos por entidades regionales. Normalmente intervienen en más de uno

45. Esta fórmula ha sido utilizada en el Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992. En el mencionado acuerdo se preveía la creación de unos Fondos para la Cooperación Transfronteriza gestionados por una Comisión Permanente Institucional encargada de establecer los objetivos, acciones, presupuestos y disposiciones de aplicación además de proponer a las regiones los proyectos susceptibles de recibir la ayuda de los Fondos.

46. En el último caso, la doctrina española ha calificado a estos organismos como de «animación» dado que su creación no puede comportar obligaciones para sus miembros. Vid. Bernad, M. «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», RED, n.º 2, 1984, p. 469 y s. Blanc Altemir, A. «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals*, n.º 17, 1989, p. 48.

47. Aragón, Andalucía, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco forma parte de la Asociación Fronteriza de Regiones Europeas (ARFE) creada en 1971 mediante un acuerdo exterior denominado Carta, cuyos objetivos se centran en la puesta en común de los problemas particulares que preocupan a las regiones fronterizas europeas. Para mayor información, vid. ARFE. *Carta Europea de les Regions frontereres i transfrontereres*. Lleida: Generalitat de Catalunya, 1989. Asimismo, existen otras asociaciones fronterizas como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) ya comentada, o de alcance bilateral como la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte constituida el 31 de octubre de 1991 a través de un acuerdo no normativo. Para la CTP, vid. entre otros Bernad: «La Comunidad de Trabajo», op. cit., p. 469 y s. Fernández, N.; Peralta, E. «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», RIE, 1994, p. 499 y s.

48. Como la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), a la que pertenecen Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia y País Vasco. Ésta fue creada el 23 de junio de 1973 mediante un acuerdo de derecho privado regido por la Ley francesa de Asociaciones de 1901 cuyos objetivos básicos se centran en los intereses de las regiones periféricas, ultraperiféricas y marítimas. En torno a ella, vid. ARE. *Organisations interrégionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe*. Estrasburgo: ARE, 1995. Igualmente, la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial (RETI), creada en 1984 y regida por el Estatuto de Asociación Internacional Belga, de la que forman parte Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana, La Rioja y Navarra.

e incluso han ostentado representaciones importantes dentro de su estructura, como la Presidencia, Vicepresidencia, coordinadores en Comisiones de Trabajo, secretarios generales. De entre las más relevantes, por la participación de las CCAA, destaca:

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), nacida oficialmente en Pau, el 15 de abril de 1983<sup>49</sup>, mediante un acuerdo no normativo. Fue constituida por Cataluña, Languedoc-Roussillon, Aquitania, Aragón, Navarra, País Vasco y Andorra<sup>50</sup>. Sus objetivos se centran en la ejecución de acciones conjuntas en ámbitos relacionados con la problemática fronteriza<sup>51</sup>.

La Conferencia de Regiones Europeas Periféricas y Marítimas (CRPM) se creó por acuerdo en junio de 1973 en Saint-Malo (Francia)<sup>52</sup> y tiene como principal tarea la resolución de los problemas comunes de las regiones periféricas, ultraperiféricas e insulares de Europa. A tal fin pretende reforzar y desarrollar una red de cooperación entre diversos partenaires como por ejemplo la promoción de una política europea marítima global<sup>53</sup>.

Los «Cuatro Motores para Europa» es una estructura que nació de un acuerdo no normativo con la intención de fortalecer las relaciones de cuatro regiones: Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Cataluña y Lombardía y de participar en el proceso de unificación europea<sup>54</sup>. Se trataba de efectuar proyectos comunes y de convertirse en una plataforma de proyección exterior ya que las cuatro regiones entendían que por separado les era más difícil acceder a determinados mercados internacionales<sup>55</sup>. Inicialmente fue considerado como un grupo de trabajo no institucionalizado pero posteriormente las relaciones desarrolladas entre ellas superaron con creces este marco

49. En relación con los inicios de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), vid. Bernad Álvarez De Eulate, M. «La preparación de la Conferencia de las regiones pirenaicas», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, p. 235 y s.

50. Existe abundante bibliografía concerniente a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), vid. para una primera aproximación, Bernad Álvarez De Eulate, M. «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza», REDI, nº 2, 1984, p. 474 y s. Asimismo, resulta interesante la lectura de los Balances de Actividades que elabora este organismo con cierta periodicidad.

51. Para obtener una valoración pormenorizada de sus tareas actuales, vid. CTP. Comunidad de Trabajo de los Pirineos XIIIº Consejo Plenario, Argelès-Gazost, Cauterets, 26 y 27 de abril de 1995 y Comunidad de Trabajo de los Pirineos XIVº Consejo Plenario, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996.

52. Forman parte de la misma, las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Valencia, Galicia, Murcia y País Vasco.

53. Como reflejo de esta tendencia puede destacarse este párrafo:

«Entre las Regiones de Andalucía y los Países del Loira existe una serie de intereses comunes, que son susceptibles de ser reforzados mediante acciones concretas de colaboración en diferentes sectores, muy especialmente en el marco de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad». Protocolo de colaboración entre la Región de los Países del Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía, Granada, 19 de noviembre de 1990.

En relación con la ARE, vid. Protocolo de colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc-Roussillon, Montpellier, 23 de marzo de 1991. Con la CTP, vid. *Declarations Communes entre Aragón et Midi-Pyrénées*, Tolosa, 10 de marzo de 1987.

54. Memorandum d'Acord entre els Presidents de Baden-Württemberg, Catalunya, Lombardía i Rhône-Alpes, Stuttgart, 9 de septiembre de 1988.

55. Con detalle, vid. Llimona, J. «La cooperació interregional: balanç i perspectives», *Seminari sobre Integració Europea i Participació Regional: les Regions Després de Maastricht*. Bruselas, 4 y 5 de junio de 1992. *Quaderns de Treball*, nº 39. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993, p. 63.

sencillo de cooperación<sup>56</sup>. El 25 de junio de 1990 los Cuatro Motores decidieron cooperar con la Provincia de Ontario<sup>57</sup> y con otras regiones europeas, como el País de Gales. Aparte de la cooperación conjunta, estas entidades se han servido de la estructura de los Cuatro Motores para intensificar sus relaciones bilaterales<sup>58</sup>.

El grado de compromiso adquirido por los presidentes de las cuatro regiones ha ido estrechándose con el tiempo, lo que se ha reflejado en los acuerdos suscritos que contienen un nivel de obligaciones más elevado<sup>59</sup>. No obstante, la Comunidad Europea constituye una fuente de ingresos casi imprescindible de la que dependen buena parte de sus colaboraciones<sup>60</sup>.

La Euroregión: este término, pese a ser común a otros organismos europeos situados sobre todo en la frontera germano-holandesa y germano suiza<sup>61</sup>, tiene la virtualidad de identificar las entidades que lo componen: regiones y el ámbito de cooperación: Europa. El nuestro, en concreto, surge de una relación ya iniciada previamente entre Cataluña y las regiones francesas de Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées<sup>62</sup> que cristalizó, el 19 de octubre de 1991, en una Carta de Constitució

56. Posteriormente, se adoptó un procedimiento interno de funcionamiento organizado en torno a una Conferencia de Presidentes, un Comité de Coordinación y diversas Comisiones y Grupos de Trabajo.

57. Declaració d'Associació i Memoràndum d'Acord de Cooperació, Toronto, 25 de junio de 1990.

58. Como señaló J. Llimona, a raíz de la iniciativa Cuatro Motores surgió un proyecto de carácter bilateral entre Cataluña y Baden-Württemberg para recuperar conjuntamente el Delta del Llobregat, vid. op. cit., p. 65.

59. En una resolución adoptada por los presidentes de las cuatro regiones se explicaba como éstos se pusieron de acuerdo para solicitar financiación de un proyecto que se había gestado en su seno. Pues bien, las explicaciones contenidas en un documento de estas características (por ejemplo las implicaciones de estampar la firma de los presidentes), constituyen un ejemplo de la decisión de mostrar como se pueden tomar posiciones comunes entre entidades extranjeras que poseen una capacidad internacional más o menos limitada en lugar de esconderlas, tal como se hizo anteriormente, por temor a ser calificadas de actuaciones ilegales:

«Les Présidents des "Quatre Moteurs" ont approuvé la conception du projet "TELEREGIONS" ("Télé-présence") lors de la réunion du 17/02/1993 à Stuttgart. Le Groupe de Projet s'est ensuite efforcé d'obtenir une aide de la Commission de l'UE. pour ce projet, seul moyen d'en assurer le financement.», Groupe de Projet Téléregions, Résolution, 17 de marzo de 1995, contenida en QUATRE MOTEURS POUR L'EUROPE: Bilan de l'année 1995, décembre, 1995.

60. De forma ilustrativa:

«MIBP (multiregional international business program). Il progetto, cui partecipano università e scuole di istruzione superiore delle regioni motore più Galles e Ontario, dà luogo ad un seminario di quattro settimane che si terrà tra agosto e settembre 1996, i cui temi trattati saranno relativi a dati economici, politici e sociali di ciascun paese e regione.

Saranno selezionati studenti che avranno una borsa di studio per poter seguire un anno di studi in uno degli istituti partner del MIBP per poi tornare all'istituto di origine e terminare gli studi. Va segnalato che dai 36 studenti dell'anno 1992/93 si è arrivati ad una partecipazione di 90 studenti nell'anno in corso.

E' stata avanzata richiesta di cofinanziamento alla Commissione UE», QUATRO MOTORI PER L'EUROPA. (Conferenza dei Presidenti): Bilancio delle azioni in corso, Commissioni: Insegnamento e gioventù, cultura e affari sociali, economia, sistemazione del territorio, Milano, 1996.

61. Un estudio sobre algunas eurrregiones, vid. Linazasoro, J.L. «La coopération transfrontalière dans les communautés européennes: bilan et perspectives», *Revue du Marché Commun*, nº 315, 1988, p. 180 y s.

62. Anteriormente a la creación de este organismo, tuvieron lugar diversas reuniones entre los presidentes de las tres regiones, en particular, el 18 de febrero de 1989, 22 de febrero de 1990 y 5 de abril de 1991. Estos encuentros fueron relevantes porque en ellos se fue fraguando la idea de fortalecer sus relaciones a través de la firma de un documento que formalizara una estructura común, —la Euroregión—, que ya

firmada por los presidentes de estas regiones. De forma similar a otros organismos de cooperación, la Euroregión persigue la actuación conjunta de las tres regiones en Europa; la ejecución de programas comunes de colaboración y la puesta a disposición de instrumentos permanentes de cooperación.

La Comunidad de Trabajo Región Norte de Portugal-Galicia, constituida el 31 de octubre de 1991, procura que ambas regiones se desarrollen<sup>63</sup>. A tal fin la Comunidad selecciona las propuestas de proyectos que pueden pedir para que sean financiados por los Fondos Estructurales y coordina, también, la gestión de los proyectos sufragados con cargo a la iniciativa comunitaria INTERREG I e INTERREG II<sup>64</sup>.

Las diecisiete CCAA son miembros de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), organismo que aglutina a la práctica totalidad de las regiones europeas y que su objetivo principal es representar a las regiones europeas ante las instancias nacionales e internacionales. Las CCAA han seguido algunas de las estrategias políticas de la ARE, y así lo han hecho constar en acuerdos exteriores posteriores<sup>65</sup>.

Existen, no obstante, otros organismos menos conocidos en los que participan las CCAA como la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial (RETI) no transfronteriza, o la Ruta de las Altas Tecnologías de la Europa del Sur, asociación de interés económico<sup>66</sup>.

---

existía de hecho, vid. Comunicat de Presidents, Perpiñán, 19 de octubre de 1991, en el que se detallan todos estos pormenores.

63. Con detenimiento, vid. Ponte Iglesias, M.T. «Galicia y la Región Norte de Portugal: un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», *Dereito*. Vol. 2, nº 1, 1993, p. 161 y s.

64. En el marco de este programa se ejecutarán los siguientes proyectos: modernización y mejora de transportes en el área fronteriza; conservación del Parque Baixa Limia-Serra do Xurés; campaña de saneamiento del vacuno en un radio de 50 Km de la frontera; colaboración entre institutos de formación profesional; implantación de cable de fibra óptica entre Tui y Valença; desarrollo de la oferta de turismo rural. Para mayor detalle, vid. Communauté de Travail Galice-Nord Portugal, en ARE. Organisations interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), Estrasburgo, 1995.

65. En estos acuerdos se pueden encontrar enunciados de este tipo:

«Manifiestar su adhesión a la estrategia política de la ARE y reivindicar que sea reconocida la mayor participación de las regiones en el sistema institucional de la Unión Europea», Declaración conjunta del Land de Baden-Württemberg y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 27 de marzo de 1991.

«Que dentro del ámbito de actuaciones fomentadas por la Asamblea de Regiones de Europa, organización de la que las regiones de Andalucía y Lacio forman parte, y de su común pertenencia a la Comunidad Europea y, por tanto, inmersas en el objetivo de conseguir una cohesión económica y social entre todas las regiones comunitarias...», Protocolo de Colaboración entre la Junta de Andalucía y la Región italiana de Lacio, Sevilla, 1991.

«Por ello, las partes intervinientes, en el marco del Consejo de Europa, de la Comunidad Europea y de la Asamblea de las Regiones de Europa, deciden celebrar el presente Protocolo», Protocolo de Colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc-Rousillon, Montpellier, 23 de marzo de 1991.

66. Sobre ella, vid. García Segura, C. «La proyección exterior de Cataluña y su dimensión mediterránea: el Arco Latino, Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament», *Papers de Recerca*, nº 2, 1993, p. 24-25.

### III. OBSTÁCULOS PARA DETERMINAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA

#### 1. Las terminologías empleadas por las CCAA

##### A. Denominaciones de los acuerdos exteriores

Las diversas denominaciones que reciben los acuerdos exteriores de las CCAA (protocolo, memorándum, declaración de amistad, declaración de intenciones), no plantean problemas; son las partes las que deciden la conveniencia de utilizar uno u otro término. Las dificultades pueden aparecer, en todo caso, de identificar alguna de estas denominaciones con la utilización que se hace de ellas en otros campos del derecho interno o del DI. El empleo de vocablos más contundentes (como *acuerdo*, *convenio-marco*, *pacto*) no significa, necesariamente, que las partes hayan contraído fuertes obligaciones; y al revés, acuerdos denominados con términos más suaves (como declaración de principios, declaración de intenciones o memorándum), pueden contener un mayor grado de compromiso<sup>67</sup>. Por tanto se tienen que analizar las cláusulas de cada uno de los acuerdos exteriores de las CCAA para calibrar su auténtica dimensión jurídica.

Los motivos por los que las CCAA optan por una u otra denominación son diversos: las suspicacias de las autoridades centrales pueden influir en la elección de un término blando, que no sugiera la idea de pacto. O, por el contrario, intereses políticos en juego pueden inducir a las CCAA a utilizar vocablos más rotundos. De todas formas es previsible que, a medida que se vaya clarificando la regulación jurídica de estos acuerdos, se normalicen también los términos empleados. Lo deseable sería que la denominación escogida del acuerdo se identificara con su contenido, de manera análoga a los convenios de derecho interno o internacional, aunque también en estos últimos casos el nombre no hace la cosa.

##### B. Expresiones ambiguas

Los términos contenidos en los textos de los acuerdos también pueden generar confusiones sobre todo porque no siempre se les ha dado el mismo significado. Expresiones como cooperación interregional<sup>68</sup>, cooperación transfronteriza<sup>69</sup>, redes

67. Sobre este aspecto, vid. Petschen, S. «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas Españolas», RER, nº 34, 1992, p. 212.

68. Este término es quizás uno de los que más se presta a equívocos porque ha sido utilizado por las CCAA para identificar distintas situaciones: en primer lugar se refiere a los sujetos que llevan a cabo la cooperación, —las regiones—. En segundo lugar, incide en la cooperación desarrollada entre colectividades territoriales que no tienen en común una frontera. En tercer lugar, se predica también de las materias que son distintas del hecho fronterizo como la economía, comercio, agricultura y pesca, enseñanza, turismo, cultura, medio ambiente. Este último significado se recoge en la Carta de l'Euroregió entre Catalunya, Midi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon, Perpiñán, 19 de octubre de 1991. En este acuerdo de cooperación transfronteriza se separan los objetivos fronterizos, entendidos como los que se derivan estrictamente de la frontera, de otros campos de cooperación que denomina interregionales.

69. En un mismo acuerdo es posible hallar la expresión «relaciones transfronterizas interregionales» y la dudosa combinación «cooperación interregional y transfronteriza». La primera, permite identificar un ámbito de relación, es decir, el que se desarrolla a ambos lados de una frontera. También identifica los sujetos que la llevan a cabo: entre regiones (interregional). En cambio, la segunda, es más confusa porque al separar ambos vocablos parece que se trate de dos ámbitos de actuación diferentes. Resulta

transnacionales, entre otras, hay que valorarlas tras una lectura e interpretación conjunta del acuerdo. Estas ambigüedades, no obstante, se generan porque no existe un concepto unívoco de los acuerdos exteriores en los derechos estatales o sólo se contemplan de forma fragmentada e incluso contradictoria de una legislación a otra. Cabría esperar entonces del DI que contribuyera a clarificar los pactos suscritos por las CCAA con entidades extranjeras.

## 2. Desigualdad entre las CCAA

La actividad internacional de las CCAA varía de unas a otras; Andalucía, País Vasco o Cataluña pronto destacaron por la fluidez de contactos internacionales, mientras que otras como La Rioja o Castilla-La Mancha apenas se movieron. Esta circunstancia podría acrecentar las desigualdades existentes entre ellas, ya que las primeras potencialmente obtendrían beneficios de sus contactos exteriores (económicos, culturales, lingüísticos, educativos) que no tendrían las segundas.

No deja de ser paradójico que la misma base normativa (art. 149.1.3 de la CE), aplicable por igual a todas las CCAA, se interpreta de distinta manera según la autonomía que pretenda concluir un acuerdo exterior<sup>70</sup>. En este contexto es mucho más difícil encontrar una solución única para el *ius contrahendi* autonómico.

## 3. Falta de regulación normativa

Las lagunas normativas existentes junto con la interpretación inicialmente restrictiva del art. 149.1.3 de la CE han dificultado considerablemente la determinación de la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores autonómicos.

### A. Derecho que rige el acuerdo exterior

Acuerdos no normativos: tal como se ha dicho antes, aunque los acuerdos no normativos carezcan jurídicamente de fuerza vinculante, desde el principio se han cernido dudas sobre el valor que las partes han querido darles en realidad<sup>71</sup>. Existen ejemplos de acuerdos calificados por las CCAA junto con sus homólogos de compromisos no normativos que contienen prestaciones obligatorias<sup>72</sup>. O lo que es más grave, éstas

---

ta más sencillo, por el propio término, que interregional se refiera únicamente a las colectividades que participan en el acuerdo y no aquel tipo de cooperación suscitada más allá de una frontera.

70. De este fenómeno ya se hizo eco la anterior Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en la que se constató que en un mismo Estado y bajo una misma legislación algunas colectividades territoriales afirman no llevar a cabo relaciones internacionales porque la ley no se las permite, mientras que otras, por el contrario, mantienen una actividad exterior considerable, vid. Guevara, J.R. *Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales (exploitation des questionnaires)*, CPL/LOC (24) 14, Estrasburgo, 2 de marzo de 1990, p. 27-28.

71. Así, es posible calificar al Protocolo de acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón, Zaragoza, 20 de septiembre de 1989, como de un acuerdo exterior de carácter no normativo del que no se derivan obligaciones inmediatas para las Partes. Sin embargo, dicho acuerdo lleva implícito el compromiso de cooperar para mejorar los accesos a través de los pasos fronterizos aunque en aquella época se redujera competencialmente a la mínima expresión.

72. Como es el caso, y para ciertas disposiciones, del Protocolo de Colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura, Puente Ajuda, 17 de enero de 1992. En éste, ambas

se encuentran en anexos concertados con posterioridad al acuerdo principal y que difícilmente pasarán algún control mientras no cambie la normativa vigente<sup>73</sup>.

Problemática semejante se puede encontrar, también, en la concertación de acuerdos entre CCAA y organismos privados. Algunos de ellos han incorporado cláusulas que expresamente descartan la posibilidad de contraer obligaciones contractuales, aunque de su contenido se desprenda la intención de promover las relaciones *inter partes*<sup>74</sup> basándose, al menos, en la mutua confianza<sup>75</sup> y, sobre todo, en la intención de cooperar<sup>76</sup>. Es más, un acuerdo no normativo puede sentar las bases de posteriores convenios de contenido obligatorio más claro<sup>77</sup>.

En cualquier caso parece que han sido las históricas insuficiencias normativas las que han llevado a las CCAA a concluir este tipo de acuerdos y no su auténtica voluntad, orientada a menudo a contraer obligaciones con las otras partes. Tal contradicción se ha evidenciado, también, en el propio texto del acuerdo<sup>78</sup>.

---

colectividades manifiestan que se trata de un compromiso mutuo de carácter no normativo para más adelante establecer, en concreto, a partir de las manifestaciones segunda y siguientes, que se crea un grupo de trabajo que deberá elaborar un plan anual de actividades, constituido por diez miembros y que tanto la Junta de Extremadura como la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo soporarán respectivamente los gastos de funcionamiento inherentes a su participación.

73. Como muestra de este problema se va a transcribir un informe de la Oficina de control económico del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco a propósito de un acuerdo exterior: «El protocolo de colaboración que se informa, en cuanto establece con carácter general unas líneas de actuación que se desarrollarán anualmente en acciones concretas, no genera directamente obligaciones de contenido económico. Dichas obligaciones derivarán de los Anexos al protocolo en los que se acuerden los programas concretos de actividades a desarrollar cada año que requerirán para su realización la existencia de consignación presupuestaria adecuada y suficiente al efecto y el sometimiento a los procedimientos vigentes en esta Comunidad Autónoma en función de la naturaleza de las acciones a desarrollar», Vitoria-Gasteiz, 14 de mayo de 1997.

74. Sirva de muestra:

«Obligaciones legales: Ambas partes harán todo lo posible para llevar a cabo el contenido de los artículos aquí descritos, pero no asumirán ninguna obligación legal a este respecto», Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y The Industrial Bank of Japan, Limited, Madrid, 22 de enero de 1990.

75. La mutua confianza puede tener diferentes manifestaciones como la expresada en el Protocolo de colaboración entre el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y el Gobierno de Navarra en materia de Educación, Juventud y Cultura, Pau, 13 de diciembre de 1990, el cual prevé el principio de reciprocidad total, especialmente en materia financiera.

76. Tómese como ejemplo:

«Nosotros pretendemos a través del conjunto de estas medidas, establecer una red de relaciones durables y de colaboración privilegiada entre las dos Regiones, para contribuir a su mutuo desarrollo económico y cultural», Declaración Común del Presidente del Principado de Asturias y del Presidente de la Región de Bretaña, Rennes, 22 de septiembre de 1988.

77. Esto se constató, por ejemplo, en el Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Moscú, Madrid, 15 de marzo de 1991, en el que se declaró que éste pretendía dar una mayor operatividad a través del establecimiento de acciones concretas al acuerdo que se firmó con fecha de 31 de enero de 1982 entre la anterior Diputación de Madrid y Moscú, y ratificado posteriormente por la Comunidad de Madrid, el 14 de septiembre de 1985.

78. Es más, se han realizado acuerdos exteriores de carácter no normativo que por lo ambiguos que son resultan rocambolescos como la denominación que recibe el Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Victoria, Australia (o el Ministerio de Planeamiento y Vivienda, Victoria-Australia) y el Gobierno de Andalucía (o la Dirección General de Ordenación del Territorio), Sevilla, febrero de 1991; o lo previsto en su art. 4:

«Las partes actuarán con sus mejores intenciones, limitadas por cualquier disposición estatutaria relevante que aplique en Andalucía en España o en el Estado de Victoria, o por limitaciones acordadas

Acuerdos de derecho privado: no ha existido un criterio uniforme para diferenciar este tipo de acuerdos del resto de pactos suscritos por las CCAA con entidades extranjeras debido, en buena parte, al argumento de que el marco normativo vigente no lo permitía. Según este razonamiento, algunos autores negaron de raíz su valor jurídico<sup>79</sup> o justificaron la exclusión de jurisdicción porque la normativa era en definitiva lo que determinaba la naturaleza jurídica, independientemente de lo querido, en realidad, por las partes<sup>80</sup>.

La dificultad radica en que un pacto puede ser valorado de distinta manera según las legislaciones de las partes contratantes: lo que para el derecho español es un compromiso no normativo puede ser para el resto un acuerdo del que dimanen obligaciones exigibles; estas contradicciones se reflejan en el texto de algunos acuerdos<sup>81</sup>. Determinar cuando un pacto suscrito por las CCAA contiene o no prestaciones vinculantes es un problema que va más allá del ámbito teórico, ya que puede tener consecuencias para las partes, muy en especial, en el caso de eventuales incumplimientos y en la posibilidad de acudir ante los tribunales internos. No es lo mismo intentar obtener una reparación de la inobservancia de un compromiso no normativo que de un acuerdo de derecho privado; existen muchas más posibilidades de obtener un arreglo en este último caso.

---

en el caso particular, en el libre intercambio de información científica, técnica o de desarrollo que se genere como consecuencia de este acuerdo. En el caso de investigación conjunta, las partes discutirán, a priori, los términos, condiciones, y acuerdos relacionados con la creación, desarrollo y protección de los resultados de la investigación conjunta».

79. R. Bustos entendió que no pueden generar verdaderas obligaciones jurídicas porque, de ser así, tendrían que ser conceptuados como tratados, vid. *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 350-351. También recordar que A. Pérez Calvo estimó que los acuerdos de diverso tipo como no tenían fundamento jurídico eran actuaciones de hecho, vid. *Estado Autonómico y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 60-61.

80. Éste ha sido el planteamiento presentado por R.E. Muñoz en relación con el comentado Protocolo de colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura, Puente Ajuda, 17 de enero de 1992. Vid. «Comentario al Protocolo de Colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, p. 141 y s.

81. Este puede ser el caso, por ejemplo, del Protocolo de colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura, Puente Ajuda, 17 de enero de 1992. En su exposición de motivos, pese a establecerse claramente que se trata de un compromiso mutuo de carácter no normativo, su falta de obligatoriedad no queda suficientemente demostrada. Dicho acuerdo prevé la creación de un grupo de trabajo compuesto por diez miembros, cinco de cada parte, que respectivamente sufragarán los gastos de su participación. A su vez, se estipula que el grupo de trabajo anualmente elaborará un plan de actividades en donde constarán las distintas actuaciones y cuando éstas comporten financiación específica se definirán, caso por caso, en el citado plan. Estas cláusulas plantean una serie de problemas: ¿qué ocurre si en el seno del mencionado grupo de trabajo una de las partes deja de pagar por ejemplo costes que de forma eventual pueden llegar a ser comunes como gastos administrativos, comidas de trabajo o pagos efectuados para costear dictámenes de técnicos o de personal especializado?. Posteriormente, si se desarrolla una actividad en la que es necesario que las partes contribuyan a su financiación será difícil negar que ahí no ha mediado un pacto inter partes y que éste deriva del Protocolo base de 1992.

Desde esta perspectiva, es posible ver un acuerdo regido por el derecho privado o, como ha expresado J.A. Pavón, en dicho acuerdo existe una «firme voluntad política de colaboración por parte de las entidades firmantes y que podrían producir ciertos efectos de contenido jurídico, por muy limitados que fuesen, y siempre dentro del marco de sus respectivas competencias», vid. «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Regiones portuguesas limítrofes», RED1, nº 1, 1996, p. 406-407.

La falta o confusa normativa de los acuerdos exteriores de las CCAA dificulta la distinción entre un compromiso no normativo y un acuerdo obligatorio *strictu sensu*, y entre un acuerdo obligatorio y un acuerdo regido por el derecho privado. Aún así es posible diferenciarlos respectivamente por el contenido y por el derecho aplicable. En el primer caso, la diferencia residiría en que los acuerdos vinculantes generan obligaciones concretas, como la disposición de medios financieros comunes para sufragar los gastos de constitución y funcionamiento de organismos permanentes, ejercicio de acciones puntuales como el intercambio de personas, visitas, becas<sup>82</sup>. Lo importante es que se establezca el objeto y la intención de las partes de llevarlo a cabo<sup>83</sup>. Algunos autores han entendido, sin lugar a dudas, que existen acuerdos exteriores de las CCAA de los que se desprenden obligaciones<sup>84</sup>. En cambio, los acuerdos no normativos sólo establecen colaboraciones genéricas de las que no es posible deducir ninguna prestación determinada.

En el segundo caso, la diferencia entre los acuerdos obligatorios-acuerdos de derecho privado residiría en que estos últimos establecerían en el texto la legislación interna por la que se rigen; entonces ¿qué ocurre con los acuerdos exteriores suscritos por las CCAA que contienen prestaciones vinculantes pero no se ha dispuesto en el texto el derecho aplicable? Su naturaleza es dudosa e insegura porque no es posible determinar a qué orden jurídico pertenecen.

Donde más se ha reflejado este problema ha sido en la personalidad jurídica de los organismos de cooperación creados por entidades regionales de distintos países, incluidas las CCAA. Para tratar de resolver esta cuestión en los anexos de la Convención-marco de 1980 se propuso una serie de condiciones que debían reunir los organismos de cooperación regidos por el derecho privado. En concreto se señaló que podrían regularse por la ley del lugar de la sede. En su defecto, los Estatutos de creación deberían establecer ciertos aspectos para prevenir futuros problemas: los miembros de la asociación, el nombre, la sede y su forma jurídica (con referencia a la ley nacional), objetivos, ámbito de responsabilidad de los asociados ante terceros, entre otros.

82. Sirva de muestra de los acuerdos que prevén algún tipo de financiación, entre otros, el Protocolo de Amistad y Cooperación para el desarrollo de los intercambios económicos, culturales y sociales entre la Junta de Andalucía y la Asamblea Provincial y el Consejo Municipal de Fez, Fez, 11 de abril de 1992.

83. A continuación se transcribe la opinión del abogado del Estado en la STC 137/1989 (en la que el TC impugnó un Comunicado de Colaboración entre la CA de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca) con la intención de mostrar los elementos que atribuyen obligatoriedad a un acuerdo exterior autonómico:

«A propósito de la naturaleza del documento recurrido, aquella se deduce, de conformidad con el art. 1281 del Código Civil, del sentido literal de lo suscrito. En dicho documento se declara que se trata de un comunicado que contiene “lo convenido” por las partes en fecha determinada. Y el objeto de tal convenio es doble: por un lado, iniciar una colaboración para el estudio de la administración del medio ambiente en Galicia; por otro, la planificación de los abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de rías en Galicia, “lo que inequívocamente pone de relieve que se ha definido el contenido de los estudios objeto del contrato, pudiéndose así venir en conocimiento del mismo y de la intención o voluntad de los contratantes (art. 1289 Código Civil)”».

84. Sobre un estudio de estos acuerdos, vid. Pau i Vall, F. «A l'entorn de l'agermanament entre Califòrnia i Catalunya», *Autonomies*, nº 6, 1987, p. 203.

Las CCAA, ante el insuficiente derecho español, buscaron amparo normativo en legislaciones extranjeras más flexibles<sup>85</sup>. Pero, en cualquier caso, la falta de regulación jurídica clara ha generado acuerdos muy anómalos, casi «deformes»<sup>86</sup>, por decirlo de algún modo. En una primera etapa acuerdos vinculantes se encubrieron bajo las formas de los no normativos. Posteriormente, los de derecho privado fueron adoptando cláusulas a medio camino entre éstas y las de derecho público<sup>87</sup> o, incluso, emplearon términos más similares a los utilizados en los tratados internacionales<sup>88</sup>.

Acuerdos de derecho público: actualmente ya nadie duda que los vínculos nacidos de los acuerdos exteriores de las CCAA podrían reforzarse y, consiguientemente, generar mayores prestaciones si estuvieran regidos por el derecho público. Esta posibilidad no fue abiertamente admitida hasta la celebración del Tratado de Bayona de 1995. La fórmula de autorización del tratado-marco para los acuerdos exteriores de derecho público permite que las CCAA ejerzan prerrogativas de derecho público como gestionar un acceso vial o una estación depuradora de aguas o la protección de los bosques. El principio de territorialidad no impide que las CCAA realicen actuaciones fuera de su ámbito<sup>89</sup>, porque un tratado-marco celebrado por el Estado español puede ampararlas y, a la vez, armonizar legislaciones extranjeras; piénsese en el supuesto de que se quiera controlar el uso de fondos autonómicos depositados en una entidad financiera extranjera para mantener un proyecto de cooperación. La predisposición de los órganos centrales a aceptar los acuerdos exteriores de las CCAA, regidos por el derecho público (con su autorización), mostrará en un futuro las auténticas intenciones de las CCAA de contraer obligaciones con entidades extranjeras y sin necesidad de acudir a fórmulas artificiales de cooperación.

85. Las diecisiete CCAA son miembros de la ARE y como tales deben contribuir al pago de una cuota. Participan, por tanto, en una asociación de derecho privado regida por los art. 21 a 79 del Código civil local alsaciano (Francia) que puede disponer de personal y de presupuesto propio, obtenido por las cotizaciones de sus miembros, por las subvenciones de instituciones públicas o privadas, actividades, patrimonio propio y de todo ingreso que la ley le autorice a obtener. Asimismo, el hecho de pertenecer a la ARE comporta una serie de cargas como la que impide que, ante una eventual disolución o retirada de una de las CCAA, se pueda exigir la restitución de las aportaciones efectuadas hasta el momento (art. 11 y 14). Estatutos de la ARE, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

86. De este modo, las competencias internas que tienen las CCAA no pueden desplegar plenos efectos en el ámbito internacional, minusvalorando sus posibilidades, vid. Astola, J. *Poder Regional de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 238.

87. La preocupación por el empleo, la formación de personal, la protección de la lengua o de la cultura, la educación, etc., son ámbitos que ordinariamente se recogen en los acuerdos exteriores de las CCAA y que se encuentran más cercanos a los grandes temas de las autoridades autonómicas y centrales que a la de los entes privados.

88. Como muestra:

«Entrada en vigor: el presente acuerdo surtirá efecto una vez que cada una de las partes notifique el cumplimiento de los trámites procedimentales fijados en su derecho interno», art. 11 del Acuerdo marco entre el Gobierno vasco y el Gobierno de la República y Cantón del Jura, Porrentruy, 26 de noviembre de 1992.

89. En relación con el principio de territorialidad y las CCAA, vid. Alberti, E.; Aja, E.; Font, T.; Padrós, X.; Tornos, J. *Manual de dret públic de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1992, (esp. p. 83-89).

### B. Objeto del acuerdo exterior

Los acuerdos concluidos por las CCAA sobre cooperación transfronteriza participan también de la problemática comentada en el punto anterior de determinar el derecho aplicable. No obstante en esta materia existe una base normativa como la Convención-marco de 1980 o el Tratado de Bayona de 1995, y una práctica desarrollada por las CCAA que se ha impuesto sobre cualquier interpretación demasiado restrictiva del *ius contrahendi* autonómico.

En cambio la falta de normativa expresa ha complicado la concertación de acuerdos exteriores extrafronterizos. Hasta fechas muy recientes, esto era lo que sucedía con los pactos suscritos en materia de cooperación al desarrollo, porque aunque podían fundamentarse en tratados internacionales celebrados por España<sup>90</sup> o en los convenios suscritos con la AECE, en ninguno de ellos se hacía referencia expresa al *ius contrahendi* de las CCAA. Piénsese en los problemas que pueden generar por falta de control, solución de diferencias, reparación, o en su caso, posible compromiso del Estado<sup>91</sup>. Para que estos acuerdos sean válidos es necesario demostrar de algún modo el consentimiento implícito de las autoridades centrales<sup>92</sup>.

90. En este sentido, vid. Acuerdo de cooperación entre la Consejería de la Junta de Andalucía y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Sevilla, 30 de marzo de 1989, en el que las Partes indican que el mismo desarrolla el Convenio de Cooperación Cultural entre el Reino de España y la República de Argentina, Buenos Aires, 23 de marzo de 1971. O el Protocolo de Cooperación entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Junta de Andalucía, Sevilla, 1990, en el que se señala que este Protocolo tiene como base política, jurídica y documental el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República de Argentina, Madrid, 3 de junio de 1988, y el Protocolo de Cooperación Científica y Tecnológica que forma parte del anterior.
91. De forma orientativa sirva el comentario de esta tendencia del Protocolo de Cooperación entre el Consejo Municipal de Tetuán y la Junta de Andalucía para desarrollar diversas actuaciones de rehabilitación en la Ciudad de Tetuán, Tetuán/Sevilla, 8 de octubre de 1990, firmado por el alcalde-presidente del Consejo Municipal de la ciudad marroquí y por el consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. En el mismo se afirmaba que su base jurídica reposaba en el Convenio de Cooperación Cultural y Técnica entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos de 1980. Así, ambas colectividades decidieron colaborar técnica y financieramente en la recuperación y rehabilitación arquitectónica de la ciudad de Tetuán. A tal fin se acordó la creación de una Comisión Paritaria de Seguimiento integrada por dos personas de cada parte que se encargaría, principalmente, de definir los proyectos y los mecanismos técnicos, financieros y de gestión para la puesta en marcha de los distintos programas. Ésta debía preparar un Programa de Actuaciones de carácter bianual en donde se concretaran los mencionados puntos. Igualmente se indicaba que el Ministerio del Interior y de la Información del Gobierno marroquí había autorizado al alcalde de Tetuán para aprobar los Programas de Actuación y, respecto de la parte andaluza, lo había sido el consejero de Obras Públicas y Transportes. Del contenido del acuerdo se deduce que existía no sólo el compromiso de cooperar sino también el interés en poner a disposición medios financieros que costeasen al personal proveniente de la Comunidad Andaluza y, a la inversa. Por ende, la concreción de esos compromisos no se especificaba en el mencionado acuerdo, sino que se debía determinar cuando se redactaran los correspondientes programas. De este modo resulta más difícil valorar el auténtico pacto querido por las Partes, sobre todo, porque esos programas no se publicaban en el BOE, es más, ni siquiera existía la obligación jurídica de hacerlo. También planteaba dudas la base normativa en la que se apoyaban, es decir, el Tratado entre Marruecos y España del año 80 (no se establecía la fecha de su realización o su publicación en el BOE). Tampoco constaban de forma fehaciente las autorizaciones expedidas por las autoridades jerárquicamente superiores para aprobar los referidos programas. En síntesis, por su contenido resulta complejo determinar con seguridad que era un acuerdo vinculante para las Partes firmantes y los efectos que por esta razón podían desencadenarse.
92. Ello ocurre claramente en el Programa de Actuaciones para el bienio 1991-1992 que define el Protocolo de Colaboración entre el Consejo Municipal de Tetuán y la Junta de Andalucía-Consejería de

Semejante problemática se ha constatado en acuerdos exteriores de las CCAA que regulan las mismas materias que los tratados-marco de cooperación concluidos por España en el ámbito de la prevención de drogodependencias<sup>93</sup>, cooperación cultural<sup>94</sup>, educación<sup>95</sup>, turismo<sup>96</sup> o la construcción de un puente inter-

Obras Públicas y Transportes para desarrollar diversas actuaciones de rehabilitación en la ciudad de Tetuán, Sevilla y Tetuán, 13 de junio de 1991, elaborado en aplicación del acuerdo anteriormente mencionado, se estipula una cuantía aproximada de 50 millones de pesetas que deberá financiar la Junta de Andalucía para rehabilitar la Madrasa Lukkach situada en la Medina de Tetuán, entre otros proyectos. Dicha financiación se llevará a cabo con cargo a las cantidades ya enviadas por ésta al Ministerio de Asuntos Exteriores, para actuaciones de cooperación internacional procedentes de los presupuestos de 1990-1991.

93. Por citar alguno, el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Venezuela sobre cooperación en materia de prevención del consumo y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Madrid, 24 de septiembre de 1996 (BOE, 27.3.1998), dispone que en materia de prevención:

«a) El intercambio de propuestas para el desarrollo de programas experimentales.

b) Selección de programas prioritarios en el campo de la prevención.

c) Elaboración de programas generales de promoción de la salud y educación para el bienestar de los ciudadanos y especialmente de la juventud», (art. 1).

Por su parte, el Proyecto de Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencias del Gobierno vasco y la Gobernación de la Provincia de Mendoza, para el desarrollo de estrategias y programas de prevención de las drogodependencias, Mendoza, 21 de abril de 1997, establece como líneas de actuación:

1) Experimentación de Programas de Prevención de las Drogodependencias (...)

2) Formación, cualificación y reciclaje de agentes sociales (...)

3) Transferencia de materiales y recursos de prevención (...)

4) Información y documentación en drogodependencias (...)

5) Formación, cualificación y reciclaje de profesionales que intervienen en drogodependencias.

94. De forma ilustrativa, el Convenio de cooperación cultural educativa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de Ucrania, Madrid, 7 de octubre de 1996 (BOE, 21.8.1997), señala:

«Las Partes fomentarán y apoyarán el intercambio de profesores, estudiantes, científicos y expertos. Asimismo, promoverán la cooperación entre las universidades y centros de investigación entre los dos países», (art. 3).

Por su parte, en el Acord de Cooperació entre Florida i Catalunya, Tallahassee, 20 de septiembre de 1995, las Partes acordaron:

«Donar suport a contactes mutus que conduixin a la materialització de projectes en els àmbits de la cultura, de l'ensenyament (universitat, altres nivells) i de l'esport».

O el Protocolo de Colaboración entre la Región Norte y la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Oporto, 21 de febrero de 1995.

«Las Regiones favorecerán la cooperación entre las Universidades, fomentando el establecimiento de convenios entre las diferentes Instituciones, con especial actuación de las medidas tendentes al desarrollo tecnológico».

95. En el Acuerdo de Cooperación cultural, educativa y científica entre el Reino de España y la República de Georgia, Madrid, 11 de marzo de 1993 (BOE, 3.12.1996), se indica:

«Ambas partes fomentarán el desarrollo de las relaciones entre sus dos países en el campo de la educación mediante:

d) La concesión de becas de estudio y especialización a los estudiantes, profesores, conferenciantes e investigadores de la otra Parte, en los campos de las artes, la cultura, la ciencia y la tecnología», (art. 1).

Desde el ámbito autonómico, el Protocol de Cooperació entre la Generalitat de Catalunya, Regió del Lluenguadoc-Rosselló, Regió del Migdia-Pirineus, Tolosa de Lluenguadoc, 10 de diciembre de 1992, se aprobó el programa para 1993 que dispuso:

«Continuació dels intercanvis entre estudiants-investigadors mitjançant beques acordades per les Regions, segons un sistema d'ajuda harmonitzat».

96. De forma ilustrativa, el Acuerdo de Cooperación en materia de turismo entre el Reino de España y la República de Colombia, Bogotá, 9 de junio de 1995 (BOE, 7.3.1998), dispone que las Partes:

nacional<sup>97</sup>. Sin embargo los acuerdos de las CCAA se diferencian de estos tratados porque su incumplimiento no genera la responsabilidad internacional del Estado. Aún así resulta difícil que de la inobservancia de un tratado-marco de cooperación se active el mecanismo de la responsabilidad con lo cual en la práctica ambas clases de pactos se parecen.

Por otra parte tampoco queda claro el fundamento jurídico de los acuerdos de las CCAA suscritos con entidades extranjeras que tienen por objeto programas comunitarios<sup>98</sup>; mientras que para unos sería de aplicación la Convención-marco de 1980, para otros su base residiría directamente en los programas comunitarios<sup>99</sup>.

En nuestra opinión pueden converger a la vez varias bases jurídicas que regularán aspectos distintos: por ejemplo, la manifestación del consentimiento del Estado español a la Convención-marco de 1980 permitió que las CCAA concluyeran acuerdos transfronterizos cuyos ámbitos de cooperación pueden estar supeditados a la obtención de financiación comunitaria. Ello implica que tendrán también que atenerse a lo dispuesto en esta última normativa<sup>100</sup>.

En cambio habría un vacío jurídico respecto a los acuerdos extrafronterizos concertados para sufragar la cooperación de las entidades parte mediante recursos comunitarios. ¿Se entendería por ello que la falta de oposición del Estado español es una

«Colaborarán, en la medida de sus posibilidades, en la promoción y desarrollo de los sectores turísticos de los dos países mediante las siguientes acciones:

a) Intercambiar misiones técnicas que realicen estudios sobre las posibilidades turísticas de las zonas que se determinen.

b) Fomentar el intercambio de misiones empresariales que evalúen la oportunidad de negocio y la posibilidad de realizar inversiones turísticas.

c) Realizar programas de cooperación que tengan como fin la promoción o el desarrollo turísticos, especialmente cuando fomenten los tipos de turismo especializado que puedan contribuir al desarrollo diferencial de las regiones y al desarrollo sostenible de la actividad turística en cada uno de los dos países.

d) Apoyar la cooperación en materia de recuperación de edificios históricos con fines turísticos.

e) Favorecer la colaboración de expertos en materias jurídicas relacionadas con el sector turístico. Asimismo, intercambiar información sobre la legislación turística vigente en cada uno de los dos países

f) Facilitar la divulgación de las posibilidades y ofertas turísticas del otro país en el suyo propio (...)), (art. tercero).

Por su parte, el Protocolo de Acuerdo entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Turismo de Israel, Jerusalén, 14 de marzo de 1992, establece que las Partes acordaron promover el turismo en los siguientes sectores:

«1) Enseñanza y capacitación de personal para la industria hotelera.

2) Intercambio de docentes en hotelería y turismo e intercambio de estudiantes (...). Ambas partes introducirán paquetes turísticos especiales, que aúnen sus comunes historias y acervo cultural. Se acordó asimismo alentar y promover visitas de grupos de diversas categorías especiales, como por ejemplo, tercera edad, deportes, cultura, jóvenes y estudiantes, etc.».

97. Sobre el particular, sirvan los comentarios realizados al Canje de Cartas entre Francia y España de 1994 que amparó el Convenio entre Cataluña y el Departamento de los Pirineos Orientales y los tratados con Portugal respecto a la construcción de puentes internacionales.

98. Respecto al alcance de este tipo de relaciones, vid. Blancafort, A. «La conexión europea», *Economics*, septiembre de 1992, p. 205 y s.

99. Para comprender estas incertidumbres y su relación con la interpretación efectuada al art. 149.1.3 de la CE, vid. Pérez Tremps, P. «Les competències en matèria internacional i la Unió Europea», *Autonomies*, n° 22, 1997, p. 80.

100. Sirva de muestra, en la Carta de l'Euroregió ya mencionada se señaló expresamente:

«Programes de Cooperació: (es farà un recompte de) les accions concertades aplicades en el marc de programes i de reglaments europeus».

aceptación tácita de su conclusión?<sup>101</sup>, y la promoción de la cooperación extrafronteriza por la Comunidad Europea, ¿sería una prueba más de una práctica que podría convertirse en una costumbre internacional protectora de los acuerdos extrafronterizos?. Las posibles respuestas se analizarán en el capítulo siguiente.

### C. Entidades contratantes

A los problemas mencionados cabe añadirle otro que se da cuando una de las partes es un Estado. Para algunos, este simple hecho confiere a los acuerdos la cualidad de tratados internacionales, susceptibles de desencadenar la responsabilidad del Estado<sup>102</sup>. Esta posición ha venido, además, corroborada por cierta jurisprudencia constitucional que, en aplicación del art. 149.1.3 de la CE, recondujo al ámbito de las competencias estatales cualquier tipo de acuerdo exterior<sup>103</sup>.

La posición doctrinal mayoritaria considera que, según la Convención de Viena de 1969, los convenios suscritos por entidades territoriales con personal de ministerios extranjeros o representantes de departamentos adscritos a ministerios (supuesto habitual en la práctica de las CCAA)<sup>104</sup>, no pueden considerarse *strictu sensu*

101. Existen numerosos ejemplos comprendidos dentro de lo que en el ámbito comunitario se entiende por cooperación interregional (y dentro de la cual se puede desarrollar cooperación extrafronteriza entre regiones comunitarias, vid. capítulo cuarto):

En el Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países de la Loire, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991, se dispuso:

«Visto que los instrumentos relativos a la política regional de la Comunidad Europea y en especial el nuevo reglamento del FEDER en su artículo 10.b., favorecen la cooperación interregional». (...).

Anexo nº 1 al Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países de la Loire del 14 de marzo de 1991:

«La contribución financiera de cada una de las partes a la primera fase de esta cooperación, que ya ha obtenido apoyo financiero comunitario en el marco FEDER (artículo 10.b.), queda como sigue:

— CEE 40.000 ECU

— Xunta de Galicia 35.000 ECU

— Región de los Países de la Loire 35.000 ECU», (art. 1.).

Acta d'Intencions per a la Col·laboració entre la Regió de Llombardia i la Regió de Catalunya en el camp de la formació professional, Milán, 22 de noviembre de 1991:

«El Comitè paritari d'experts prepararà un dossier sobre, com a mínim, tres programes de formació que es puguin desenvolupar conjuntament a les dues regions i que permetin obtenir una titulació comuna, finançant els esmentats projectes, si és possible, mitjançant programes i projectes dels fons estructurals de la CEE. Sobre aquest document, la Regió de Llombardia es reserva l'aprovació preliminar dels informes adients amb els organismes ministerials competents», (art. 4).

102. En esta línea, vid. Pardo, J.L. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, nº 1. Madrid, 1995, p. 80.
103. Recordar la STC 137/1989, de 20 de julio, que impugnaba el Comunicado de Colaboración entre el consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, Copenhague, 2 de noviembre de 1984. Respecto a esta cuestión, vid. Pérez González, M. «Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional», RED1, nº 1, 1990, p. 198 y s. (esp. p. 207).
104. Así, por ejemplo, el Convenio Marco de Colaboración entre la Junta de Andalucía y las Universidades de Marruecos, Rabat, 9 de abril de 1992, firmado por el presidente de la Junta de Andalucía y por el ministro de Educación Nacional de Marruecos o el Memorandum de Entendimiento entre el Instituto Canario de Administración Pública del Gobierno de Canarias y la Comisión Provincial para la Reforma del Estado (Copre) de Venezuela, para el Intercambio Técnico de Experiencias sobre sus respectivos procesos de descentralización, Caracas, 31 de octubre de 1990, firmado por el director general de Justicia Interior del Gobierno de Canarias y por el ministro de Estado. Presidente de la Comisión para la reforma del Estado venezolano.

tratados internacionales. Además, y según el DI, existen otras razones que impiden que dichos acuerdos exteriores reciban la consideración de tratados: la falta de *ius ad tractatum* de las CCAA y la ausencia de voluntad de regirse por el DI. No obstante, la insuficiente regulación normativa ha contribuido a gestar lo que antes denominábamos acuerdos exteriores «anómalos o deformes»<sup>105</sup>. Estos acuerdos aunque no se asimilen a los tratados no impide que tengan naturaleza vinculante. Es más, los acuerdos exteriores de las CCAA pueden englobarse en las relaciones internacionales del Estado español sin que ello suponga concederles el carácter de tratado<sup>106</sup>. Afortunadamente estas dificultades han disminuido gracias a la posición favorable de las instancias centrales. Un problema parecido puede señalarse de los acuerdos concluidos entre alguna CA con órganos de organizaciones internacionales cuyo máximo exponente lo constituyen los contratos entre CCAA y la Comisión Europea. Tales acuerdos no se rigen por el derecho de gentes ya que la autorización implícita del Estado para que se concierten no comporta la atribución de un *ius ad tractatum*.

#### 4. Posición de los órganos centrales

Como se ha visto, las ambigüedades y carencias del derecho español han condicionado la forma y el contenido de los acuerdos exteriores de las CCAA. También ha influido la posición mantenida en el tiempo por los órganos centrales, que ha impelido a las CCAA a concluir un tipo de acuerdo u otro dependiendo de ella. La postura del Estado ha ido evolucionando *de facto* desde la negativa a aceptar cualquier tipo de acuerdo exterior autonómico, por invadir presuntamente su esfera de competencias, hasta posiciones mucho más flexibles. Mientras que hace quince años la atribución de un *ius contrahendi* a las CCAA era inviable ahora, tras un ligero cambio en la voluntad del Estado, se ha podido reconocer no sólo la existencia de estos acuerdos sino también el sometimiento de algunos de ellos al derecho privado y público y quien sabe si, en un futuro, también se aceptará la celebración de auténticos tratados. La actitud más o menos oscilante de los órganos centrales ha fomentado, además, incertidumbres entre las propias CCAA de tal manera que, para algunas, el consentimiento estatal se ha entendido necesario en todos los acuerdos, mientras que para otras no.

El problema principal reside, entonces, en determinar de qué modo la voluntad de los órganos centrales compatibiliza la normativa vigente (interna e internacional) con los acuerdos exteriores de las CCAA. Asimismo cabe preguntarse si el reconocimiento del Estado de un *ius contrahendi* de las CCAA constituye la atribución de una

105. El Convenio de Cooperación transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz y la Diputación Foral de Gipuzkoa, Bayona, 18 de enero de 1993, no se trata de un acuerdo concluido por CCAA-Estado, pero sirve de muestra de tales anomalías:

«Las normas de derecho internacional consuetudinario, de buena vecindad y al espíritu que dimana de la última Resolución con fecha 9 de junio de 1992 del Parlamento Europeo regirán en todas aquellas cuestiones no regladas en las disposiciones del presente Convenio».

106. Sin embargo, pueden hallarse fórmulas que permitan el reconocimiento de los acuerdos exteriores de las CCAA sin pretender como señala A. Remiro Brotons, «deducir de ello un estatuto jurídico internacional ni entrar en pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento se derive una responsabilidad regida por el derecho internacional público», *La acción exterior del Estado*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 235.

nueva competencia autonómica o es la base para desarrollar en el ámbito exterior una competencia interna. También si se trata, simplemente, de la concesión de una facultad limitada que no modifica el sistema de competencias previsto en la CE y en los EEAA o de qué modo afecta al principio de unidad de acción exterior del Estado.

#### IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA

El fundamento jurídico de los acuerdos exteriores de las CCAA, ¿deriva del derecho interno, del DI, o de ambos?. Sobre la base de lo analizado, entendemos que se trata de una alianza entre ambos ordenamientos, convenientemente coordinados, gracias a la doble faceta interna e internacional que poseen los órganos centrales como titulares de la competencia en materia de relaciones internacionales. El consentimiento implícito o explícito del Estado al *ius contrahendi* de las CCAA posee la virtud de transformar una actuación de hecho en una actuación jurídica. Con su autorización se crea el espacio jurídico para que las CCAA puedan concluir acuerdos con entidades extranjeras, de lo contrario se tendrían por no celebrados o inexistentes. Pero sólo significa eso, es decir, ni los altera ni los mejora ni contribuye a reforzar los vínculos adquiridos por las CCAA con su realización, aunque constituye el primer paso en esa dirección.

El momento en que España empezó a reconocer el *ius contrahendi* de las CCAA creemos que se produjo en 1990, cuando ratificó la Convención-marco de 1980. Las consecuencias de este reconocimiento son difíciles de calibrar aunque M.T. Ponte ha observado diferencias entre los convenios que prevén la creación de organismos regionales transfronterizos poseedores de cobertura estatal de los que no. Los primeros pueden cooperar de forma oficial mientras que los segundos deben conducir su actuación al ámbito estrictamente oficioso<sup>107</sup>. Sin embargo, a efectos prácticos, no se aprecian diferencias considerables entre unos y otros, de manera que continuarán persistiendo dudas acerca de la naturaleza (interna: pública/privada o internacional) que poseen<sup>108</sup>.

Asimismo, para que los acuerdos exteriores de las CCAA contengan mayores prestaciones es necesario un acto de voluntad estatal que lo autorice expresado a través de un tratado-marco<sup>109</sup>, una costumbre internacional, o de normativa interna. No

107. Ponte. M.T. Op. cit., p. 185.

108. De forma manifiesta, la Declaración efectuada por España a la Convención-marco de 1980 señala que para que los acuerdos de las colectividades tengan eficacia será necesaria la celebración de acuerdos o la conformidad expresa pero en ningún momento se determina qué clase de efectos van a tener.

109. La oportunidad de utilizar el tratado-marco en lugar de otras fórmulas se apoya, además, en distintos intentos de las instancias centrales de conducir estos acuerdos a tratados concluidos previamente por el Estado español (Carta del Ministro para Administraciones Públicas de 1989, Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de 1995). Asimismo se basa en opiniones manifestadas por responsables de esta materia que, como dijo J. Fernández Díaz, secretario de Estado para las Administraciones Territoriales: (en relación con los acuerdos exteriores autonómicos) «Desde el punto de vista de su contenido, en ocasiones se referían a materias que escapaban del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma; otras veces utilizaban una terminología que recurría a conceptos y fórmulas característicos de los tratados; por lo general, *coincidían en omitir toda referencia a los tratados internacionales bilaterales suscritos por España con el Estado en cuestión y en cuyo marco deberían insertarse*», (la cursiva es de la autora), vid. «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales del Estado», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Colección Derecho, n° 9, 1997. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997, p. 343.

obstante, es preferible la adopción de compromisos internacionales, a diferencia de los actos internos, porque pueden armonizar legislaciones de diferentes países. Sin esta armonización es fácil que las CCAA no alcancen el grado de compromiso deseado. En cualquier caso, la suma de ambos tipos de normas permite establecer las vías y los tipos de acuerdos exteriores que pueden concluir las CCAA.

Por otra parte, los acuerdos exteriores de las CCAA, en lugar de celebrarse a espaldas del Estado, deberían integrarse dentro de la actuación internacional del Estado creándose una unidad interna y externa. *Ad intra* los órganos centrales de España contarían con las CCAA en la elaboración de la normativa que afectara a su *ius contrahendi*. Y *ad extra*, se obligarían con otros países a permitir la celebración de tales acuerdos, lo que condicionaría también el *modus operandi* del Estado español en el plano jurídico internacional.

En consecuencia, se estaría gestando un espacio único en el que los acuerdos exteriores autonómicos dependerían, en última instancia, de las directrices de los órganos centrales. Tales acuerdos tendrían, por un lado, carácter ejecutivo, ya que desarrollan aspectos de las relaciones internacionales del Estado y, por otro lado, efectos internos porque se integran dentro de esas relaciones. La supuesta ilicitud de las CCAA por la extraterritorialidad de sus acuerdos exteriores quedaría subsanada por el consentimiento del Estado al *ius contrahendi* autonómico.

En definitiva y actualmente, las CCAA ¿tendrían un derecho genérico a concluir acuerdos exteriores?. Entendemos que sí; de todos modos este tema se verá mejor en el siguiente capítulo que analiza la cobertura de los acuerdos exteriores mediante una posible costumbre internacional. Sin embargo no se ven obstáculos para que los EEAA incorporen una cláusula técnica en la que se establezca que la CA respectiva podrá concertar acuerdos con entidades extranjeras en la esfera de sus competencias y sometida al respeto del marco legal vigente.

El problema consistirá en determinar el alcance del consentimiento prestado por el Estado. El consentimiento expreso no genera incertidumbres y en el momento actual sólo abarca los acuerdos transfronterizos: Convención-marco de 1980, Tratado de Bayona de 1995, Canje de Cartas de 1994, RD de 1997. En cambio no queda claro si para los acuerdos extrafronterizos el Estado ha consentido implícitamente su realización. Para resolver estas dudas, podría considerarse que en aquellos casos en que la normativa vigente ha previsto algún control previo sobre los acuerdos exteriores de las CCAA, se presumiría que el Estado ha concedido su autorización (por ejemplo, los acuerdos desarrollados en materia de cooperación al desarrollo o los acuerdos cuyo contenido principal está vinculado a las instituciones comunitarias). La intensidad del control para apreciar esta presunción iría en relación con el grado de obligatoriedad de los acuerdos. Merecen una atención especial los convenios sometidos al derecho público, tanto fronterizos como extrafronterizos, por su cercanía con los tratados<sup>110</sup>. En tal caso y, a fin de prevenir eventuales conflictos, sería necesario

110. Los acuerdos exteriores sometidos al derecho público implican claramente el ejercicio externo de competencias internas (aquí ya no se refiere meramente al uso de ciertas facultades que contribuyen a desarrollarlas sino que comporta efectivamente una aplicación plena de la competencia en el ámbito exterior. Y si, eventualmente, se llevasen a cabo con un órgano de un país extranjero con capacidad para representar al Estado en materia de tratados (por ejemplo, con el ministro de Asuntos Exteriores o con una región poseedora de *ius ad tractatum*) provocarían fácilmente incertidumbres jurídicas.

el consentimiento expreso del Estado que, en la mayoría de casos y dada la complejidad de su conclusión, quedaría plasmado en un tratado u otros mecanismos de DI. La práctica de otros países que nos han precedido en la materia lo sugiere.

## V. POSIBLE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL POR LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA

### 1. Acuerdos exteriores distintos de los tratados

Según la institución de la responsabilidad en DI, para que un acuerdo exterior de una CA sea susceptible de desencadenar la responsabilidad del Estado español hacen falta dos requisitos: uno, que la CA haya actuado en calidad de órgano del Estado y, dos, que su actuación haya violado una obligación internacional, bien porque el propio acuerdo contenga obligaciones de esta naturaleza, bien porque su concertación haya provocado la violación de una obligación internacional. Determinar si las CCAA cumplen con el primero de los presupuestos suscita dudas, ya que surge el problema de averiguar cuando actúan en calidad de órganos estatales. En el caso de escoger como característica definitoria el hecho que hayan ejercido prerrogativas públicas, entonces, sólo entrarían los acuerdos regidos por el derecho público. En cambio si se considera que las CCAA, a pesar de haberse ceñido a los acuerdos no normativos y a los regidos por el derecho privado, su intención era la de actuar en calidad de órganos del Estado<sup>111</sup>, entonces, también este tipo de acuerdos entraría dentro del primer presupuesto. Nuestra opción es la última, ya que entendemos que las CCAA participan de las relaciones internacionales del Estado español tanto si concluyen acuerdos de derecho público como de derecho privado y no normativos y para poder hacerlo han de actuar en calidad de órganos del mismo.

Con relación al segundo presupuesto —la violación de una obligación internacional—, hay que distinguir dos hipótesis: la primera —que el acuerdo exterior autonómico sea constitutivo de obligaciones internacionales—, parece bastante claro que como éstos no poseen la naturaleza de los tratados<sup>112</sup>, de ellos no se derivan obligaciones internacionales y, por tanto, su incumplimiento no puede generar la responsabilidad del Estado español. Esta argumentación está, además, en consonancia con la jurisprudencia del TC (STC 137/1989, 165/1994) que atribuye a los órganos centrales la competencia respecto del *ius ad tractatum*. Por el contrario, la segunda hipótesis —que su conclusión vulnere una obligación internacional adquirida por el Estado—, es, a nuestro juicio, la única posibilidad de imputar responsabilidad internacional al Estado por los acuerdos exteriores de las CCAA. Con todo, los acuerdos transfronterizos, al tener que pasar por unos controles previos a su conclusión, difícilmente sorprenderán negativamente al Estado. En cambio, los acuerdos extrafron-

111. La elección de este tipo de acuerdos y no de otros, como los regidos por el derecho público, vendría dada por el escaso margen de maniobra que hasta ahora poseían las CCAA porque su pretensión era la de actuar en calidad de entidad pública territorial.

112. Wengler señaló: «un contrat ne peut dériver son caractère obligatoire du droit international que si le droit international lui-même consent à mettre son système de sanctions à la disposition des parties.», en Van Hecke, G. «Les accords entre un État et une personne privée étrangère», ANIDI, Vol. 57, T. 1, 1977, p. 193.

terizos como no tienen un mecanismo de control como los anteriores sería potencialmente más fácil que activaran este mecanismo.

Sin embargo, en el siguiente capítulo intentaremos demostrar la existencia de una Costumbre internacional oponible al Estado español, según la cual, éste se habría comprometido a favorecer la cooperación (incluida la conclusión de acuerdos exteriores), con la característica de que los citados acuerdos «nunca» generan su responsabilidad.

## 2. Tratados internacionales

Por el momento, el ordenamiento español no ha previsto mecanismos para que las CCAA celebren tratados y ello sólo sería factible con el preceptivo consentimiento de las instancias centrales según diferentes fórmulas y siempre en el marco constitucional. En el caso de que esto se articulara, los tratados de las CCAA al ser generadores de obligaciones internacionales podrían accionar el mecanismo de la responsabilidad del Estado. No obstante, a la luz de otros sistemas europeos, es previsible que los órganos centrales establecieran unos sistemas previos de control muy rigurosos, antes de la firma del tratado, que impedirían, previsiblemente, cualquier incompatibilidad con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado español.

## VI. POSIBLES DESARROLLOS DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS CCAA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

### 1. La celebración de tratados internacionales por las CCAA

La participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado podría abarcar en el futuro la celebración de acuerdos exteriores cuya naturaleza fuera la de auténticos tratados internacionales<sup>113</sup>. La diferencia con respecto a los demás acuerdos exteriores residiría en que en los tratados, las CCAA actuarían como órganos que representan al Estado en el orden jurídico internacional, mientras que en los restantes no. Así se satisfaría la percepción estricta del *ius ad tractatum* como derivada de la personalidad jurídica unitaria internacional de España. Para los demás acuerdos exteriores, las CCAA procederían como órganos estatales dotados de autonomía en ese plano, pero no actuarían como representantes del Estado español en el ordenamiento internacional. Tal precisión es importante a efectos de valorar los procedimientos por los que las CCAA accederían a la celebración de tratados. Esta posibilidad podría realizarse ya sea reformando la CE, ya sea acudiendo a la vía del art. 150.2 de la CE como se va a ver a continuación.

113. Se trataría de averiguar cuáles son las máximas posibilidades que puede ofrecer nuestro ordenamiento estatal, sobre la base de su estructura compleja, procurando no entrar en discusiones relativas a si el *ius ad tractatum* de las colectividades-miembro es una facultad que sólo puede darse en países de naturaleza federal y alejando, como señala B. Pendás, «la polémica ya obsoleta entre los mejores constitucionalistas contemporáneos, en torno a las analogías y diferencias entre los Estados federales y regionales», vid. «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías», *Noticias CEE*, nº 40, 1988, p. 25.

### A. Reformas en la Constitución Española

La alternativa más costosa consistiría en reformar la CE para permitir a las CCAA la celebración de tratados en materias que recaen en el ámbito de sus competencias. Como es sabido, los rígidos procedimientos de reforma de nuestra Constitución hacen prácticamente inviable esta posibilidad dada la exigencia de un consenso político que hoy por hoy no parece fácil de lograr. Ciertamente una reforma que pudiera llevarse a cabo por el procedimiento ordinario del art. 167 de la CE sería más factible, pero como se demostró a propósito del Tratado de Maastricht y del intento de reforma del Senado, las fuerzas políticas se muestran reacias a emprender una modificación del texto constitucional. Por otra parte, y dada la singularidad del sistema autonómico español, la atribución del *ius ad tractatum* a las CCAA requeriría también la modificación de los respectivos EEAA para asumir esa nueva competencia.

Pero aún en el caso de lograrse las anteriores reformas surgirían otros problemas que son también de difícil solución. Nos referimos al hecho de que el reparto de competencias en el sistema autonómico se realiza básicamente con criterios de concurrencia más que de exclusividad, lo que dificultaría la delimitación del ámbito material en el que las CCAA podrían celebrar tratados; como consecuencia de ello sería precisa una intensa colaboración entre ambas instancias y la articulación de procedimientos complejos como sucede en el caso belga, lo que retrasaría enormemente la manifestación del consentimiento de un tratado. Tales procedimientos deberían ser, a su vez, objeto de una regulación legislativa estatal que en cualquier caso deberían ser comunes para todas las CCAA.

Esta alternativa, a pesar de las dificultades mencionadas, sería la que ofrecería más seguridad jurídica a terceros sujetos de DI, como lo demuestran la práctica de otros países, sobre todo, los europeo-occidentales.

### B. La transferencia de facultades estatales por la vía del art. 150.2 de la CE

Precisamente por los problemas que plantea la anterior alternativa, otra de las posibilidades que más se han barajado ha sido la delegación del *ius ad tractatum* a través de la vía habilitada por el art. 150.2 de la CE que permite la transferencia a las CCAA de facultades de titularidad estatal. Pese a que un sector minoritario ha puesto en duda su utilización por entender que se trataba de una materia no susceptible de delegación lo cierto es que, incluso el propio TC, la ha admitido<sup>114</sup>. Se debe entender pues que no existen inconvenientes jurídico-constitucionales insalvables para que las CCAA puedan concluir, por delegación estatal, tratados internacionales<sup>115</sup>. En el plano internacional, las CCAA actuarían como órganos del Estado al que representarían en ese acto. Asimismo, la eventual delegación podría quedar regulada en

114. Al menos es lo que podría deducirse de lo establecido por el Tribunal en la STC 137/1989 analizada en el capítulo anterior.

115. Entre otros, Jáuregui, G. Op. cit., p. 109-119. Casanovas y la Rosa, O. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas*. Vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 53. Fernández De Casadevante, C. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 316.

una futura ley de tratados internacionales, aunque los intentos realizados hasta el momento han sido tan infructuosos que casi es mejor pensar en la elaboración de una ley específica para esta materia concreta<sup>116</sup>.

De cualquier modo, habría que discutir la cuestión de la atribución de plenipotencia para que las CCAA pudieran firmar tratados en materias de su competencia y bajo el control de los órganos centrales. En este punto habría que distinguir, por un lado, las fases de negociación, adopción y autenticación de la manifestación del consentimiento propiamente dicha. En la primera, el ministro de Asuntos Exteriores, conforme a lo dispuesto en el Decreto 801/72, podría potencialmente nombrar para desempeñar estas funciones a representantes de las CCAA. Para ello se requeriría que el ministro en cuestión solicitara la correspondiente autorización del Consejo de Ministros para negociar un tratado. Obtenida la misma, los representantes autonómicos estarían sujetos a las directrices del ministro de Asuntos Exteriores y al alcance de la autorización. En estas fases previas a la manifestación del consentimiento, con o sin participación de las instancias centrales, se entiende que sería innecesaria la vía de la delegación mediante ley orgánica del art. 150.2 de la CE<sup>117</sup>, ya que seguiría perteneciendo a los órganos centrales el poder para obligar al Estado por el tratado en cuestión. Bastaría, entonces, con la facultad que poseen las CCAA de instar la negociación de tratados para que éstas pudiesen también solicitar su intervención en las fases previas a la manifestación del consentimiento.

Ya en esta última fase, podría seguirse un procedimiento parecido al actual: los representantes autonómicos actuarían como plenipotenciarios del Estado español, con los límites y condiciones fijados en el documento de otorgamiento de plenipotencia. Aquellos tratados que recaen en el ámbito del art. 94 de la CE requerirían igualmente la autorización de las Cortes Generales. Éstas se pronunciarían, además, sobre la idoneidad de que una o varias CCAA representen al Estado en ese acto. En último extremo, el Gobierno debería conservar cierto control sobre la fase en que queda obligado el Estado y, eventualmente, la posibilidad de no autorizar la firma

116. El Anteproyecto de Ley de ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, de 15 de abril de 1985, se limitó a reproducir las cláusulas recogidas por las CCAA en sus respectivos estatutos. La facultad de instar a la negociación se excluía para aquellas CCAA que no lo habían dispuesto en sus EEAA; en cambio, la posibilidad de recibir información en la conclusión de tratados, se preveía que fuera para todas las CCAA. También se disponía la creación de una Comisión para la ejecución de tratados pero sólo se establecía que estaría compuesta por representantes de la Administración central y de las CCAA sin mayores detalles.

117. Sobre este aspecto, J.D. González Campos ha señalado que: «Una solución de este tipo no vulneraría el art. 149.1.3 de la CE, pues en la fase de negociación habría una presencia y una participación del Estado, asociando al ente autonómico en el proceso, ni por este hecho equivaldría a una delegación tácita contraria a las previsiones del art. 150.2 de la CE. Y es imaginable que el Estado, mediante la oportuna acreditación internacional, puede hacer que sea un representante de la Comunidad Autónoma el que firme el acuerdo internacional y que, una vez adoptado el texto, la Asamblea de la Comunidad lo debata y adopte las medidas necesarias de ejecución. Pues esta actividad no excluye que el Estado, posteriormente, manifieste internacionalmente el consentimiento en obligarse por el tratado, tras cumplir, en su caso, con las exigencias de autorización o de notificación a las Cortes Generales exigidas por el art. 94 de la CE», vid. «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 57. Incluso, los representantes autonómicos podrían llegar a firmar un tratado *ad referendum* en la medida que no surtiría efectos sino fuera posteriormente confirmada por el Estado.

en circunstancias que afectaran, entre otras, a la seguridad del país, protección de derechos y libertades fundamentales o una ruptura de relaciones diplomáticas.

En esta última fase, a diferencia de las primeras, se necesitaría una previa delegación del *ius ad tractatum* del Estado a las CCAA mediante ley orgánica, para que pudieran manifestar el consentimiento en un tratado en nombre del Estado español y bajo su control.

## 2. La reforma del Senado

Durante un cierto tiempo se pensó en el Senado como una institución que podría acoger, previa reforma, el procedimiento para que las CCAA concluyeran acuerdos exteriores<sup>118</sup>. Esta posibilidad se llevaría a cabo en el marco de un Senado reformado y convertido en una auténtica cámara de representación territorial, tal como se proclama en la misma CE (art. 69). Como es sabido casi desde la aprobación de nuestra Carta Magna las fuerzas políticas y la doctrina constitucional han sostenido la necesidad de adaptar la composición y las funciones de la Cámara Alta a la nueva estructura territorial del Estado. Con razón E. Aja ha considerado que «la reforma del Senado sigue siendo necesaria para dotar a las CCAA de un foro de participación en el Estado autonómico»<sup>119</sup>.

Con este propósito se llevó a cabo en 1994, a modo de experimento, una tímida reforma del Reglamento del Senado<sup>120</sup> mediante la cual se creó en su seno la «Comisión General de las Comunidades Autónomas», que debería operar como una suerte de senado dentro del Senado. A pesar de su aspecto innovador, la reforma debió realizarse dentro de los límites constitucionales y por ello dejó intactos la composición y las funciones de la Cámara. La principal novedad introducida con la modificación consistió en la creación de la mencionada Comisión General de las CCAA a la que se atribuyen numerosas funciones (básicamente la de informar y ser informada) en relación a las CCAA (art. 56 del Reglamento). Entre éstas no figura ninguna que afecte específicamente a los acuerdos exteriores autonómicos, aunque sí ostenta funciones sobre los acuerdos entre CCAA, los procesos de adaptación normativa vinculados a la Unión Europea, y la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial<sup>121</sup>.

A pesar de un cierto optimismo inicial el resultado del experimento no ha sido completamente satisfactorio dada la inercia institucional y la falta de voluntad polí-

118. Inicialmente, el grupo parlamentario de UCD consideró innecesaria la regulación de la actividad exterior de las CCAA en la CE porque sería el Senado el órgano encargado de estas temáticas. En torno a ello, vid. Camacho: op. cit., p. 310-312.

119. Aja, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 216.

120. Reglamento del Senado. Texto refundido de 3 de mayo de 1994.

121. Para más detalles, vid. Jáuregui, G. «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», RVAP, nº 47, 1997, p. 11 y s. De forma incidental, esta temática se trató en el Informe de 11 de diciembre de 1995 sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, especialmente en lo que concierne a cooperación transfronteriza. Respecto a una valoración de su contenido, vid. Cienfuegos, M. «La intervenció de les Comunitats Autònomes en qüestions relatives a les Comunitats Europees a través de la Comissió General de les Comunitats Autònomes i la Conferència per Afers relacionats amb les Comunitats Europees», *Autonomies*, nº 22, 1997, p. 163 y s.

tica para transformar profundamente la Cámara Alta. Con posterioridad se creó en la misma Cámara una Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado pero la operación ha entrado nuevamente en vía muerta. Lamentablemente creemos que sólo un futuro Senado convertido efectivamente en foro de debate y encuentro entre las CCAA y, también, entre éstas y el Gobierno, podría jugar de integrador de la pluralidad territorial en las relaciones internacionales del Estado.

Un posible Senado reformado desarrollaría, con relación a los acuerdos exteriores autonómicos, funciones similares a las que ya realiza con los convenios concertados entre CCAA. Sería lógico que un Senado representante de las CCAA «recibiera información sobre acuerdos firmados en el marco de las relaciones transfronterizas fomentadas por la Unión Europea, o sobre acuerdos entre entes territoriales y locales en el seno de la Unión Europea»<sup>122</sup> y, en general, sobre todo tipo de acuerdos exteriores autonómicos. Asimismo el Senado podría informar acerca de los tratados celebrados por España en esta materia (Convención-marco de 1980, Tratado de Bayona de 1995) y llevar a cabo una labor de seguimiento de la aplicación de los tratados.

### 3. La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas

En esta visión prospecta del futuro de los acuerdos exteriores de las CCAA y su desarrollo en el marco del Estado español merece mencionarse el papel que podría jugar la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo. Tal como se declara en su Exposición de motivos, este órgano de cooperación interadministrativa debe servir para solucionar de forma progresiva las cuestiones que plantea la participación de las CCAA en la elaboración y aplicación del derecho y las políticas comunitarias europeas. A tal efecto, la Ley articula distintos mecanismos de cooperación que podrían extenderse más allá del estricto ámbito europeo para abarcar, en general, los acuerdos exteriores autonómicos. Entre estos mecanismos se destacan los siguientes:

- a) Procedimientos técnicos para asegurar la recepción de información. Éstos podrían utilizarse para que el Gobierno tuviera al corriente a las CCAA de la celebración de tratados internacionales, y para que éstas emitieran su parecer.
- b) Fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias. Este mecanismo podría extenderse a las obligaciones internacionales en general.
- c) Participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente. Este mecanismo ofrece múltiples posibilidades, ya que podría crearse *ex novo* una Conferencia Sectorial o una sección de la Conferencia que estudiara de forma específica los problemas técnicos de los acuerdos exteriores de las CCAA. En ella se concretarían el modo y los límites de llevarlos a cabo, en la línea del RD de 1997. También podría discutirse la posición del Gobierno frente a las exigencias de las CCAA en la celebración de tratados de interés autonómico.

122. Pérez Tremps, P. «La reforma del Senado ante la Unión Europea». *Ante el futuro del Senado*. Barcelona: IEA, 1996, p. 448.

La conveniencia de institucionalizar un foro común de debate y de adopción de decisiones coordinadas entre las instancias centrales y las CCAA es, sin duda, necesaria. La práctica española ha mostrado que oficiosamente se han ido creando estas comisiones de debate: Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, conferencias sectoriales, contactos con la AECI para la ayuda al desarrollo, contactos bilaterales y multilaterales con el Ministerio para las Administraciones Públicas y con el Ministerio de Asuntos Exteriores. El paso iniciado con la regulación legal de la Conferencia es un buen síntoma de la tendencia a consolidar esta situación.

#### **4. La creación de un consejero de las CCAA en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores**

Finalmente en el futuro panorama de los acuerdos exteriores autonómicos merece atención el Acuerdo aprobado por la Conferencia de 22 de julio de 1996 relativo a la creación de un consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea cuyas funciones consisten básicamente en transmitir información comunitaria que afecte a las CCAA. De forma similar podría existir una figura en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores cuya tarea fuera la de informar a las CCAA de los tratados que pretendiese concluir el Gobierno de interés autonómico. Canalizar, a su vez, las propuestas, sugerencias, objeciones de las CCAA sobre tales tratados. Buscar soluciones en caso de solapamientos entre los tratados y los acuerdos exteriores autonómicos; y constituirse en portavoz de las demandas de las CCAA para solicitar al Ministerio de Asuntos Exteriores la conclusión de un acuerdo exterior especialmente complejo como son los regidos por el derecho público.

## CAPÍTULO IV

### FORMACIÓN DE UNA COSTUMBRE INTERNACIONAL DE ÁMBITO EUROPEO QUE AMPARA LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dentro del estudio de la regulación jurídica de los acuerdos exteriores de las CCAA queda por desarrollar una última hipótesis de trabajo: la posible aparición de una costumbre internacional de ámbito europeo que ampare el derecho de las regiones (entre ellas, las CCAA) a concluir acuerdos con entidades extranjeras. Los cambios producidos en la voluntad de algunos estados europeos favorables al *ius contrahendi* de las colectividades regionales podrían contribuir a la formación de una norma de DI de esta naturaleza. A diferencia de los tratados que sólo obligan a los Estados Parte, la existencia de una costumbre posibilitaría la creación de un marco jurídico más amplio en el que las regiones suscribirían acuerdos contando con la aceptación general de los países de Europa occidental.

#### I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE UNA COSTUMBRE INTERNACIONAL EMERGENTE

Para que se forme una costumbre internacional haría falta una práctica estatal uniforme, desarrollada durante un período de tiempo, que constatará el consentimiento de los estados a los acuerdos de las regiones. A esta práctica o *elemento material* se le debería sumar el elemento subjetivo u *opinio iuris*, es decir, la convicción jurídica de los sujetos de DI —estados y organizaciones internacionales de que el respeto del *ius contrahendi* de las regiones (no *ius ad tractatum*) deriva hoy en día de una norma de DI de carácter obligatorio.

La conjunción de los dos elementos, material y subjetivo, es esencial para la aparición de la costumbre tal como lo volvió a confirmar el TIJ en su Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el uso de las armas nucleares de 1996:

Según ha afirmado la Corte, la sustancia de ese derecho (derecho internacional consuetudinario) debe buscarse principalmente en la práctica real y en la *opinio iuris* de los Estados.

El conjunto de actuaciones estatales conectadas —práctica— debe estar respaldado por la convicción de que el derecho de las regiones a efectuar acuerdos se ha integrado en el DI de ámbito europeo.

## II. ELEMENTO MATERIAL

En cualquier tipo de costumbre, toda actuación de carácter público de un órgano estatal y en este caso muy en especial de los órganos centrales del Estado puede ser tenida en cuenta. En el ámbito interno pueden efectuarse al máximo nivel: Jefatura de Estado o de Gobierno, en el caso del poder ejecutivo; Constitución, del poder legislativo, y Tribunal Constitucional, del poder judicial; o a niveles menores: en el caso del ejecutivo, informes o decisiones normalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Administraciones Públicas (o un título equivalente en otros estados); leyes infraconstitucionales relativas al derecho regional a celebrar acuerdos; decisiones de tribunales ordinarios sobre los efectos de un convenio exterior regional en la normativa interna de un Estado. Todos ellos son precedentes que van constituyendo el entramado de la práctica estatal.

Pero lo mismo ocurre en el ámbito de actuación internacional de un Estado: los comentarios de un Gobierno a los proyectos de Convenciones del Consejo de Europa sobre esta materia, las declaraciones al texto final aprobado, la votación misma del texto, las manifestaciones de voluntad de personas físicas con capacidad de comprometer internacionalmente al Estado: como el jefe de Estado o de Gobierno o el ministro de Asuntos Exteriores son elementos que, combinados, relacionados con los de los otros estados en un juego mutuo de intereses recíprocos, constituyen precedentes de la práctica.

A la formación de esta práctica contribuyen también las votaciones de textos y declaraciones de las organizaciones internacionales, aunque fundamentalmente sea expresión de la *opinio iuris* si se entra en su contenido concreto. En nuestra opinión se desprende un elemento de la práctica estatal del mero hecho de la votación positiva de algún aspecto del *ius contrahendi* regional en el seno de una organización internacional, si los órganos que votan los textos están formados por representantes de los países miembros. Los propios estados reconocen que su práctica también está formada por declaraciones pronunciadas en el seno de organizaciones internacionales y ello puede acelerar la formación de la costumbre. Por otra parte si los órganos votantes no están compuestos por representantes estatales, sino que poseen carácter independiente (caso de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa o del Parlamento Europeo), expresan una práctica específica de la propia organización internacional<sup>1</sup>.

Los actos constitutivos de una práctica no son sólo positivos (en el sentido de actuar): la ausencia de protesta juega también un papel fundamental. En nuestro análisis no se ha podido constatar ningún acto formal de protesta contra la actuación de un Estado o de una organización internacional por consentir un acuerdo exterior regional; aunque sí se expresaron ciertas reticencias al iniciarse, por ejemplo, relaciones directas entre la Comisión Europea y las regiones, reservas que se han ido despejando con el tiempo. La ausencia de protestas podría interpretarse, incluso en los estados que no aceptan claramente la concertación de acuerdos exteriores por sus

1. Como entendió C. Jiménez Piernas: «Hoy podemos manifestar que las Organizaciones internacionales en su conjunto, y no sólo sus miembros individualmente, están dando vida a nuevas costumbres internacionales», en Díez De Velasco, M. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 11ª ed., 1997, p. 115.

regiones, de que existe al menos una aquiescencia cualificada. En concreto, si un Estado no se opone formalmente al acuerdo celebrado entre una de sus regiones con una colectividad extranjera, el mecanismo de la buena fe comportaría que, de producirse a menudo tal fenómeno, la protesta posterior contra el Estado de la colectividad extranjera fuera considerada extemporánea, contraria a la cortesía internacional o a una costumbre emergente a la que se habría incorporado por la vía del silencio y de la tolerancia previa.

No obstante, en la cuestión que nos ocupa, el proceso parece ser el contrario: estados que históricamente habían tolerado los acuerdos exteriores regionales han realizado —en los últimos seis años— actos tanto internos como internacionales que explícitamente aceptan la validez jurídica de tales pactos. La constatación de estos datos servirá para valorar a continuación el elemento material de una emergente costumbre internacional: aceptación general (en un marco regional este requisito es sin duda más rígido que en el caso de las costumbres universales), uniformidad y duración de la práctica.

### **1. Aceptación general**

Evidentemente es necesario que un buen número de estados de una zona geográfica determinada participen de esta práctica y que los precedentes sean abundantes. Ello obliga a distinguir claramente los estados de Europa occidental de los estados de Europa oriental. La práctica y la experiencia adquirida por los primeros, en relación a los acuerdos exteriores de sus colectividades regionales, ha sido más rica que en los segundos. La mayoría de estos países pertenecen a la Unión Europea y ello ha facilitado el contacto entre sus colectividades territoriales. Incluso algunas actuaciones realizadas por colectividades regionales con la Comunidad Europea requieren menos controles que los exigidos por el Estado para otro tipo de actuaciones exteriores (como las de promoción o de relevancia internacional en el caso de Italia). Esto, además, puede verse reforzado con ciertas tendencias europeas de fortalecer la colaboración regiones-Unión Europea, según el principio de subsidiariedad.

En cambio, los países de Europa central y oriental no han avanzado tanto: si bien tratan de imitar la experiencia adquirida en Europa occidental, en parte auspiciada por el Consejo de Europa y por las perspectivas de ampliación de la Unión Europea, sus conflictos fronterizos e internos obstaculizan esta evolución, por ejemplo, en los casos de Grecia/Turquía y Balcanes, Ucrania, Rusia. A ello hay que añadir la oposición o, en algún caso, represión, de las autoridades centrales sobre sus colectividades regionales, lo que dificulta todavía más su integración en la práctica de los países europeo-occidentales.

En estas circunstancias se observan dos líneas de actuación que se encuentran, hoy en día, en tensión: por un lado, los intentos de descentralización de algunos de estos estados en la dirección apuntada por el Consejo de Europa; casos como el de Eslovaquia, y su opción por establecer elecciones regionales, o el de Eslovenia, con la adopción de leyes sobre regionalización, apuntan hacia la práctica europeo-occidental. En cambio supuestos como el de Croacia, en el que se ha constatado la falta de respeto de los compromisos adquiridos en el tratado de la Autonomía Local de 1985, o los recelos de Ucrania con respecto a sus colectividades regionales y locales, son muestras de

otra dirección mucho más restrictiva. Por si fuera poco, los distintos tipos de colectividades existentes en Rusia, en lugar de avanzar hacia una coexistencia pacífica, intentan alcanzar mayores cuotas de poder en detrimento de las otras (como el de Kalmikia o el dramático conflicto checheno)<sup>2</sup>. No obstante, debe tenerse en cuenta, aunque con muchas reservas, la participación en la CPLRE de las entidades territoriales rusas y la existencia de algún ejemplo de cooperación con otras regiones europeas<sup>3</sup>.

En este contexto los organismos de composición regional, especialmente en el caso de la ARE, pueden convertirse en estructuras permeables que posibiliten la regionalización global de Europa sin grandes convulsiones como las ocurridas en los Balcanes<sup>4</sup>. La entrada en la ARE de regiones que hoy en día son estados como Croacia o Eslovenia, les facilitó la colaboración con otros entes europeos en distintos ámbitos (cultural, económico, social, técnico, científico)<sup>5</sup>. De hecho la idea de que la integración europea pasa por incorporar a las colectividades regionales (incluidas sus relaciones exteriores), no es nueva<sup>6</sup>. Lo que ocurre es que, mientras los países europeo-occidentales han relegado sus antiguos temores de que tales relaciones esconden aspiraciones independentistas, en Europa central y oriental estos miedos perviven y, además, son fundados<sup>7</sup>.

2. Uno de los problemas que tiene Rusia, como señaló F. Albanese: «ce n'est pas l'élaboration d'une loi mais l'introduction de cette loi fédérale dans les différents sujets de la fédération, qui ne veulent pas de démocratie locale parce qu'ils ne veulent pas partager le pouvoir. Par conséquent, le problème que nous avons à affronter aujourd'hui, en tant que conseillers de l'Europe, n'est pas tellement une divergence de vues avec la Fédération de Russie mais celle concernant une diverse conception de la subsidiarité. Pour nous, la subsidiarité de ne devrait pas être limitée à la Fédération et aux sujets de celle-ci (les États fédérés), mais s'appliquer à l'intérieur des États fédérés. Toutefois, ces derniers ont, évidemment, des attitudes différentes: il y a ceux qui sont disposés à accepter cette idée de la démocratie locale et ceux qui y sont opposés.», vid. «Coopération interrégionale et perspectives de partenariats avec les institutions européennes. (Actes de la table ronde)», ARE. *Les Régions dans la construction de l'Europe*. Estrasburgo: Centre des Études Européennes de Strasbourg, 1996, p. 75.
3. Por ejemplo, el *Proyecto de Acuerdo entre el Comité ejecutivo del Soviet regional de los diputados de Volgda y el Gobierno de la Región de Cantabria*, Santander, 16 de abril de 1991; *Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Moscú*, Madrid, 15 de marzo de 1991.
4. Beltrán, S. *L'Assemblée de Régions d'Europa (ARE)*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1996, p. 97.
5. En parte se ha cumplido lo que señaló en 1991 el ministro de Asuntos Exteriores esloveno para su país: «Queel que soit son futur statut juridique international, la Slovénie continuera de participer activement aux institutions régionales européennes conformément à l'orientation pragmatique de sa politique extérieure et, à l'avenir également, le régionalisme restera une des composantes de son activité internationale. En Europe, le régionalisme s'est développé conformément au processus de démocratisation à l'intérieur de chaque État national et d'une plus large communauté internationale», vid. Rupel, D. «La détermination pour coopérer», *Régions d'Europe*, nº 3, 1991, p. 152. Hoy en día, Eslovenia es uno de los países de esta zona que más se ha integrado en los objetivos del Consejo de Europa favorables a la participación de las regiones en Europa: por ejemplo tiene representación en la Cámara de las Regiones del CPLRE, ha firmado la Convención-marco de 1980 y su Protocolo de 1995 y es parte en la Carta de la Autonomía Local de 1985.
6. Como señaló G. Jáuregui: «Cada vez se está produciendo en Europa una mayor conciencia de la necesidad de favorecer y ampliar las actividades de relieve internacional de las que el Consejo de Europa denomina colectividades o autoridades territoriales (...)», vid. «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, nº 46-47, 1985, p. 473.
7. Como expuso I. Kapyrin, antiguo miembro del gabinete del primer viceministro de Asuntos Exteriores de Rusia: «The attempts to pursue a different line and the aspirations of certain Russian republics to incorporate their external independence into their constitution could do damage to the Federation.»

En cualquier caso, la actuación de las colectividades regionales fuera de las fronteras estatales se vincula estrechamente a la consolidación e integración de sus propios países. No es de extrañar, entonces, que principios como cooperación interestatal, legitimidad democrática, subsidiariedad, seguridad jurídica, deban regular y perfilar claramente los acuerdos exteriores regionales. En Europa occidental, la práctica totalidad de estados de la zona han aceptado expresamente tanto en el ámbito internacional (firma o ratificación de tratados internacionales sobre la materia, declaraciones públicas aisladamente o en el seno de organizaciones internacionales), como interno (constituciones, leyes, decisiones judiciales, actos administrativos), la posibilidad jurídica de que sus regiones concierten acuerdos exteriores.

Esta afirmación se mantiene a pesar de que algunos estados no han manifestado en absoluto su consentimiento, bien por ser muy pequeños: Albania, Liechtenstein, San Marino (aunque Andorra ha previsto la posibilidad de que sus entidades territoriales participen en organismos de cooperación creados por acuerdos exteriores<sup>8</sup>), o porque, pese a su tamaño, no tienen una clara dimensión regional: Islandia. También puede ocurrir que en un mismo Estado algunas regiones posean de forma más clara un *ius contrahendi* que otras: Portugal en el caso de Azores y Madeira.

No obstante, y como se ha dicho reiteradamente, la falta de generalidad universal (en este caso de ámbito «regional») puede compensarse si existen abundantes precedentes de estados considerados relevantes: los que tienen grandes intereses en una materia y un gran peso en el conjunto del grupo, combinado con la falta de oposición expresa de los inactivos<sup>9</sup>. En nuestra opinión, hoy en día la inmensa mayoría de los estados europeo-occidentales tienen práctica al respecto y el número de los inactivos es mínimo debido a su falta de composición regional.

Por lo que se refiere a la cantidad de práctica necesaria para crear una costumbre M. Akehurst entendió que «el número de Estados participantes es más importante que la frecuencia o duración de la práctica. Incluso puede crearse una costumbre aunque la práctica sea seguida por pocos Estados y mantenida por un periodo corto de tiempo»<sup>10</sup>. En nuestro caso, la falta de unanimidad absoluta en el ámbito regional estudiado no impide que emerja cierta práctica generalizada. Con todo, lo que sí se considera esencial para reforzar la práctica es que los precedentes de los estados «activos» sean claramente uniformes. Como señaló F. Mariño, «uniformidad constancia y generalidad son requisitos interrelacionados»<sup>11</sup>.

---

vid. «Round Table— On the recent development of regionalisation in Russia», *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*, CPLRE, *Studies and Texts*, nº 35. Estrasburgo: Council of Europe Press, 1994, p. 248.

8. Prueba de ello fueron las palabras de M. Forné, presidente del Gobierno de Andorra, que con ocasión del Consejo Plenario de la CTP manifestó:

«La estructura territorial del Principado de Andorra, pese a su reducida dimensión, es más bien la de un Estado federal o casi federal en lo que respecta a las competencias de las corporaciones locales, parroquias regidas por los comunes. Por eso nos ha parecido más lógico que sean los comunes los que ostenten la representación andorrana dentro de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos», CTP. *XIV Consejo Plenario*, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996, p. 35.

9. Sobre esta afirmación, vid. Millán, L. *La opinio iuris en el derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces, S.A., 1990, p. 92.

10. Akerhurst, M. «Custom as a source of International Law», *BYBIL*, vol. 37, 1974-75, p. 53.

11. Mariño, F. *Derecho Internacional Público (parte general)*. Madrid: Ed. Trotta, 1993, p. 208.

## 2. Uniformidad

Para verificar si se cumple el requisito de la uniformidad hay que analizar los tratados concluidos por los estados europeos (DI) y su derecho interno sobre esta materia. Se identificarán los artículos y las cláusulas de las convenciones del Consejo de Europa que podrían ser precedentes de esta práctica así como las constituciones y leyes internas de los estados europeos destacando, en particular, el caso español. Con esta operación lo que se pretende es determinar los compromisos y ámbitos de vigencia adquiridos por los estados; son muchas las formas en que puede manifestarse la práctica estatal y para valorarlas hay que tomarlas en su conjunto. Sin embargo sólo se van a tomar en consideración las más relevantes.

La identificación de los precedentes sigue la tipología de los acuerdos realizada en el capítulo anterior, por lo que habrá que distinguir en los dos derechos (DI y derechos internos comparados): los acuerdos exteriores transfronterizos —concertados por regiones vecinas o con entidades de competencias más limitadas—, de los acuerdos extrafronterizos —suscritos por regiones o entidades menores no vecinas o, con organizaciones internacionales—. Asimismo se dividirán los convenios regionales en función del derecho aplicable: derecho privado, derecho público (o en el caso de los acuerdos no normativos la falta de derecho regulador). Por último se aludirá —aunque sea brevemente— al debate sobre si existe práctica general y uniforme relativa a un reconocimiento estatal del derecho de las regiones a celebrar auténticos tratados regidos por el DI con estados, sean limítrofes o no con el Estado del que forman parte.

Nuestra hipótesis de partida es que se da cierta uniformidad en casi todos los acuerdos regionales, sean transfronterizos o extrafronterizos regidos por el derecho privado o el derecho público de una de las partes y también en el caso de los no normativos. Sin embargo, no existe aceptación uniforme en el caso de los regidos por el DI. De manera que no existiría ninguna obligación estatal de reconocer el *ius ad tractatum*, pero sí en cambio de reconocer el *ius contrahendi* regional.

## 3. Duración de la práctica

Como señaló el TIJ en el asunto de la Plataforma Continental, no es necesario que haya pasado un largo plazo de tiempo para considerar la existencia de una costumbre:

Aunque el hecho de que no haya transcurrido más que un breve período de tiempo no constituye en sí mismo un impedimento para la formación de una nueva norma de derecho internacional consuetudinaria surgida de una norma de origen puramente convencional, continúa siendo indispensable que, por breve que haya sido dicho período de tiempo, la práctica de los Estados, incluidos aquellos que estén especialmente interesados (...) <sup>12</sup>.

Frente a esta postura «intermedia» se encuentran, a ambos lados de la misma, dos posturas extremas: una que entiende que esa práctica debe durar muchos años para que pueda existir una costumbre <sup>13</sup> y, otra, totalmente opuesta, que acepta la posibilidad

12. *North Sea Continental Shelf Cases, Judgement, ICJ Reports 1969*, p. 74.

13. En contra de los efectos minimizados del tiempo en la formación de la costumbre a partir de esta sentencia, vid. Peñaranda, A. *La costumbre en el derecho internacional*. Madrid: Ed. Universidad Complutense, 1988, p. 255.

de que nazca una «costumbre instantánea» sin necesidad de que transcurra un largo período de tiempo<sup>14</sup>. La diversidad de criterios sobre la duración de la práctica conllevan a que ésta deba ser tenida en cuenta con otros elementos como la uniformidad o la aceptación general de la práctica<sup>15</sup> analizados *supra*.

Nuestra hipótesis es que el factor tiempo está contribuyendo a cristalizar una costumbre gestada alrededor de 1970, momento en que las colectividades regionales incrementaron sus acuerdos exteriores y que se ha traducido en una toma de postura de los estados europeo-occidentales.

El tiempo que ha mediado entre 1970 y finales de la década de los noventa podría consolidar los otros dos elementos que configuran el elemento material de una costumbre, es decir, la aceptación general y la uniformidad, tal como se intentará demostrar a continuación.

### III. PRUEBA DEL ELEMENTO MATERIAL

#### 1. Tipos de acuerdos exteriores en función del ámbito geográfico

##### A. Disposiciones convencionales

###### a. Transfronterizos

En el ámbito del Consejo de Europa hay que distinguir entre los tratados que, directamente, regulan esta materia de los que versan sobre otras materias pero que, indirectamente, contemplan aspectos relacionados con ella. Los primeros tienen vocación codificadora y reflejan el interés por abordar de forma unitaria esta cuestión en Europa, ya que permiten que sean partes todos los miembros del Consejo de Europa y cualquier Estado europeo no miembro, a invitación del Comité de Ministros. También hay que tener en cuenta las convenciones celebradas por los estados en aplicación o en desarrollo de las disposiciones de los tratados-marco del Consejo de Europa. Su valoración conjunta permite establecer el ámbito geográfico en el que las regiones pueden suscribir acuerdos con entidades extranjeras.

En concreto, varios tratados amparan los acuerdos regionales transfronterizos. El punto de partida lo constituye la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza que entiende que una de las técnicas para desarrollar este tipo de cooperación es a través de la conclusión de convenios entre colectividades regionales y locales vecinas:

Se considera como cooperación transfronteriza toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los arreglos a tal fin (...), (art. 2.1.).

Los arreglos y acuerdos que hayan de concluirse (...), (art. 3.1.).

14. Entre sus partidarios se encuentra Dupuy, R.J. «Coutume sage et coutume sauvage», *La Communauté internationale (Mélanges offerts à Ch. Rousseau)*. París: Pedone, 1974, p. 74 y s.

15. Esto fue lo que consideró Akehurst, M. «Custom as a source of International Law», *BIJIL*, vol. 37, 1974-75, p. 15.

Los acuerdos y arreglos serán concluidos (...), (art. 3.4).

Modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales, (Anexo de la Convención-marco de 1980).

También su Protocolo de 1995 reconoce —aunque esta vez de forma expresa— el derecho de las entidades territoriales a celebrar acuerdos de carácter transfronterizo. El límite es que deben realizarse entre entidades territoriales, descartando los acuerdos suscritos por éstas con estados o con organizaciones internacionales:

Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las colectividades o autoridades territoriales sometidas a su jurisdicción y consideradas en los artículos 1 y 2 de la Convención-marco de concluir, en los ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación transfronteriza con las colectividades o autoridades territoriales de otros Estados (...), (art. 1.1).

Asimismo, en el art. 14 de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias de 1992 las Partes se comprometieron a proteger las lenguas minoritarias mediante, entre otros instrumentos, la cooperación entre colectividades regionales, lo que abre la puerta a la concertación de acuerdos exteriores en este campo, máxime si los Estados Parte de la Carta lo son también de la Convención-marco de 1980<sup>16</sup>; ello se refuerza por la prohibición de formular reservas a la disposición mencionada:

Intercambios transfronterizos

Las Partes se comprometen:

b) por el interés de las lenguas regionales o minoritarias, a facilitar y/o promover la cooperación a través de las fronteras, particularmente entre colectividades regionales o locales en el territorio de las cuales tengan la misma lengua y sea practicada de forma idéntica o cercana, (art. 14. b).

Y también la Convención-marco para la protección de minorías nacionales de 1995 promueve de forma —tácita— la cooperación entre colectividades<sup>17</sup>:

Las Partes tomarán medidas propias para fomentar la cooperación transfronteriza, (art. 18.2).

Esta disposición es posible relacionarla con el preámbulo que alude a la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales regionales y locales. Sin embargo, no se hace referencia a la cooperación extrafronteriza lo que parece un olvido,

16. Forman parte de la Convención de 1992 desde el 1.3.1998, fecha de su entrada en vigor: Croacia, Finlandia, Alemania, Hungría, Liechtenstein, Países Bajos, Noruega y Suiza. Han firmado: Austria, Chipre, Dinamarca, Francia, Islandia, Luxemburgo, Malta, Rumanía, Eslovenia, España, Ex-República Yugoslava de Macedonia, Ucrania (datos obtenidos con fecha de 4.2.2000).

17. Son Parte de esta Convención desde el 1.2.1998, fecha de su entrada en vigor: Austria, Albania, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Georgia, Hungría, Italia, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Moldavia, Noruega, Rumanía, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, España, Ex-República Yugoslava de Macedonia, Ucrania, Suiza y Reino Unido (datos obtenidos con fecha de 4.2.2000).

voluntario quizás, de que puede existir cooperación de minorías que residan en países no fronterizos. En nuestra opinión hubiera sido preferible referirse también en este caso a cooperación extrafronteriza o interterritorial para evitar posibles situaciones no cubiertas actualmente por dichos convenios (por ejemplo, minorías alemanas en Rumanía).

También es posible recoger ejemplos del reconocimiento estatal —expreso o tácito— de acuerdos transfronterizos suscritos por autoridades territoriales en tratados de ámbito específico: la Convención de Benelux de 1986, pese a que sólo se aplica a entidades de carácter local; el Convenio italo-austríaco sobre cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales de 1993, el Tratado de Bayona de 1995, el Acuerdo franco-canadiense relativo al desarrollo de la cooperación regional entre la colectividad territorial francesa de Saint-Pierre et Miquelon y las provincias atlánticas canadienses de 1994 o el Tratado de Karlsruhe de 1996.

En particular, en el Tratado de Bayona de 1995 se consideró que la conclusión de convenios era el medio para formalizar la cooperación transfronteriza:

La conclusión de convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales —en adelante, «convenios»— constituirá el medio para la cooperación transfronteriza en el marco del presente tratado, (art. 3).

Formas más peculiares del reconocimiento de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales podía ser, por ejemplo, el Intercambio de Cartas entre Francia y Suiza de 1985, que supuso el consentimiento —expreso— a la creación de la Comunidad de Trabajo del Jura mediante acuerdo exterior entre la Región de Franche-Comté y los Cantones de Jura, Berna, Vaud y Neuchâtel firmado el mismo día que el tratado internacional:

La Region de Franche-Comté y los Cantones del Jura, Berna, Vaud y Neuchâtel se disponen a firmar, este día, y así el Gobierno francés se felicita, de una Convención que instituirá la Comunidad de Trabajo del Jura. Esta Convención se sitúa en el marco de la Convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, de la que tanto Francia y Suiza son partes.

Una variante diferente sería el Canje de Cartas entre Francia y España de 1994, que aprobó —expresamente— un proyecto de acuerdo exterior entre el Departamento de los Pirineos Orientales y Cataluña para la construcción de un puente internacional:

Las modalidades de construcción y de mantenimiento del puente son objeto de un proyecto de Acuerdo entre el Departamento de los Pirineos Orientales y la Generalitat de Cataluña.

El Gobierno de la República francesa y el Gobierno del Reino de España aprueban el proyecto de Acuerdo antes citado tal como les ha sido sometido por las autoridades del Departamento de los Pirineos Orientales y de la Generalitat de Cataluña.

En el primer caso, los acuerdos exteriores se efectúan simultáneamente al tratado; en el segundo, el proyecto de acuerdo exterior precede a la convención formal entre estados. Una opción más atrevida es la celebración de un tratado entre varios esta-

dos y regiones con *ius ad tractatum* reconocido por el derecho interno, como la Convención entre Alemania, el Land de Basse-Saxe, el Land de Nordrhein-Westphalen y el Reino de los Países Bajos de 1991. Esta variante era imposible jurídicamente en los casos anteriores, debido a la carencia de *ius ad tractatum* de al menos algunas de las regiones implicadas.

Otra variable es la que incorpora en un tratado, concluido con otros fines, la cooperación entre colectividades regionales, como el tratado de buena vecindad y cooperación entre Hungría y Eslovaquia de 1995. En éste se consiente —de forma tácita— la conclusión de acuerdos transfronterizos entre entidades de ambos países, porque se establece el compromiso de crear las condiciones para el desarrollo de este tipo de colaboración.

Las Partes contratantes crearán las condiciones de desarrollo de diversas formas de cooperación económica en los territorios fronterizos, a nivel regional y local, comprendida la cooperación entre personas morales y físicas, (art. 7.2).

#### b. Extrafronterizos

Los acuerdos extrafronterizos se recogen expresamente en un texto internacional obligatorio (aunque aún no ha entrado en vigor), el Protocolo de 1998 que reconoce el derecho a cooperar mediante acuerdos concertados entre colectividades territoriales no vecinas:

Se entiende por cooperación «inter-territorial» toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes Contratantes, distintas a las relaciones de cooperación transfronteriza de colectividades vecinas, e incluida la conclusión de acuerdos con las colectividades o autoridades territoriales de otros Estados, (art. 1).

El concepto de «acuerdo de cooperación inter-territorial» también se recoge de forma expresa:

De mantener relaciones y concluir, dentro de ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación inter-territorial (...), (art. 2.1).

Se extiende claramente el ámbito de este derecho a la cooperación entre regiones u otras colectividades no vecinas, es decir, la llamada cooperación interterritorial. El contenido de la cooperación interterritorial es muy variado y como ejemplo se puede mencionar la Convención de 1986 del Consejo de Europa sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG. Las características que deben tener las ONG, según esta Convención, encajan con las de los organismos de composición regional, lo que posibilitaría de forma indirecta la aceptación del «acuerdo exterior» para constituir tales organismos:

- a) Tener un fin no lucrativo de utilidad internacional;
- b) Haber sido creadas por un acto relevante de derecho interno de una Parte;
- c) Ejercer una actividad efectiva en al menos dos Estados; y
- d) Tener su sede estatutaria en el territorio de una Parte y su sede real en el territorio de esta Parte o de otra Parte», (art. 1).

En la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 se reconoce de forma genérica el derecho de las entidades locales de cooperar con entidades extranjeras, lo que implica, o al menos parece permitir, la concertación de acuerdos exteriores con regiones, sin limitación de ámbito —fronterizo o extrafronterizo—, ni siquiera del continente europeo, (art. 10.3). Además se reconoce de forma expresa el derecho a ser parte en asociaciones internacionales, lo que significa, como se ha visto, que los estados tácitamente han consentido la constitución de este tipo de organismos por acuerdos exteriores que es la forma más habitual, (art. 10.2):

El derecho de las entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado. Las colectividades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, cooperar con las colectividades de otros Estados, (art. 10.2 y 3).

Esta tendencia se refuerza porque la Carta deja un amplio margen discrecional a los estados para que, por decisión propia, apliquen a sus entidades regionales las mismas disposiciones que a sus entidades locales que son el grueso de este tratado. La Carta, en definitiva, extiende su ámbito potencial a todo tipo de colectividades territoriales:

Sin embargo, cada parte contratante puede, en el momento de depositar los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, designar las categorías de colectividades locales y regionales a las que se quiere limitar el campo de aplicación de la presente Carta. Puede igualmente incluir otras categorías de colectividades locales o regionales en el campo de aplicación de la Carta por vías de comunicación posterior escrita al Secretario General del Consejo de Europa, (art. 13).

El número de Estados Parte en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (que son casi todos los Estados del Consejo de Europa<sup>18</sup>) confirma esta práctica. Además la mayoría han declarado, expresamente, estar vinculados por el art. 10.3 de la Carta<sup>19</sup> y, en menor medida (aunque con un alto número), al art. 10.2<sup>20</sup>.

La tendencia a ampliar más allá de la cooperación puramente transfronteriza la posibilidad de acuerdos exteriores entre regiones se refleja también en el Proyecto de Carta Europea de Autonomía Regional de 1997, ya que contempla la posibilidad de mantener relaciones transfronterizas y extrafronterizas:

18. Los Estados Parte desde su entrada en vigor en 1988 son: Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, República Checa, Rumanía, Rusia, Ex-República Yugoslava de Macedonia, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Alemania, Suecia, Turquía, Ucrania y Reino Unido. Han firmado: Albania, Bélgica, Francia, Irlanda. Los países que no han firmado ni ratificado son escasos: Andorra, San Marino y Suiza (datos obtenidos con fecha de 4.2.2000).
19. El número de estados obligados por el art. 10.3 es suficientemente representativo: Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido.
20. Se consideran vinculados por este precepto: Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Estonia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido.

En las esferas que recaigan dentro de sus competencias, las regiones poseerán capacidad para emprender actividades de cooperación interregional o transfronteriza, de acuerdo con los procedimientos impuestos por el derecho interno. Estas actividades se realizarán teniendo en cuenta el derecho interno y las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, (art. 8.1).

### *B. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales*

En Alemania, los Länder pueden concluir acuerdos exteriores (tratados y otros de menor rango) tanto fronterizos como extrafronterizos con estados o colectividades territoriales. Lo mismo se establece para las colectividades y comunidades belgas y para los cantones suizos. Los Länder austríacos, a tenor del art. 17 de la Constitución austríaca, podrían realizar acuerdos extrafronterizos en el ámbito de sus competencias y regidos por el derecho privado. Esta posibilidad decrece para el resto de colectividades regionales europeas en dos sentidos: las entidades con las que pueden cooperar y la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores que, en ningún caso, podrán ser considerados tratados internacionales. Esto es lo que ha ocurrido en Francia; la Ley de 2 de marzo de 1982 sólo permitió la cooperación transfronteriza y fue finalmente derogada por la Ley de Orientación de 1992, que ha previsto la conclusión de acuerdos exteriores con otras colectividades sin especificar su ámbito territorial:

Las colectividades territoriales y sus agrupaciones pueden concluir convenciones con colectividades extranjeras y sus agrupaciones, (art. 131 de la Ley de 1992).

Lo mismo cabe señalar de España, que recogió —expresamente— este tipo de acuerdos en el Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores de 1995 sin limitación de ámbito pero constreñido a entidades homólogas:

Por lo que se refiere a los acuerdos, proyectados o firmados por las Comunidades Autónomas con distintas entidades extranjeras.

Los documentos deben firmarse con entidades extranjeras de nivel administrativo equivalente o a lo sumo con entidades autónomas públicas.

Los acuerdos en materia de cooperación transfronteriza o de cooperación interregional (...).

Sin embargo en el RD 1997, los acuerdos se limitaron al ámbito transfronterizo:

La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (...) ha tenido su expresión en los aspectos jurídicos e institucionales de la misma, singularmente en la suscripción de convenios entre entidades territoriales de uno y otro lado de la frontera con el fin de formalizar sus relaciones de cooperación, (RD de 1997).

Aunque puede considerarse que la Ley española sobre cooperación al desarrollo de 1998 ha recogido de forma implícita la conclusión por las CCAA de acuerdos extrafronterizos:

La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas, (art. 20.1).

## 2. Tipos de acuerdos exteriores en función del derecho aplicable

### A. Acuerdos no normativos y de derecho privado

#### a. Disposiciones convencionales

El Protocolo de 1995 establece, en particular, la posibilidad de concluir acuerdos que prevean la constitución de organismos de cooperación transfronteriza de derecho privado:

El acuerdo indicará (...) si el organismo, teniendo en cuenta las tareas que le han sido atribuidas, debe ser considerado, en el orden jurídico al que pertenecen las colectividades o autoridades que han concluido el acuerdo, como un organismo de derecho público o de derecho privado, (art. 3).

En varios tratados internacionales se autorizó de forma implícita la conclusión de acuerdos regidos por el derecho privado como por ejemplo el Canje de Notas de 1985, que reconoció el acuerdo constituyente de la Comunidad del Jura, con cláusulas vinculadas a este derecho. Pero también se ha indicado lo propio en el texto del tratado, como en el caso de la Convención del Benelux de 1986, que reconoció la existencia previa de tales acuerdos:

Las colectividades o autoridades territoriales ya colaboran muy a menudo (...) sobre la base del derecho privado, (preámbulo).

Ello se desprende también del compromiso de los estados en la Convención entre Alemania, el Land de Basse-Saxe, el Land de Nordrhein-Westphalen y los Países Bajos de 1991, al señalar que su celebración responde a la voluntad de que las entidades territoriales cooperen conforme al derecho público. La falta de regulación en este tratado de los acuerdos regidos por el derecho privado hace pensar que las Partes no lo consideraron necesario.

#### b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales

En los ordenamientos de Alemania, Austria, Suiza y Bélgica, al atribuir a sus entidades federadas, el *ius ad tractatum* en materias de su competencia, se considera que si pueden lo más, también pueden lo menos, es decir, efectuar acuerdos exteriores de rango inferior. El contenido de los acuerdos es más amplio que el de los tratados porque no está limitado por los estrictos requisitos de celebración exigidos para estos últimos. Ello sucede, en particular, con los Länder austríacos que en virtud del art. 17 de su Constitución extienden su radio de acción a los acuerdos no normativos y a los regidos por el derecho privado:

La posición de la Federación y los Länder como titulares de derechos privados y obligaciones no se verá afectada de manera alguna por las disposiciones contenidas en los arts. 10 a 15 sobre competencia en materia de legislación y ejecución.

En el ordenamiento italiano se admitieron implícitamente los acuerdos no normativos desde 1987, con la SCC n° 179, 22 de mayo de 1987, dentro de la categoría de actividades de relevancia internacional recogándose, posteriormente, de forma expresa, en el Decreto de 1994:

Declara que corresponde a las Regiones el poder de realizar actos de mero relieve internacional y que en consecuencia: a) entra en las atribuciones de la Region Puglia la «Dichiarazione di intenti» suscrita el 27 de enero de 1986 por el Presidente del Consejo regional, junto al Presidente de la República socialista de Montenegro (Yugoslavia), (Sent. n° 179/1987).

Declaraciones de principios e intenciones para el establecimiento de modalidades de consulta y colaboración (...), (art. 2.1. b del Decreto de 1994).

Asimismo se admitieron los regidos por el derecho privado:

Relaciones derivadas de acuerdos o formas de asociación alcanzadas sobre la base de la cooperación interregional transfronteriza, (art. 2.1. a del Decreto de 1994).

En España, con la Carta del Ministro para Administraciones Públicas de 1989 se aceptaron los acuerdos no normativos:

Y en lo que atañe a la suscripción de instrumentos de colaboración con instancias internacionales, considero que las pautas a seguir debieran ser las siguientes: por un lado, circunscribir su firma a protocolos o declaraciones jurídicamente no vinculantes por lo que respecta a su ámbito objetivo.

### *B. Acuerdos de derecho público*

La Convención de Benelux de 1986 habilita a las colectividades territoriales para concertar acuerdos exteriores regidos por el derecho público y, en este sentido, constituyó una novedad en relación, por ejemplo, con el Canje de Cartas entre Francia y Suiza de 1985.

Las colectividades o autoridades territoriales pueden, para concretar la cooperación, concluir acuerdos administrativos, así como crear órganos comunes u organismos públicos, (art. 2.1).

También la Convención entre Alemania, el Land de Basse-Saxe, el Land de Nordrhein-Westphalen y el Reino de los Países Bajos de 1991 permitió la cooperación mediante acuerdos regidos por el derecho público:

La cooperación puede, sin perjuicio de las posibilidades ofrecidas por el derecho civil, revestir las formas siguientes:

1. sindicatos intercomunales,
2. acuerdos de derecho público
3. agrupaciones de trabajo intercomunales, (art. 2.2).

El Tratado de Karlsruhe de 1996 avanzó un paso más, porque estableció que los Länder podían transferir competencias propias a organismos de cooperación:

En lo que concierne a la República federal de Alemania, los Länder pueden transferir en casos particulares competencias soberanas a instituciones de cooperación de vecindad, conforme al espíritu del artículo 24, párrafo 1a, de la Ley fundamental para la República federal de Alemania, en la medida o en las condiciones que según el derecho interno se den al efecto, (art. 3.3).

El Tratado Franco-español de 1994 y el de Bayona de 1995 también han previsto esta posibilidad:

Las modalidades de construcción y de mantenimiento del puente son objeto de un proyecto de Acuerdo entre el Departamento de los Pirineos Orientales y la Generalidad de Cataluña, entidades a las que corresponde la competencia sobre las carreteras de uno y otro lado de la frontera que serán enlazadas por el puente internacional, (Canje de Cartas franco-español de 1994).

Estos convenios tendrán por objeto permitir a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones, (art. 3 del Tratado de Bayona de 1995).

### 3. Tipos de acuerdos exteriores en función de las entidades contratantes

#### A. Acuerdos entre colectividades regionales con *ius ad tractatum*

##### a. Disposiciones convencionales

La Convención-marco de 1980 y sus dos protocolos de 1995 y 1998 no han previsto nada sobre la naturaleza de los acuerdos suscritos entre colectividades regionales con *ius ad tractatum*. Sin embargo se puede defender que no son tratados en la medida que entran dentro del ámbito de aplicación de tales convenciones que no regulan los acuerdos regidos por el derecho de gentes. Para salvar este escollo, el Tratado de Karlsruhe de 1996 dispuso que los convenios concertados entre dos colectividades poseedoras de *ius ad tractatum* limitado (Länder y cantones) carecerían de la naturaleza jurídica propia del DI o, lo que es lo mismo, no se les consideraría tratados internacionales:

Los Länder (...) y los Cantones mencionados en el párrafo 1.4 pueden también, conforme al presente Acuerdo, concluir entre ellos así como con las colectividades territoriales y organismos públicos locales, convenciones desprovistas del carácter del derecho internacional y relativos a proyectos de cooperación transfronteriza (...), (art. 2.2).

##### b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales

Aunque el derecho interno no haya previsto nada, las regiones que poseen *ius ad tractatum* también poseen *ius contrahendi*, según la regla que quien puede lo más, puede lo menos. Sin embargo se desmarca de esta tendencia el art. 16 de la Constitución de Austria que considera tratados los acuerdos celebrados por sus Länder con entidades federadas vecinas:

Los Länder, (...) podrán concluir tratados internacionales con los Estados limítrofes de Austria o con sus entidades federadas.

¿Qué valor hay que atribuir a esta expresión?. Pese a que la redacción es equívoca entendemos que el DI sólo puede admitir el carácter de tratado para un acuerdo Estado-Länder como los casos de las entidades regionales belgas, alemanas y suizas. Sin embargo, dicha formulación ha posibilitado que el Länder interior de Viena pueda también concluir tratados (con países vecinos a Austria)<sup>21</sup>.

En la práctica austríaca el *ius contrahendi* se predica de todas las regiones sean o no transfronterizas. Los Länder austríacos conciertan convenios extrafronterizos con colectividades extranjeras (especialmente en materia de cooperación al desarrollo).

## B. Acuerdos entre colectividades regionales con *ius ad tractatum* y *estados*

### a. Disposiciones convencionales

Este tipo de acuerdos se excluyen de la Convención-marco de 1980 y sus protocolos ya que sólo regulan los acuerdos entre colectividades territoriales. Ello no impide que puedan celebrarse sino que, en estos casos, habrá que atender a lo dispuesto en los ordenamientos estatales (mientras no existan instrumentos internacionales como los tratados o una eventual costumbre internacional que les atribuya tal capacidad). Tampoco la Convención de Viena de 1969 indicó nada y se limitó a establecer que un tratado era:

Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, (art. 2.1.).

Según esta disposición, en relación con el art. 3 de la Convención se desarrollaron dos posibles interpretaciones sobre los acuerdos entre colectividades regionales con *ius ad tractatum* y *estados*: una, que las regiones actuaban por cuenta propia (subjetividad internacional limitada) y otra, que actuaban como órganos del Estado. En suma se trata de responder si los acuerdos concluidos por estas entidades pueden ser considerados tratados y si esto es así, qué posición han adoptado los estados europeo-occidentales. Para ello hay que recurrir, por las carencias expuestas, a la normativa interna y a los actos unilaterales de los estados.

### b. Normativa estatal, decisiones judiciales internas y actos de autoridades nacionales

Una buena pista de la consideración de tratado de estos acuerdos se recoge en las constituciones de Alemania, Austria, Suiza y Bélgica, que han permitido a sus entidades miembro concluir tanto auténticos tratados como simples convenios exteriores no regidos por el DI; gozan por tanto de un reconocimiento estatal en su máxima

21. Sobre esta interpretación, vid. Burtscher, W. «El caso austríaco», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. Vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 156.

expresión —nivel constitucional— de un claro *ius ad tractatum*. En particular, las constituciones de Alemania, Austria y Suiza vinculan el *ius ad tractatum* con la concertación de acuerdos con estados:

Celebrar tratados con Estados extranjeros, (art. 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn).

Concluir tratados internacionales con los Estados limítrofes de Austria, (art. 16 de la Constitución de Austria).

Los Cantones conservan el derecho a concluir, con los Estados extranjeros, tratados (...), (art. 9 de la Constitución Helvética).

La competencia de las Comunidades y Regiones de regular la cooperación internacional, e incluyendo la conclusión de tratados (...), (art. 167.1 de la Constitución Belga).

No obstante esta coincidencia, el ámbito territorial del ejercicio del *ius ad tractatum* varía: en Austria, sólo pueden utilizarlo sus Länder con estados limítrofes (se trata por tanto de acuerdos regidos por el DI exclusivamente en el campo de la cooperación transfronteriza entre Länder austríacos con por ejemplo Alemania, Hungría, Eslovenia).

De las disposiciones internas se desprende que, efectivamente, los acuerdos celebrados por estas entidades federadas con estados pueden ser calificados de tratados. Lo que ocurre es que tales convenios se rigen por los mismos principios que los acuerdos exteriores en general, al someterse en última instancia a un control de la autoridad que representa al Estado en el plano internacional. En consecuencia, la naturaleza de este tipo de tratados no es idéntica a la de los celebrados por estados *strictu sensu* y depende de principios como el de autonomía internacional o el de unidad de acción en el exterior del Estado.

### *C. Acuerdos exteriores entre colectividades regionales sin ius ad tractatum y estados*

Italia, tras el Decreto de 1994, ha ampliado las posibilidades de sus regiones al permitir que también concierten acuerdos exteriores con estados u organizaciones internacionales:

Serán consideradas actividades de mero relieve internacional (...) desarrolladas por las Regiones o las Provincias Autónomas con Entes extranjeros, normalmente de naturaleza homóloga.

El calificativo de «normalmente» puede entenderse como que no prohíbe la conclusión de acuerdos con otras categorías de entidades extranjeras, además de las homólogas. Esta interpretación se ha fortalecido con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que no encontró obstáculos por el hecho mismo de concertar acuerdos con estados:

Que corresponde al Estado indicar las condiciones para la declaración expresa con el telefax 200/0222 de 20 de octubre de 1992, en relación con el encuentro del Presidente

de la Región de Friuli-Venezia Giulia con el Gobierno de la República de Eslovenia, (Sent. n.º 204, 1993).

#### D. Acuerdos exteriores entre colectividades regionales sin *ius ad tractatum* o con entidades de menores competencias

Para el resto de estados europeo-occidentales como Portugal, Dinamarca o Reino Unido, que no poseen normativa o decisiones de autoridades nacionales o judiciales relevantes, son de aplicación los compromisos adquiridos por estos estados en tratados internacionales sobre la materia, sobre todo, en el ámbito del Consejo de Europa.

#### IV. ELEMENTO ESPIRITUAL U *OPINIO IURIS*

De los dos elementos de la costumbre el que cuesta más de probar es el elemento espiritual u *opinio iuris*. En este apartado se intentará averiguar si los estados europeos tienen la intención de comprometerse mediante una práctica generalmente aceptada como derecho, en los términos prescritos en el art. 38 del Estatuto del TIJ. Como ha señalado L. Millán, «una gran proporción del elemento material de la práctica estatal incluye, implícito, un elemento subjetivo, una indicación de lo que será la *opinio iuris*»<sup>22</sup>. Por esta razón se debe repetir en parte lo expuesto en los párrafos anteriores, aunque se prestará mayor atención a determinadas cláusulas o a los preámbulos de los tratados. Como novedad se analiza las declaraciones de los estados en conferencias internacionales o en el seno de organizaciones internacionales, ya que en ellas también se manifiesta la *communis opinio*.

En cambio, no se pueden valorar —por inexistentes— otras actuaciones relevantes, como una conducta de un país europeo-occidental opuesta a los acuerdos exteriores de las regiones, o la protesta de un Estado porque otro ha violado una norma de DI que permite tales acuerdos. Estas actuaciones, o su justificación, hubieran servido de pruebas del elemento subjetivo de una costumbre. Sin embargo, su ausencia no equivale a descartar automáticamente la existencia de la *opinio iuris* ya que podrían darse otros indicios que demuestren lo contrario y que son, quizás, más importantes; como indica R. Huesa, «Es cierto que, en general, la conducta reiterada (*consuetudo*) —integrada tanto por el comportamiento concreto que la supuesta norma impone como por la actitud de quienes están en situación de reaccionar— trasluce el “elemento subjetivo” que le es inherente, y constituye el indicio más importante en la determinación de la *opinio iuris* colectiva y, por tanto, de la existencia de la propia norma»<sup>23</sup>. A continuación se van a exponer estos indicios, la mayoría de ellos presentes en la obra del Consejo de Europa.

Nuestra hipótesis de partida es que se ha pasado de una etapa en la que imperaba la conveniencia política, la tolerancia tácita —a veces interrumpida por recursos ante tribunales constitucionales contra acuerdos exteriores regionales concretos— o la *comitas gentium* a, en la actualidad, la aceptación expresa o implícita del *ius con-*

22. Millán, L. Op. cit., p. 156.

23. Huesa Vinaixa, R. *El nuevo alcance de la «opinio iuris» en el derecho internacional contemporáneo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1991, p. 138.

*trahendi* de las regiones. Falta por ver si esa aceptación constituye el elemento espi-ritual o la *communis opinio* de una norma consuetudinaria emergente.

## 1. Tratados

Una de las formas de entrever el elemento subjetivo de la costumbre es acudir a los tratados internacionales. La existencia de la *opinio iuris* se pone de manifiesto normalmente de forma indirecta, en los preámbulos y sólo en casos aislados en cláusulas concretas.

### A. En el seno del Consejo de Europa

En la Convención-marco de 1980, las Partes se comprometen a promover la cooperación, luego —implícitamente— se entiende que una de las formas de favorecerla es reconociendo la existencia de acuerdos concertados por sus entidades miembro:

Cada Parte Contratante se compromete a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales.

Se esforzará en promover la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios a tal fin, (art. 1).

Esta disposición se refuerza con el art. 4 que prevé una obligación de resultado:

Cada Parte Contratante se esforzará en resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan dificultar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza.

Del articulado, en su conjunto, se desprende que la conclusión de acuerdos no contraviene el principio de unidad de acción del Estado en el exterior en la medida que el tratado fomenta la cooperación transfronteriza de las regiones:

Resueltos a favorecer esta cooperación en cuanto sea posible y a contribuir de este modo al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos, (preámbulo).

Refuerza esta idea, la retirada de la declaración francesa de la Convención-marco de 1980, en la que se condicionaban los acuerdos de las colectividades francesas al requisito de la celebración previa de tratados bilaterales. Esta decisión se valoraría como un acto favorable a la aceptación de los principios y normas allí contenidos sin que hagan falta más requisitos:

Francia ha decidido retirar la declaración de la que emanaba su aprobación a la Convención. Ésta rezaba tal como sigue: «el Gobierno de la República francesa en relación al párrafo 2 del art. 3 de la Convención declara que subordina su aplicación a la conclusión de acuerdos interestatales».

También el Protocolo de 1995 constituye una demostración del interés en reforzar un tipo de cooperación exterior que ya había sido anteriormente aceptada, tal como se refleja en el texto del tratado:

Resueltos a tomar nuevas medidas tendentes a asegurar la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales;  
Reconociendo la necesidad de adaptar la Convención-marco a la realidad europea;  
Considerando que es oportuno completar la Convención-marco con vistas a reforzar la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales, (preámbulo del Protocolo).

Además, los estados que no han previsto ninguna disposición interna sobre esta materia quedan obligados a consentir ciertos acuerdos exteriores, pues de lo contrario atentarían contra el espíritu del tratado:

Teniendo en el espíritu la Declaración del Comité de Ministros sobre cooperación transfronteriza en Europa con ocasión del 40 aniversario del Consejo de Europa, que animaba, entre otros, a proseguir la acción tendente a eliminar progresivamente los obstáculos de todos los órdenes —administrativos, jurídicos, políticos o psicológicos— que podrían frenar el desarrollo de los proyectos transfronterizos, (preámbulo).

Ello se refuerza con el respeto a la cooperación entre entidades previsto en el preámbulo:

Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las colectividades o autoridades territoriales..., (art. 1).

Y con la prohibición de efectuar reservas a cualquiera de sus disposiciones<sup>24</sup>:

No se admite ninguna reserva a las disposiciones del presente Protocolo, (art. 9).

El Informe Explicativo del Protocolo de 1995 señaló que uno de los problemas de la Convención-marco de 1980 era que «no contiene ningún compromiso preciso por parte de los Estados, que están simplemente invitados a “facilitar”, “promover” o “favorecer” las iniciativas de las colectividades o autoridades territoriales». En nuestra opinión, la laguna de la Convención-marco de 1980 queda subsanada con el Protocolo de 1995, ya que sus firmantes expresan la *opinio iuris* de que existe un auténtico derecho, aunque limitado, de las colectividades regionales a celebrar acuerdos transfronterizos. El Protocolo de 1998 hace lo mismo que el de 1995 pero aplicado a las relaciones de cooperación interterritorial o extrafronterizas:

Cada Parte Contratante reconoce y respeta el derecho de las colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y consideradas en los artículos 1 y 2 de la Convención-marco europea sobre cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales (desde ahora denominada «la Convención-marco»), de mante-

24. La tesis del reconocimiento estatal de la capacidad genérica de las regiones de celebrar acuerdos transfronterizos tampoco se invalida porque se admita la formulación de declaraciones a los artículos sobre la personalidad jurídica de los organismos de cooperación y la posibilidad de registrarse por el derecho público (art. 4 y 5).

ner relaciones y de concluir, en los ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación inter-territorial, (art. 2.1).

El Protocolo de 1998 considera necesaria esta cooperación para el desarrollo de las competencias internas de las colectividades regionales.

Considerando que para el cumplimiento más eficaz de sus funciones, (preámbulo).

Lo que implica, a su vez, el consentimiento estatal de que las regiones pueden celebrar acuerdos extrafronterizos en la medida que son instrumentos que implementan la cooperación a ese nivel:

Las colectividades o autoridades *colaboran* (...) con las colectividades extranjeras no contiguas (...), y esto no sólo en el marco de organismos de cooperación transfronteriza y de asociaciones de colectividades o autoridades territoriales sino también en el plano bilateral, (preámbulo).

Del párrafo transcrito se desprende que los estados ya dan por hecho que este tipo de cooperación existe, lo que refuerza la tesis de la aceptación estatal del *ius contrahendi* regional.

Además, con este Protocolo las Partes reconocen que es el DI el que atribuye efectos jurídicos a los acuerdos de las regiones y que son los estados los que en el exterior tienen la potestad normativa originaria:

Desean dar a la cooperación inter-territorial un marco jurídico en el plano internacional, (preámbulo).

Dentro de los tratados celebrados en el marco del Consejo de Europa que indirectamente han abordado esta materia, la Convención-marco para la protección de minorías nacionales de 1995 estableció que el desarrollo de una Europa próspera dependía no sólo de la cooperación entre los estados sino también de la cooperación entre colectividades regionales.

Considerando que la expansión de una Europa tolerante y próspera no sólo depende de la cooperación entre Estados sino que también se funda en una cooperación transfronteriza entre colectividades locales y regionales respetuosa de la constitución y de la integridad territorial de cada Estado, (preámbulo).

Con esta declaración parece que se acepten implícitamente los acuerdos de las regiones concebidos para desarrollar la cooperación transfronteriza; y, aunque sea un poco arriesgado, parece que también se reconozca cierta obligación estatal de facilitar las relaciones entre colectividades territoriales en aras de una Europa unida.

### *B. Tratados de ámbito específico*

Los tratados celebrados para regular algunos de los aspectos del *ius contrahendi* regional han evolucionado desde que entró en vigor la Convención-marco de 1980 (el 22 de diciembre de 1981) hasta nuestros días. Inicialmente, los primeros tratados

pretendían hacer efectiva la Convención-marco de 1980 y sólo existía un leve compromiso estatal de aceptar los acuerdos concertados entre colectividades regionales de bajo nivel (acuerdos no normativos y de derecho privado). El Intercambio de Cartas entre Francia y Suiza de 1985 es un modelo de esta tendencia, en la que ambos países decidieron —de forma discrecional— reconocer el acuerdo interregional que instituyó la Comunidad de Trabajo del Jura. Este acuerdo institucional contiene vínculos no regulados por el derecho público que pueden encontrarse, también, en otros acuerdos exteriores regionales no amparados por tratados-marco de cobertura:

El Gobierno francés ha declarado, refiriéndose al párrafo 2 del artículo 3 de la Convención-marco europea precitado, que subordinaba la aplicación de ésta a la conclusión de acuerdos interestatales. Teniendo en cuenta el interés de la cooperación entre la Región de Franche Comté y los Cantones del Jura, Berne, Vaud y Neuchâtel, el Gobierno francés está dispuesto a aceptar la intervención de la Convención instituyendo la Comunidad de Trabajo del Jura.

Con la Convención del Benelux de 1986, se dió un paso adelante en la asunción de compromisos estatales: Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos dieron por sentado que la cooperación regulada por el derecho privado ya existía y que únicamente se precisaba un tratado-marco para permitir la cooperación regida por el derecho público:

Sin perjuicio de las posibilidades de cooperación derivadas del derecho privado, (art. 2).

Constatando con satisfacción que las colectividades o autoridades territoriales ya colaboran a menudo entre ellas de un lado y de otro de las fronteras intra-Benelux sobre la base del derecho privado,  
Deseando crear para éstas la posibilidad de cooperar igualmente sobre la base del derecho público, (preámbulo).

Con tales presunciones ¿los Estados Parte de la Convención del Benelux de 1986 tenían conciencia de la existencia de una costumbre previa que obligaba a aceptar los acuerdos exteriores de sus colectividades territoriales? El TIJ en el Asunto del derecho de paso por territorio indio no vio inconveniente en aceptar la vigencia de una costumbre local y resaltar la importancia de la práctica para determinar la voluntad de las Partes en adquirir derechos y obligaciones:

Históricamente el caso se remonta a un periodo, y a una región en la que, las relaciones entre los Estados vecinos no estaban reguladas por normas precisamente establecidas pero que estaban regidas ampliamente por prácticas. Donde por lo tanto la Corte encuentra una práctica claramente establecida entre dos Estados la cual fue aceptada por las Partes como reguladora de las relaciones entre ellos, la Corte debe atribuir un efecto decisivo a la práctica con el propósito de determinar sus específicos derechos y obligaciones<sup>25</sup>.

De hecho en la Convención del Benelux de 1986 se señala que ésta se sitúa dentro de los objetivos de la política exterior y de los compromisos internacionales de las Partes Contratantes, lo que podría indicar que éstos ya tenían la convicción de que la

25. *Case concerning Right of passage over Indian Territory, ICJ Reports 1960*, p. 44.

regulación de los acuerdos exteriores de sus colectividades formaban parte de sus obligaciones internacionales:

Considerando que esta cooperación responde a los objetivos del Tratado instituyente de la Unión económica Benelux firmada en la Haya el 3 de febrero de 1958, (preámbulo).

Lo mismo ocurrió con la Convención entre Alemania, el Land de Basse-Saxe, el Land de Nordrhein-Westphalen y el Reino de los Países Bajos de 1991 ya que, al posibilitar la cooperación sobre la base del derecho público, aceptó —implícitamente— la cooperación de sus entidades miembro regida por el derecho privado:

Deseando dar a las colectividades y a otros organismos públicos la posibilidad de cooperar sobre la base del derecho publico, (preámbulo).

y de forma más clara:

La cooperación puede, sin perjuicio de las posibilidades ofrecidas por el derecho civil, revestir las formas siguientes, (art. 2.1).

Ligeros cambios se perciben, igualmente, en el Convenio italo-austríaco de 1993, en el que se señala que las Partes «promoverán» la cooperación transfronteriza entre sus colectividades en lugar de «establecerán o permitirán». Tales expresiones sugieren que las Partes consintieron este tipo de actuaciones antes de la entrada en vigor del tratado y no a partir de ese momento. Además el uso del término «se empeñan en promover», indica cierto compromiso de facilitar a sus colectividades la cooperación ya iniciada:

Los Estados contratantes se empeñan en promover la cooperación transfronteriza favoreciendo las relativas iniciativas desarrolladas por los Entes indicados en el siguiente art. 2, (art. 1).

Esto se refuerza en el art. 6:

Las disposiciones del presente Acuerdo no podrán ser interpretadas como susceptibles de perjudicar la validez de los acuerdos y de los pactos de cooperación ya existentes, (art. 6.2).

El Tratado de Bayona de 1995 se parece al anterior porque, por un lado, los Estados Parte reconocen que algunas de sus entidades-miembro ya cooperaban entre sí:

Conscientes del dinamismo de la cooperación entre las entidades territoriales concernidas por el presente tratado, (preámbulo).

Por otro lado, existe cierto compromiso de fomentar la colaboración entre sus entidades-miembro y de integrarla dentro de la cooperación interestatal:

Deseando mantener y desarrollar esta cooperación para enriquecer sus relaciones bilaterales y reforzar la construcción europea, (preámbulo).

Decididos a promover esta cooperación dentro del respeto a sus derechos internos, (preámbulo).

En el Canje de Cartas entre España y Francia de 1994 se avanza un poco más en el compromiso de apoyar la cooperación entre entidades territoriales, porque se aprueba un proyecto planificado previamente por el Departamento francés de los Pirineos orientales y Cataluña regido por el derecho público:

El Gobierno de la República francesa y el Gobierno del Reino de España aprueban el proyecto de Acuerdo antes citado tal como les ha sido sometido por las autoridades del Departamento de los Pirineos Orientales y de la Generalidad de Cataluña.

El Tratado de Karlsruhe de 1996 coincide con los anteriores en reconocer la existencia previa de la cooperación entre sus colectividades y en el compromiso de hacer jurídicamente lo posible para que este tipo de cooperación sea más efectiva:

Conscientes de las ventajas, y organismos públicos locales de una parte y de otra de la frontera, (preámbulo).

Establecer las bases de una cooperación transfronteriza profunda,

Conscientes de la diferencia existente entre los Estados en materia de organización política y administrativa de las colectividades territoriales,

Deseosos de facilitar y de promover la cooperación entre las colectividades territoriales de las Partes,

Deseosos de completar el marco jurídico ofrecido por la Convención-marco europea de 21 de mayo de 1980, (preámbulo).

Asimismo, parece que los Estados Parte consideran que la cooperación desarrollada entre sus colectividades se integra dentro de sus obligaciones internacionales:

Deseosos de promover la política de buena vecindad llevada a cabo entre las Partes, (preámbulo).

### *C. Otros tratados europeos*

Hungría y Eslovaquia entendieron en el Tratado de cooperación de 1995 que las relaciones entre sus colectividades eran importantes y que formaban parte de la cooperación entre ambos países:

Convencidos que el desarrollo sobre bases nuevas de sus relaciones de amistad y de cooperación responde a intereses vitales de sus países y de sus naciones, (preámbulo).

Las Partes contratantes consideran importante la cooperación entre las unidades administrativas autónomas de nivel superior (...), (art. 7.3).

## 2. Actos internos de los estados

En los últimos tiempos algunos estados se han preocupado de adaptar su normativa interna a la realidad de los acuerdos exteriores regionales. Este hecho podría significar cierto compromiso estatal de reconocer jurídicamente la cooperación exterior desarrollada por sus colectividades territoriales. Las modificaciones constitucionales en Alemania, Bélgica y Austria que han ampliado la capacidad de actuar en el exterior de sus entidades podrían reflejar esta tendencia. En Alemania, la nueva redacción del art. 24.1.a de la Ley Fundamental de Bonn permite que los Länder atribuyan derechos de soberanía a instituciones transfronterizas:

En la medida que los Länder sean competentes para el ejercicio y el cumplimiento de las potestades y funciones estatales, éstos podrán atribuir con el acuerdo del Gobierno Federal el ejercicio de derechos de soberanía a instituciones transfronterizas, (art. 24.1.a).

Incluso algunos actos internos estatales dan por hecho que determinadas actuaciones exteriores de las colectividades territoriales, como las regidas por el derecho privado, no requieren ya autorización. La posición de Luxemburgo, expresada en el proyecto de ley de aprobación del Tratado de Karlsruhe de 1996, es una muestra:

Esta forma de cooperación es un instrumento de derecho público. Esto evitará a las colectividades territoriales que quieran cooperar que tengan que recurrir a los instrumentos de derecho privado, como por ejemplo la asociación sin fin lucrativo.

El derecho que presenta más ventajas para la cooperación transfronteriza es el que se establece por más tiempo. Se trata de una armonización al más alto nivel. Esta solución se distingue con ventaja de los múltiples esfuerzos de armonización legal que a menudo se conforman con el denominador común más pequeño, *Exposición de Motivos*.

En este proyecto de ley también se aprecia que los estados deseaban mediante el reconocimiento de los acuerdos exteriores regionales fomentar un clima que les permitiera a ellos mismos desenvolver, con normalidad, sus relaciones de amistad y cooperación:

Por primera vez, Francia admite abiertamente la utilidad, sea la necesidad, de una cooperación descentralizada, *Exposición de Motivos*.

De forma más modesta, en otros ordenamientos como el italiano, se ha reconocido la necesidad de adaptar la normativa interna a la evolución desarrollada en Europa en esta materia:

Considerada la oportunidad de adaptar, tanto a la evolución de la jurisprudencia del ordenamiento italiano como del ordenamiento comunitario, el contenido del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 1980, que establece normas de dirección y de coordinación de la acción exterior de las Regiones, Decreto de 1994.

Igualmente España con el RD de 1997 ha dado a entender que la Declaración que formuló a la Convención-marco de 1980, en la que se subordinaba su aplicación a

la celebración de tratados bilaterales, no era una traba a la cooperación de las CCAA en este ámbito:

El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza (...) establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante acuerdos interestatales con Francia y Portugal, (RD de 1997).

Incluso determinadas obligaciones a cargo de las autoridades centrales podrían probar la génesis de una *opinio iuris*, como el deber de la autoridad central italiana de motivar la negativa a que una colectividad regional concluya un acuerdo exterior:

La obligación de motivar el rechazo al consentimiento o al asentimiento por parte del Gobierno puede entenderse, por otro lado, connatural al principio de leal cooperación que debe inspirar el sistema completo de las relaciones entre Estado y Regiones, y por tanto, también las relaciones vinculadas al sector de las actividades regionales de desarrollo en el exterior, (SCC nº 204, 29 de abril de 1993).

O el deber de la autoridad federal belga de ceñirse a los supuestos tasados por la ley para poder denegar la conclusión de un tratado por una de sus colectividades-miembro.

### 3. Declaraciones políticas

En el ámbito del Consejo de Europa, la Declaración de Viena de 9 de octubre de 1993, firmada por los jefes de Gobierno de los Estados Miembro, tuvo en cuenta la cooperación transfronteriza entre colectividades regionales e instó a que continuaran los trabajos en el ámbito de las colectividades regionales no contiguas. Esto comportó un aval o un reconocimiento de los tratados existentes o en curso sobre la materia:

La creación de una Europa tolerante y próspera no depende sólo de la cooperación transfronteriza entre colectividades locales y regionales, respetuosa de la constitución y de la integridad territorial de cada Estado. Nosotros vinculamos a la Organización a proseguir su trabajo en este ámbito y a extenderlo a la cooperación entre regiones no contiguas.

En la Declaración Final de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, Estrasburgo, 11 de octubre de 1997, se pidió que las convenciones europeas fueran ejecutadas, lo que debía incluir también los tratados ya existentes sobre cooperación entre colectividades territoriales:

Y señalamos nuestra determinación a que estas normas y convenciones sean plenamente implementadas, particularmente para el refuerzo de los programas de cooperación para la consolidación de la democracia en Europa.

En el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1997 se constata cierto sentimiento de que los estados están obligados por los tratados de los que son Parte, más allá de lo previsto en los propios textos:

Respecto a los compromisos adquiridos por los Estados miembros: los Jefes de Estado y de Gobierno deciden velar por el respeto de los compromisos adquiridos por los Estados miembros, sobre la base de un diálogo confidencial, constructivo y no discriminatorio desarrollado en el seno del Comité de Ministros.

Con ocasión de esta Segunda Cumbre, diversos jefes de Estado y de Gobierno reconocieron de forma más o menos precisa la cooperación regional: el presidente francés e italiano consideraron la participación de sus colectividades regionales en la construcción de Europa y sus esfuerzos en esa dirección:

No olvido todo lo que nuestros trabajos deben a nuestra Asamblea parlamentaria, a los representantes de los poderes regionales y locales así como a las Organizaciones no gubernamentales que nos aportan su competencia, dinamismo y generosidad. J. Chirac: *Ceremonia de apertura de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, 10 de octubre de 1997.*

Nuestra organización (...) conviene explotarla, hacer notar su fuerte presencia en los parlamentos nacionales, las administraciones locales, las universidades y la sociedad civil. Por esta razón, quiero reafirmar mi apoyo a una Asamblea parlamentaria y a un Congreso de poderes locales y regionales fuerte. R. Prodi: *Ceremonia de apertura de la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, 10 de octubre de 1997.*

#### **4. Factores coadyuvantes en la formación de la *opinio iuris***

##### *A. Declaraciones y actos unilaterales de las organizaciones internacionales*

En el ámbito del Consejo de Europa, la labor de la Asamblea Parlamentaria de apoyo a las demandas de los entes regionales es notable:

Se da cuenta con satisfacción que la Asamblea de las Regiones de Europa y el Consejo de Ciudades y Regiones de Europa han sido favorables a este proyecto y han aportado su contribución a la finalización del texto. El consenso dado sobre el proyecto muestra claramente que los poderes locales y regionales están convencidos de la utilidad del instrumento jurídico que la CPLRE propone. La Asamblea sólo puede adherirse a este punto de vista, *Recomendación 1349 (1997) relativa al proyecto de carta europea de la autonomía regional del Congreso de poderes locales y regionales de Europa (CPLRE).*

Esto también ha ocurrido en el ámbito de la Comunidad Europea; en particular, el Parlamento Europeo, en la denominada «Carta comunitaria de la regionalización» de 1988, respaldó la cooperación transfronteriza entre colectividades regionales:

Los Estados miembros de la Comunidad Europea y sus Regiones promoverán la cooperación transfronteriza a todos sus niveles, y sobre todo a escala interregional, dentro del espíritu de las directrices de las instituciones comunitarias, (art. 23.1).

En aquel momento sólo se reconoció la cooperación entre regiones vecinas:

Respetando el reparto de competencias interno, los Estados se comprometen a permitir e impulsar la cooperación transfronteriza entre las autoridades regionales de diferentes Estados miembros en las materias de la competencia de éstas, entendiendo su naturaleza como relaciones de vecindad y no como relaciones exteriores, (art. 23.3).

Con la Declaración Final de la Conferencia del Parlamento Europeo y los entes territoriales de la Unión Europea de 1996 se avanzó un poco más en la idea de fomentar la cooperación entre regiones en general:

Juzgan urgente la incorporación al tratado de un marco jurídico que facilite y potencie la cooperación transfronteriza e interregional en el seno de la Unión así como la relación con los países limítrofes, conforme a lo dispuesto en el Convenio del Consejo de Europa sobre la materia, Punto 27 de la *Conferencia Parlamento Europeo, entes territoriales de la UE. Declaración final*, adoptada por unanimidad, con 5 abstenciones, el 3 de octubre de 1996.

El Parlamento Europeo en la Resolución de 16 de mayo de 1997 consideró necesaria la cooperación interestatal para favorecer la actuación exterior de las colectividades territoriales:

Insta a los Estados miembros a que fomenten la cooperación y a que actúen para vencer los obstáculos nacionales, burocráticos y emocionales a la cooperación transfronteriza e interregional, en particular los que constan en los acuerdos bilaterales o multilaterales, mediante la creación de un marco común de cooperación vinculante para los Estados de la Unión Europea; debe velarse para que se mejore la cooperación y por que se adapte también a las necesidades del futuro, (*Apartado 31*).

Lo mismo puede decirse de algunas iniciativas comunitarias que han partido de la colaboración previa de los Estados Miembro para fortalecer a las entidades más desfavorecidas.

### *B. Actuaciones de colectividades regionales*

La noción de que la cooperación entre colectividades territoriales contribuye a la unidad de Europa también se desprende de sus propias declaraciones:

Las regiones, las ciudades y los municipios europeos desean hacer una contribución decisiva a la idea europea. Para el ciudadano, Europa también cobra vida a través de la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y la cooperación municipal, *Cumbre Europea de Regiones y Ciudades. Declaración de Amsterdam*, Amsterdam, 16 de mayo de 1997.

En organismos de composición regional y en los acuerdos exteriores suscritos:

Constatando el inmenso potencial de cooperación política, social, económica y cultural que existe entre las regiones europeas, así como la importancia de esta cooperación interregional a nivel nacional, transfronterizo e internacional, para la construcción de una Europa unida, solidaria, cuyas acciones se conozcan y comprendan mejor por los ciudadanos, (art. 11) *Declaración del ARE sobre el regionalismo en Europa*, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

Sus manifestaciones podrían contribuir a cristalizar un «consenso europeo» favorable al *ius contrahendi* regional:

1. Las Regiones tendrán capacidad para actuar en el ámbito internacional. Las Regiones pueden celebrar Tratados, Acuerdos o Protocolos de Intenciones Internacionales, condicionados a la aprobación del Gobierno central, siempre que la legislación estatal se lo exija.
2. Las Regiones promoverán la cooperación entre sí, bilateral o multilateralmente, tanto dentro del Estado como más allá de las propias fronteras, con el fin de realizar proyectos comunes.
3. Las Regiones tendrán derecho a establecer representaciones propias, sea individualmente o con otras Regiones, en terceros Estados y ante organizaciones internacionales competentes.
4. Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo 1 de este artículo, las Regiones participarán en las actividades internacionales de su Estado, según los mecanismos jurídicos internos establecidos al efecto, y siempre que afecten a sus competencias legislativas o intereses esenciales, (art. 10) *Declaración del ARE sobre el regionalismo en Europa*, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

Incluso en numerosos actos de las colectividades regionales se parte de la base de que sus estados les permiten cooperar con otras entidades extranjeras. Por esta razón, algunas de sus reivindicaciones se centran en la obtención de mecanismos que la hagan más efectiva:

Solicita los medios legislativos y económicos necesarios para reforzar la cooperación interregional y transfronteriza como instrumento mayor para la integración europea, (punto 24) *Declaración Final de la XII Asamblea General de la Asamblea de las Regiones de Europa, Amberes (Antwerp-Vlaanderen), Flandes, 19 y 20 de octubre de 1995*, adoptada por unanimidad.

La Comunidad de Trabajo del Jura desea que un marco jurídico sea elaborado para las asociaciones transfronterizas a fin:

- de poder asumir la cualidad de jefe de obra para ciertos proyectos transfronterizos,
- de ejercer todos los derechos ligados al disfrute de una personalidad jurídica,
- de convertirse en una institución reconocida por sus partenaires, particularmente los gobiernos y las instancias europeas.

Esta es la razón por la que se ha pedido con insistencia a los gobiernos nacionales y a las instancias europeas la implementación del estatuto de derecho público europeo, *Carta de la Comunidad de Trabajo del Jura* de 1993.

## V. VALORACIÓN DE UNA COSTUMBRE INTERNACIONAL DE ÁMBITO EUROPEO QUE AMPARA LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES

La soberanía jurídica de los estados comprende cualquier ámbito «exterior», lo que no necesariamente implica que ésta sea ejercida con exclusividad por los órganos centrales del Estado ya sea en virtud de su constitución, o por ley interna, o por autorización derivada de un tratado o por una posible costumbre internacional. Según el DI, el Estado posee libertad para decidir su organización interna, de manera que es fac-

tible que las entidades regionales participen junto con la administración central en las relaciones internacionales del Estado<sup>26</sup>.

En particular, el consentimiento estatal prestado para que las regiones concluyan acuerdos exteriores, y ejercido por el órgano que posea la capacidad de representar al Estado, implica el reconocimiento jurídico de la existencia de dichos acuerdos. Por el contrario, la falta de consentimiento convierte a los acuerdos exteriores regionales, desde el punto de vista jurídico, en «inexistentes» o «anómalos», ya que no se pueden englobar dentro de un orden normativo concreto. El DI, mediante la celebración de tratados-marco y una eventual costumbre internacional, permitiría que el empleo de los acuerdos para desarrollar la cooperación entre colectividades regionales se reconociese en Europa occidental de forma global, ya no dependiendo de forma individual (o al menos en exclusiva) de las respectivas legislaciones internas.

La posición de los estados europeo-occidentales en esta materia ha variado notablemente en pocos años; sirva de muestra el comentario de W. Burtscher respecto de Austria, «por parte de la Federación —al contrario de una antigua postura más bien escéptica— las actividades regionales transfronterizas de los Länder se califican ahora de complemento valioso a la política exterior de la Federación»<sup>27</sup>. Los cambios en las posturas estatales nos han hecho pensar en la posibilidad de que surja una costumbre protectora de los acuerdos exteriores regionales.

Para valorar su eventual aparición y su contenido cabría contestar a dos preguntas: una es de carácter genérico, ¿los estados europeos tienen la obligación de *permitir* la cooperación de sus colectividades regionales con otras entidades extranjeras mediante acuerdos? La segunda pregunta es más concreta, ¿los estados europeos tienen la obligación de *crear* un marco jurídico apropiado para que puedan desarrollarse los acuerdos exteriores de las colectividades regionales?

La primera pregunta se relaciona con las obligaciones de comportamiento, orientadas a constreñir a los estados a una determinada conducta. P. Reuter señaló que, a veces, sólo se pueden reconocer las obligaciones de comportamiento invocando, muy genéricamente, a la costumbre y a la práctica internacional<sup>28</sup>. Ello podría suceder en este caso en la medida que la costumbre abarcaría la obligación genérica de los estados de permitir la cooperación en el nivel regional mediante acuerdos exteriores.

En cambio, contestar afirmativamente a la segunda pregunta —la obligación de crear un marco jurídico—, supondría conceder a las regiones un mayor protagonismo en las relaciones internacionales, porque las facultaría para exigir a sus países que removieran los obstáculos que impiden el desenvolvimiento de sus acuerdos.

Asimismo implicaría la atribución estatal de un auténtico derecho o *ius contrahendi* a sus colectividades regionales para concluir acuerdos exteriores.

26. L. Condorelli y F. Salerno a propósito de la Convención-marco de 1980 concluyeron que: «L'obbligo internazionale di promuovere le relazioni transnazionali degli enti territoriali regionali e locali riacchiude in sé, senza peraltro esaurirsi in esso, l'obbligo per ogni Stato di tollerare (nel senso tecnico-giuridico di pati) che le suddette relazioni vengano intrattenute, obbligo cui corrisponde il diritto degli altri Stati di pretendere tale tolleranza; e ciò costituisce una breccia altrettanto significativa alla tradizionale concezione, ancora largamente radicata, del monopolio statale in materia di relazioni internazionali in senso lato.», vid. «Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo», *Rivista Trimestriale di Diritto Pubblico*, nº 2, 1986, p. 401-402.

27. Burtscher, W. Op. cit., p. 150.

28. Reuter, P. «Principes de droit international public», R. des C., 103, 1961, p. 472-475.

## 1. Aceptación estatal de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales

Para apreciar la existencia de una costumbre en esta materia se ha de recurrir constantemente a los vínculos adquiridos por los estados en los tratados celebrados a tal efecto. La relación entre el tratado y la costumbre puede llegar a ser muy estrecha, como señala M.E. Villiger, «costumbre y tratado pueden ejercer el uno al otro una fuerte influencia»<sup>29</sup>. En particular, los tratados desprenden tres posibles efectos en la formación de un DI consuetudinario, según la distinción clásica de E. Jiménez de Aréchaga<sup>30</sup>: efecto declarativo, cristalizador y generador. Cuando un tratado se limita a recoger una costumbre ya existente en el orden jurídico-internacional se habla del efecto declarativo. En cambio, con el efecto cristalizador, el tratado contribuye a cristalizar, consolidar, una costumbre que se encontraba *in statu nascendi* o en vías de formación antes de la adopción del tratado. Finalmente, el efecto generador significa que la costumbre se crea normalmente a partir de la adopción del tratado; y una disposición de un tratado puede aplicarse a un tercer Estado porque ésta se ha convertido en una norma consuetudinaria, tal como se recoge en el art. 38 de la Convención de Viena de 1969:

Lo dispuesto en los artículos 34 a 37 no impedirá que una norma enunciada en un tratado llegue a ser obligatoria para un tercer Estado como norma consuetudinaria de derecho internacional reconocida como tal.

E incluso, aunque el propio tratado no haya entrado en vigor, una de sus cláusulas podría generar una costumbre. Como ha dicho A. Remiro Brotons, «gracias, pues, a la costumbre, los tratados multilaterales con vocación normativa general pueden superar la gravitación de su relativismo congénito, sin tener que acudir a arriesgadas interpretaciones que lo desafían, y aflojar la dependencia de su éxito respecto del hecho de su entrada en vigor y el número y condición de sus partes»<sup>31</sup>.

La interacción entre el tratado y la costumbre se ha manifestado en esta materia de diversa manera; en concreto, la Convención-marco de 1980, así como los demás tratados que la desarrollan, podrían contribuir a la formación de normas consuetudinarias. Esta hipótesis no se invalida con el argumento de que tales tratados al ser denunciados por las Partes, no son aptos para reflejar derecho consuetudinario. Como sostuvo el juez Petré, en su Opinión Individual sobre la cláusula de denuncia del Tratado de Moscú de 1963 sobre prohibición de armas nucleares:

Por esta disposición, los signatarios del tratado han mostrado que sabían que el derecho consuetudinario no prohibía los ensayos nucleares en la atmósfera<sup>32</sup>.

29. Villiger, M.E. *Customary International Law and Treaties*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985, p. 295.

30. Jiménez De Aréchaga, E. *El derecho internacional contemporáneo*. Madrid, 1980, p. 19 y s.

31. Remiro Brotons, A. *Derecho internacional público. Derecho de los tratados*. Madrid: Tecnos, 1987, p. 392.

32. *Nuclear Tests (Australia v. France)*, ICJ. Reports, 1974, p. 304.

Este argumento no ha sido aceptado por la mayoría de la doctrina y, además, el art. 43 de la Convención de Viena de 1969 ha dispuesto, en contra de esta opinión que:

La nulidad, terminación o denuncia de un tratado, el retiro de una de las partes o la suspensión de la aplicación del tratado, cuando resulten de la aplicación de la presente Convención o de las disposiciones del tratado, no menoscabarán en nada el deber de un Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.

En nuestro caso, aunque la denuncia ha sido prevista en la Convención-marco de 1980 y sus dos protocolos (art. 9, 13 y 11 respectivamente) debe tenerse en cuenta, aparte de lo dispuesto en el art. 43 transcrito, que esta cláusula fue incorporada siguiendo el patrón de los tratados elaborados en el seno del Consejo de Europa. En el Informe Explicativo de la Convención-marco de 1980 (que fue repetido en los informes de sus dos protocolos) se indicó que «Las condiciones finales de los artículos 9-12 están conformes con el modelo de cláusulas finales para tratados redactados en el Consejo de Europa». Por este motivo resulta difícil demostrar que su inclusión excluye *ipso facto* la posibilidad de que estos tratados contribuyan a la formación o consolidación de normas consuetudinarias en la materia.

Efectuadas estas precisiones y en relación con los tres efectos que pueden producir los tratados, cabe descartar el efecto declarativo, ya que no es posible sostener la existencia de una costumbre previa a la Convención-marco de 1980 relativa a la aceptación de los estados europeo-occidentales de los acuerdos exteriores de las regiones. Antes de la adopción de este tratado (el 21 de mayo de 1980), no había una práctica estatal uniforme y aceptada por la generalidad de los estados conforme a esta costumbre, entre otras razones porque tampoco existía un número muy elevado de acuerdos exteriores que permitiera a estos países posiciones. En aquella época sólo algunas zonas europeas, como la de los Alpes, destacaron por la colaboración emprendida por colectividades regionales vecinas pero sin que fuese acompañada, la mayoría de veces, de la concertación de acuerdos significativos. Hubo que esperar algunos años más para que las regiones suscribieran acuerdos de forma habitual.

Se descarta, igualmente, el efecto cristalizador de la Convención-marco de 1980, aunque no se pueda saber con certeza el momento en que una costumbre cristaliza<sup>33</sup>. Admitir lo contrario significaría que la Convención dispone de cláusulas de idéntico contenido a una práctica estatal previa que consolidarían una costumbre, lo que es bastante difícil de demostrar. De hecho, la mayoría de países modificaron sus legislaciones en un sentido favorable a los acuerdos exteriores regionales, después de que la Convención entrara en vigor (como los casos de Italia, Francia y España).

También contribuye a descartar el efecto cristalizador de la Convención-marco de 1980 lo considerado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa a propósito del Proyecto de esta Convención, «la Asamblea Parlamentaria adoptó la Opinión nº 96 (1979) relativa a la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, en la que, después de felicitar al Comi-

33. Sobre la incertidumbre del momento en que cristaliza una costumbre, vid. Peñaranda: op. cit., p. 332 y s.

té de Ministros por haber completado el borrador de la Convención, cuyos principios se cree «podrían permitir una base para una nueva doctrina en derecho internacional que gobernara las relaciones de vecindad a través de las fronteras y la división de responsabilidades entre autoridades locales»<sup>34</sup>.

El hecho que la propia Asamblea Parlamentaria entendiera que el Proyecto de Convención sentaba las bases para una nueva obligación internacional parece una prueba de que no existía previamente una práctica uniforme y generalizada de una costumbre en este ámbito. Tampoco el propio texto de la Convención-marco de 1980 revela indicios de que hubiera una práctica estatal y sólo se limita a constatar la existencia previa de una cooperación entre colectividades territoriales.

La valoración conjunta de los elementos referidos nos permite concluir que la Convención-marco de 1980 tal vez posea un cierto efecto generador de una costumbre por la que los estados aceptarían los acuerdos exteriores regionales. El momento a partir del cual se podría considerar a la costumbre casi definitivamente consolidada sería alrededor de los primeros años de la década de los noventa, después de la modificación de la ley interna francesa en 1992 o la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de ese mismo año. En ese período es posible constatar una práctica uniforme por parte de la mayoría de países europeo-occidentales conforme a los acuerdos exteriores de las colectividades regionales. Y, en 1992, ya formaban parte de la Convención los estados europeo-occidentales más representativos de esta costumbre emergente (en concreto, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia y Suiza). La incorporación posterior a la Convención de otros estados de Europa del Este (Bulgaria, Hungría, Polonia, Lituania, Ucrania, Letonia, República Checa, Eslovaquia, Moldavia), podría indicar la extensión de la vigencia de la mencionada costumbre.

El posible nacimiento de una costumbre a partir de la Convención-marco de 1980 se ha apreciado en un momento posterior a su entrada en vigor (el 22 de diciembre de 1981). Además de los Estados Parte en la Convención se han tenido en cuenta otras actuaciones estatales, ya que como entiende R. Huesa, «Si bien pueden constituir un elemento importante a la hora de determinar el contenido de una norma consuetudinaria, los Convenios multilaterales no pueden considerarse como manifestaciones de la *opinio iuris* colectiva respecto de las normas consuetudinarias que hipotéticamente generen»<sup>35</sup>.

Sin embargo, no se comparte el criterio de R. Baxter para el que las posibilidades de transformación de un tratado en costumbre se reducen a medida que van siendo Partes más estados, ya que éstos dejarían de concurrir a la constitución de una costumbre<sup>36</sup>. Algunos de los países europeos, además de obligarse por la Convención, efectuaron al mismo tiempo otras actuaciones necesarias para la consolidación de una costumbre (por ejemplo, modificaciones en sus leyes internas). Además influyeron en terceros estados que se comportaron en el sentido de la práctica antes de convertirse en Partes de la Convención-marco de 1980.

34. CdE. *Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Estrasburgo, 1980, p. 6.

35. Huesa, R. Op. cit., p. 150.

36. Baxter, R. «Treaties and Custom», R. des C., T. 129, 1970, p. 64.

Algunos estados europeos aceptaron los acuerdos exteriores regionales antes de que entrara en vigor para ellos la Convención-marco de 1980; como Bélgica (7.7.1987), Alemania (22.12.1981) o Austria (19.1.1983). Alemania y Austria asumieron la cooperación de sus colectividades territoriales desarrollada en la organización de regiones Alpe-Adria que funciona desde 1978; Bélgica efectuó declaraciones en el diario oficial *Moniteur Belge* en 1986 en las que, pese a negar la naturaleza de tratado de los acuerdos exteriores de sus entidades miembro, reconocía los acuerdos exteriores. O la Convención del Benelux que se firmó en septiembre de 1986, casi un año antes de que entrara en vigor para Bélgica la Convención-marco de 1980. O en Francia, que con la Ley nº 82-213, de 2 de marzo de 1982, se permitió a las regiones que concluyeran acuerdos transfronterizos, dos años antes de que la citada Convención entrara en vigor para este país (15.3.1984):

El Consejo Regional puede decidir, con la autorización del Gobierno organizar, con fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, contactos regulares con colectividades descentralizadas extranjeras que tengan una frontera común con la región, (art. 65).

Con reservas, también es posible incluir el caso español que con la Carta del Ministro de Administraciones Públicas de 1989 y la tolerancia del Gobierno español a los acuerdos no normativos de las CCAA, previos a la entrada en vigor para España de la Convención-marco de 1980 (25.11.1990), se mostraron indicios de cierta práctica estatal.

También algunos estados de Europa central y oriental se comportaron conforme a la Convención antes de que entrara en vigor para ellos. Sirva de muestra el Tratado entre Hungría y Eslovaquia de 1995, en el que se estableció el compromiso de los dos países de fomentar la cooperación entre sus componentes; en concreto, Eslovaquia firmó la Convención-marco de 1980, el 7.9.1998 (y entró en vigor el 2.5.2000).

Refuerza el efecto generador de la Convención-marco de 1980, la Declaración Final de Jefes de Estado y de Gobierno, Estrasburgo, 11 de octubre de 1997. En ella se resaltó que las convenciones del Consejo de Europa contribuían al desarrollo del DI, lo que es importante para valorar la creación de esta costumbre a partir de un tratado de la organización:

Subrayamos el papel esencial del Consejo de Europa (...) así como su contribución al desarrollo del derecho internacional a través de las Convenciones europeas.

Asimismo, en la Decisión de los Delegados del Comité de Ministros adoptada en la 631 sesión, de 12 de mayo de 1998, se destacó implícitamente el papel del Consejo de Europa en la asunción de obligaciones de los estados en el ámbito de la cooperación entre entidades regionales:

Numerosos Estados miembros del Consejo de Europa están vinculados a la cooperación subregional que contribuye a la estabilidad de Europa. El Comité de Ministros expresa su satisfacción de que esta cooperación se desarrolle bajo la égida del Consejo de Europa.

Sin embargo, el texto donde parece más clara la voluntad de ampliar la práctica convencional de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, es en

la Decisión del Comité de Ministros nº 697, de 17 de marzo de 1998, en la que se ordena al Comité Director de la democracia local y regional lo siguiente:

Estudiar la posibilidad de modificar el artículo 10 (1) de la Convención-marco a fin de permitir a los Estados no Europeos que se adhieran a este instrumento y, en consecuencia, a sus Protocolos nº 1 y 2.

De los textos comentados, se desprende cierto consenso estatal en aceptar la cooperación entre colectividades territoriales a través de la concertación de acuerdos. No obstante, para poder hablar de la formación de una emergente costumbre hace falta saber qué tipo de acuerdos han consentido los estados en función del derecho aplicable y del ámbito geográfico. A tal fin, se debe valorar si el contenido de una eventual costumbre coincide, exactamente, con el ámbito material de las disposiciones del tratado que podría haberla generado, es decir, la Convención-marco de 1980.

En el célebre Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua el TIJ sostuvo, respecto a la prohibición del uso de la fuerza, que entre las normas convencionales y consuetudinarias no tenía porque existir una identidad total de contenido:

A propósito del uso de la fuerza, los propios Estados Unidos sostienen que existe una identidad total entre las normas de derecho internacional consuetudinario y las disposiciones de la Carta. La Corte no comparte una tesis tan radical dado que llegó a la conclusión (pár. 174) de que en diversos puntos los ámbitos regidos por ambas fuentes del derecho no se solapan exactamente y que las normas sustantivas que lo formulan no tienen un contenido idéntico<sup>37</sup>.

En nuestro caso tampoco coincidiría el contenido de lo previsto en la Convención-marco de 1980 y una eventual costumbre, ya que creemos que esta última iría más allá de los acuerdos estrictamente transfronterizos. La interrelación entre la Convención-marco y la Carta de la Autonomía Local de 1985, que admitió en el art. 10.3 la cooperación de las entidades locales con entidades no fronterizas, reforzarían esta hipótesis. En efecto, la Carta de 1985 permitió que el ámbito geográfico de los acuerdos entre colectividades territoriales se extendiera al ámbito extrafronterizo.

No obstante, creemos que la aceptación estatal de que las regiones conciertan acuerdos (en un sentido amplio) empezó con la Convención-marco de 1980, ya que fue la primera Convención multilateral en la que se consideró el acuerdo como una forma de colaboración entre entidades territoriales. En cambio, el Protocolo de 1998 sobre cooperación interterritorial o extrafronteriza no tiene por objeto la aceptación genérica de los estados, sino un compromiso estatal más fuerte de reconocer un auténtico derecho de las regiones de concluir acuerdos extrafronterizos.

Ello no impide que el Protocolo de 1998 tenga efectos declarativos de la costumbre emergente de aceptar *in genere* los acuerdos regionales extrafronterizos.

La práctica estatal desarrollada respecto a los acuerdos exteriores extrafronterizos se ha basado más en la tolerancia o en la aceptación tácita que en el compromi-

37. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, ICJ Reports 1986*, p. 24-135, párr. 181. p. 641.

so adquirido en un tratado; en términos semejantes a lo expresado por K. Wolfke, «mientras en el caso de la creación de una regla convencional, la voluntad de los sujetos es operativa —esto es, tiene por objeto cambiar el status quo, y al mismo tiempo está claramente manifestada—, en el caso de una costumbre, esta voluntad en la práctica se reduce la mayoría de las veces a una mera tácita aquiescencia»<sup>38</sup>.

En particular, la normativa estatal sobre cooperación al desarrollo (la mayoría aprobadas con posterioridad a la Convención-marco de 1980) constituye precedente del consenso generalizado de los estados europeos de aceptar los acuerdos extrafronterizos. Y en aquellos países donde no existe este tipo de normativa, no se han emprendido actuaciones estatales prohibiendo los acuerdos de sus entidades miembro con colectividades o países en vías de desarrollo, lo que hubiera servido de prueba en contrario de la vigencia de esta costumbre emergente<sup>39</sup>.

Ello significa que, actualmente y, a tenor de la práctica y del consentimiento expreso o tácito de los estados europeos, las colectividades regionales pueden concertar acuerdos exteriores no normativos o regidos por el derecho privado sin requerir de normativa interna o internacional que prevea la posibilidad genérica de cooperar.

Esta obligación genérica también se extiende a los acuerdos exteriores regidos por el derecho público, aunque para estos casos se requiere el consentimiento expreso de las autoridades competentes.

## **2. Reconocimiento estatal del derecho de las colectividades regionales a concluir acuerdos exteriores**

Para contestar a la pregunta de si existe una costumbre emergente que confiera a las regiones un auténtico derecho de celebrar acuerdos exteriores o *ius contrahendi*, se ha tenido en cuenta los compromisos que, en su caso, contraerían los estados. En principio, la atribución de este derecho les obligaría a reconocer que los acuerdos exteriores regionales poseen algún tipo de valor jurídico por mínimo que fuera. Asimismo, los estados se comprometerían a establecer un marco jurídico apropiado para que tales acuerdos pudieran desarrollarse.

En el Informe Explicativo del Protocolo de 1995 se constató que la Convención-marco de 1980 no lo había previsto, «La Convención-marco no contiene ningún compromiso preciso por parte de los Estados (...). Ningún derecho de estas colectividades o autoridades de concluir acuerdos de cooperación transfronteriza ha sido verdaderamente reconocido». En cambio, el Protocolo de 1995 sí que reconoció expresamente este derecho:

Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las colectividades o autoridades territoriales sometidas a su jurisdicción (...) de concluir acuerdos. (art. 1.1).

38. Wolfke, K. *Custom in Present International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 97.

39. Aunque la SCC 53/1996 declaró parcialmente inconstitucional una Ley del Valle de Aosta que establecía actuaciones directas de la región en materia de cooperación al desarrollo, no se contradice con la afirmación sostenida; en efecto, la Ley italiana n° 49, de 26 de febrero de 1987, permite a las regiones italianas determinadas actuaciones en este ámbito, siempre que se hagan bajo el consentimiento y control de los órganos centrales correspondientes.

Por tanto, la valoración de una posible costumbre que ampare el *ius contrahendi* regional se ha basado en la práctica de los estados y en la opinión estatal (u *opinio iuris*) conforme al sentido de las disposiciones del Protocolo de 1995 (abierto a la firma, el 9 de noviembre de 1995) y del Protocolo de 1998 (abierto a la firma, el 5 de mayo de 1998).

Nuestra hipótesis es que el Protocolo de 1995 podría estar cristalizando una costumbre que ampara el *ius contrahendi* transfronterizo de las regiones. A menudo, la práctica estatal comenzó antes de que el Protocolo entrase en vigor el 1 de diciembre de 1998, y se ha manifestado a través de cambios legislativos o mediante tratados.

En efecto, tras la entrada en vigor de la Convención-marco de 1980, algunos estados celebraron tratados con el objeto de que los acuerdos exteriores de sus entidades territoriales tuvieran mayor efectividad (la Convención del Benelux de 1986; la Convención entre la RFA, el Land de Basse-Saxe, el Land de Nordrhein-Westfalen y el Reino de los Países Bajos de 1991; el Convenio italo-austríaco de 1993; el Canje de Cartas entre Francia y España de 1994; el Tratado de Bayona de 1995, entre otros). En ellos, los estados expresaron su deseo de establecer una base jurídica apropiada para los acuerdos de sus entidades, tal como se recogió después en el Protocolo de 1995:

Deseando crear para éstas la posibilidad de cooperar..., (preámbulo de la Convención del Benelux de 1986).

Reconociendo que la diferencia de estructuras políticas y administrativas de los dos Estados y de su legislación en materia de cooperación transfronteriza requiere un marco jurídico apropiado..., (preámbulo del Tratado de Bayona de 1995).

Por su parte, los países que sólo han firmado el Protocolo de 1995<sup>40</sup>, como Albania<sup>41</sup>, Bélgica<sup>42</sup>, Eslovenia<sup>43</sup>, Islandia<sup>44</sup>, Portugal<sup>45</sup> y Rumanía<sup>46</sup>, la firma podría valorarse como prueba que está cristalizando esta costumbre, sobre todo, para estados como Bélgica que llevaba varios años comportándose según el Protocolo de 1995. Las reformas constitucionales de 1993 atributivas del *ius ad tractatum* a las regiones y comunidades belgas despejan cualquier duda sobre la intención favorable de Bélgica. Incluso, antes de la última reforma, Bélgica ya había dado muestras de dicha intención, con la Convención del Benelux de 1986 al comprometerse con los demás Estados Parte a remover los obstáculos jurídicos del *ius contrahendi* de sus entidades.

La mayoría de los estados para los que el Protocolo ya ha entrado en vigor: en concreto, Francia<sup>47</sup>, Países Bajos<sup>48</sup>, Luxemburgo<sup>49</sup>, Suecia<sup>50</sup>, Suiza<sup>51</sup>, RFA<sup>52</sup>, con la

40. Datos obtenidos con fecha de 4.2.2000.

41. 7.5.1999.

42. 25.7.1997.

43. 28.1.1998.

44. 15.6.1999.

45. 9.5.1997.

46. 5.5.1998.

47. 5.1.2000.

48. 1.12.1998.

49. 1.12.1998.

50. 1.12.1998.

51. 1.12.1998.

52. 17.12.1998.

excepción de Letonia<sup>53</sup> y Eslovaquia<sup>54</sup>, ya llevaban tiempo respetando este derecho de las regiones. Ténganse en cuenta las modificaciones legislativas internas y la práctica internacional de dichos estados señalada anteriormente. Ello resulta especialmente evidente en el Tratado de Kasruhe de 1996 entre Luxemburgo, RFA, Francia y Suiza:

El acuerdo es el instrumento para dar una base, un marco jurídico apropiado a la cooperación transfronteriza entre comunes, sindicatos de comunes y otras colectividades territoriales. (*Exposición de Motivos del proyecto de ley luxemburguesa de aprobación del Tratado de Karlsruhe de 1996*).

Asimismo, Francia contaba con la Ley de 1992 y había celebrado tratados internacionales previos, como el Canje de Cartas con España de 1994 en el sentido de esta emergente práctica consuetudinaria. Por ende en 1994, retiró la declaración que subordinaba la aplicación de la Convención-marco de 1980 a la celebración previa de tratados bilaterales contribuyendo a facilitar la concertación de acuerdos exteriores de sus regiones.

Igualmente resultan reveladoras de este compromiso, las palabras expresadas por los ministros de Asuntos Exteriores de Austria, la antigua Yugoslavia, Hungría, Italia y RFA en la denominada *Declaración de Millstatt* de 1988 (téngase en cuenta que algunos de estos países como Austria, Italia y Hungría todavía no han firmado el Protocolo de 1995):

Considerando la importancia internacional de la colaboración regional y su contribución al desarrollo de las relaciones bilaterales, los Ministros de Exteriores anuncian la disponibilidad de los respectivos Gobiernos de apoyar y de incentivar la colaboración interregional en el ámbito de Alpe Adria.

También esta costumbre emergente podría ser oponible a España, o al menos en un futuro, aunque no haya firmado el Protocolo de 1995. La aprobación del RD de 1997 y la conclusión de tratados bilaterales con Francia y Portugal prueban la voluntad del Estado de eliminar los obstáculos para la cooperación transfronteriza entre sus entidades regionales. M. Pérez González, a principios de 1990, ya entendió que, «creo también en la posibilidad de la admisión de acuerdos (de naturaleza no estrictamente convencional, no obstante) generadores de efectos jurídicos, con base en tratados de cobertura; sin necesidad, insisto, en el supuesto de que haya Tratado-marco multilaterales, de la segunda cerradura de acuerdos interestatales bilaterales. Pues la conveniencia de asegurar una trayectoria unívoca entre la acción exterior del Estado y la acción de las Comunidades Autónomas quedaría, a mi juicio, cubierta suficientemente en el plano internacional por las propias disposiciones del Tratado-marco multilateral, y, en el plano interno, por la necesaria coordinación de iniciativas autonómicas en el contexto de una cooperación institucionalizada entre el poder central y las autonomías»<sup>55</sup>.

53. 2.3.1999.

54. 2.5.2000.

55. Pérez González, M. «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 143.

Finalmente, otro de los elementos a tener en cuenta para apreciar el efecto consolidado del Protocolo de 1995 sobre una costumbre *in statu nascendi* es la prohibición de reservas previsto en su art. 9. Como consideró el TIJ en el asunto de la Plataforma Continental, la prohibición de reservas puede indicar normas en proceso de formación emergente:

En términos generales, es característica de una norma o de una obligación puramente convencional que admita reservas dentro de ciertos límites; pero esto no es así en el caso de normas y obligaciones de derecho internacional general o consuetudinario, que por su naturaleza deben aplicarse en condiciones de igualdad a todos los miembros de la Comunidad Internacional y no pueden, por tanto, hallarse subordinadas a un derecho de exclusión ejercido unilateral y voluntariamente por cualquiera de los miembros en su propio beneficio. En consecuencia, parece probable que si, por la causa que sea, se consagran o se pretende incorporar normas u obligaciones de este carácter en algunas disposiciones de un convenio, dichas disposiciones figurarán entre aquellas respecto a las cuales no se concede o se excluye el derecho a formular reservas unilaterales<sup>56</sup>.

No obstante, la prohibición de reservas al Protocolo de 1995 debe ser valorada junto con otros factores ya que, por sí sola, no es razón suficiente para apreciar el efecto cristalizador. Como se señaló en el Informe Explicativo del Protocolo de 1995, la mencionada prohibición siguió el modelo de cláusulas finales empleado por el Consejo de Europa en sus tratados, del mismo modo que la cláusula de denuncia comentada *supra*.

Con relación al *ius contrahendi* extrafronterizo, nuestra hipótesis de partida es que no existe práctica estatal ni *opinio iuris* lo suficientemente representativa como para apreciar siquiera una norma consuetudinaria *in statu nascendi*. Sin embargo, es de destacar que el Protocolo de 1998 ya ha sido firmado<sup>57</sup> por Francia<sup>58</sup>, Islandia<sup>59</sup>, Luxemburgo<sup>60</sup>, Países Bajos<sup>61</sup>, Portugal<sup>62</sup>, Rumanía<sup>63</sup>, Eslovaquia<sup>64</sup>, Eslovenia<sup>65</sup>, Suecia<sup>66</sup> y Ucrania<sup>67</sup>.

Un supuesto particular es el de Bélgica que en la Declaración a la Convención-marco de 1980 (modificada) excluyó de su ámbito de aplicación y de los dos Protocolos posteriores a la Región de Bruselas-capital no fronteriza:

En aplicación de las disposiciones del artículo 2, párrafo 2, Bélgica comunica al Secretario General del Consejo de Europa que excluye del campo de aplicación de la mencionada Convención-marco y de sus Protocolos adicionales posteriores la Región de Bruselas-capital, (Declaración formulada el 4 de julio de 1997).

56. *North Sea Continental Shelf Cases, Judgement, ICJ Reports 1969*, p. 63.

57. Datos obtenidos con fecha de 4.2.2000.

58. 20.5.1998.

59. 15.6.1999.

60. 5.5.1998.

61. 4.3.1999.

62. 5.5.1998.

63. 5.5.1998.

64. 1.2.2000.

65. 20.10.1998.

66. 5.5.1998.

67. 3.11.1998.

Sorprende la posición de este país, porque el *ius contrahendi* de Bruselas-capital podría ampararse en el Protocolo de 1998 y, además, se trata de un problema relativo, ya que esta región tiene reconocido en el derecho constitucional belga el *ius ad tractatum*. En consecuencia podrá concluir, dentro de la esfera de sus competencias, acuerdos exteriores con todo tipo de entidades como ya ha venido realizando anteriormente, (piénsese por ejemplo en el acuerdo concertado con Andalucía en 1993).

Tal vez esta circunstancia podría sentar una práctica que sólo posibilite a las colectividades regionales vecinas la celebración de acuerdos extrafronterizos. No obstante, creemos que por la práctica estatal desarrollada en otros países europeo-occidentales como Francia, España, Italia, Portugal, Suiza, RFA o Austria, la tendencia es a conceder este derecho a todas las entidades regionales y no sólo a las que entran dentro de las previsiones de la Convención-marco de 1980. De todos modos, la firma de más estados al Protocolo de 1998 junto con una mayor práctica estatal podrían en un futuro cristalizar una norma consuetudinaria que obligaría a los estados a crear un marco jurídico regulador de los acuerdos regionales extrafronterizos.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo hemos sido conscientes del peligro que entraña estudiar un tema tan amplio: los acuerdos exteriores de las CCAA. Sin embargo, hemos optado por este análisis, en lugar de otros más concretos, con el fin de identificar las reglas más elementales que rigen los pactos suscritos por regiones de Europa occidental con entidades extranjeras, ya sean acuerdos no normativos, regidos por el derecho privado, público o, incluso, tratados internacionales. Su interés reside en que han posibilitado la concertación de dichos acuerdos. En concreto, estas reglas podrían ceñirse al deber de las regiones de:

- Respetar el ordenamiento jurídico interno de cada una de las entidades contratantes, lo que limita la concertación de según qué tipo de acuerdos exteriores.
- Respetar el principio de unidad de acción exterior del Estado, es decir, que las regiones no contravengan las obligaciones internacionales asumidas, ni pongan en peligro la política exterior o provoquen la responsabilidad internacional de su Estado.
- Informar a las autoridades centrales de la intención de formalizar un acuerdo.
- Dar publicidad de la concertación de dichos pactos.
- Pedir autorización o pactar con las autoridades centrales la conclusión de un acuerdo que requiera la asunción de un compromiso mayor para las entidades contratantes, por ejemplo un acuerdo regido por el derecho público.

Las reglas enunciadas han sido deducidas de las normas internas, de los tratados internacionales celebrados con el propósito de reconocer o perfeccionar los acuerdos exteriores de las regiones o, incluso, de la falta de oposición a la concertación de tales pactos por los estados de Europa occidental. La voluntad común de estos estados está contribuyendo, además, a crear un único espacio jurídico regido por el derecho internacional público en donde poderlas aplicar.

Pero la consolidación de tales reglas no ha sido fácil y ha hecho falta el paso del tiempo para cambiar la actitud reticente de algunos estados ante este fenómeno. Históricamente, los estados se resistieron a reconocer en textos jurídico-internacionales la capacidad de las regiones para concertar acuerdos exteriores, ya que se asociaba

a la soberanía estatal o se vinculaba a intentos de autodeterminación de estas entidades. En Europa occidental, sin embargo, estas resistencias han ido disminuyendo, en parte, por la labor del Consejo de Europa, que ha elaborado tratados internacionales que facilitan la conclusión de acuerdos entre regiones europeas. Además ha favorecido el contacto entre estas regiones en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) sin poner, por ello, en peligro la soberanía de sus Estados Miembros. Los más importantes en esta materia han sido la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre autoridades territoriales y sus dos protocolos adicionales de 1995 y 1998 dado que recogen la mayoría de las reglas formuladas al principio.

Gracias a estos tratados, es posible referirse también a aquel espacio jurídico común que aludíamos en el que las regiones de los Estados Parte pueden concluir entre ellas acuerdos sometidos a unas mismas normas. Con ello se consigue mayor seguridad jurídica, tanto para los estados que son los que, en definitiva, han establecido las reglas de juego, como para las regiones que saben como actuar en este ámbito. Quizás, uno de los mayores logros de la Convención-marco de 1980 y sus dos protocolos sea el de haber sentado las bases para que las regiones concierten acuerdos con entidades extranjeras sin vulnerar el marco legal previsto. Sobre esta base, algunos estados europeos han celebrado tratados bilaterales o multilaterales con el propósito de mejorar, desarrollar y ampliar los acuerdos exteriores que pueden suscribir sus regiones como por ejemplo, el Tratado de Bayona entre Francia y España de 1995.

No obstante, la aplicación de estas mismas reglas por estados que no son parte en la citada Convención ni en sus dos protocolos incitan a pensar que tal vez se esté formando una costumbre internacional de ámbito europeo que obligue a los estados a reconocer los acuerdos exteriores de las regiones que respeten dichas reglas. El nacimiento de una práctica de estas características se situaría en la Convención-marco de 1980, que la generaría y que se estaría formando desde los noventa. En esta década ya existía una *aceptación general* de los acuerdos exteriores de las regiones europeas, tanto en países que eran parte de la Convención como en Estados no Parte, especialmente de Europa central y oriental. En casi todos los estados se habían producido una serie de modificaciones legislativas internas favorables a estos acuerdos y algunos habían celebrado tratados de ámbito específico que profundizaban y ampliaban el tipo de acuerdos que podían concluir sus entidades regionales. También en ese momento se daban los requisitos de *uniformidad* y *duración* necesarios para la existencia del elemento material de una costumbre. La constatación del elemento subjetivo de la costumbre u *opinio iuris* se deducía principalmente de varios instrumentos jurídicos y políticos.

En concreto, la consolidación de una norma consuetudinaria de estas características obligaría a los estados a aceptar los acuerdos de sus regiones suscritos con todo tipo de entidades extranjeras (vecinas o situadas más allá de una frontera), excepto con estados *strictu sensu*. Por tanto, se amplía el ámbito subjetivo y material previsto en la Convención-marco de 1980, que sólo contempla los acuerdos entre colectividades territoriales transfronterizas. La influencia de algunas regiones en la formación de esta costumbre se manifiesta porque participan, junto a sus estados, en la elaboración de normas internas e internacionales que regulan algún aspecto de los acuerdos exteriores que pueden concluir y les informan de sus necesidades en este terreno.

Muchas más dudas tenemos respecto a la formación de una segunda norma consuetudinaria, más concreta que la anterior, en la que los estados de Europa occidental reconocerían un auténtico derecho o *ius contrahendi* de las regiones a concluir acuerdos exteriores. Su constatación significaría que dichos estados se han visto obligados por el derecho internacional público a eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo de los acuerdos exteriores que pretendan concluir sus regiones. Las regiones gozarían, en este caso, de un mayor protagonismo en las relaciones internacionales, porque las facultaría para exigir de sus respectivos países medios para perfeccionar sus acuerdos. En el momento actual tal vez exista una cierta práctica estatal que reconoce este derecho pero limitado a los acuerdos transfronterizos.

En cualquier caso, nos parece interesante constatar la existencia de una costumbre emergente en este ámbito, porque podría trascender del área europea occidental y ser un valioso instrumento de desarrollo de la cooperación de todas las regiones europeas o llegar, incluso, más allá. Su consolidación contribuiría a establecer unas reglas de juego “mínimas” que clarificarían las posibilidades que tienen las regiones de concertar diferentes tipos de acuerdos exteriores. Además dichas entidades no tendrían que esperar a que sus respectivos estados celebraran tratados previos de cobertura cada vez que desean colaborar con entidades extranjeras, sobre todo, si se piensa en el número de entidades con las que potencialmente podrían colaborar.

Dentro de este contexto, los acuerdos exteriores de las CCAA se están desarrollando en un marco jurídico integrado por el derecho interno y el derecho internacional. En el derecho interno dichos acuerdos encuentran su fundamento en el «bloque de la constitucionalidad» compuesto por la Constitución Española y los estatutos de autonomía. En este bloque normativo el marco jurídico de los acuerdos exteriores autonómicos normativo gira alrededor de dos polos. En primer lugar, la competencia exclusiva que la Constitución atribuye a los órganos centrales del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la CE). En segundo lugar, la autonomía política garantizada a las CCAA por la norma fundamental (art. 137 de la CE) en virtud de la cual éstas, en los ámbitos de su competencia, pueden realizar acuerdos exteriores para la gestión de sus intereses.

Estos dos polos no son opuestos, sino complementarios. Por un lado, la competencia de los órganos centrales comprende la potestad para establecer el marco jurídico de los acuerdos exteriores de las CCAA. Ello es debido a que el ámbito material del art. 149.1.3 de la CE incluye la garantía de la unidad exterior del Estado en su conjunto, lo que se ve corroborado por lo previsto en el art. 97 de la CE, que atribuye al Gobierno central la dirección de la política exterior del Estado global. Por otro lado, la autonomía política de las CCAA se traduce en la asunción de competencias en los respectivos estatutos de autonomía.

Entre éstas no figura la competencia de concluir acuerdos exteriores, porque en realidad se trata de una facultad derivada de las competencias materiales atribuidas a cada CA en su Estatuto; sin embargo algunos estatutos contienen disposiciones que afectan al *ius contrahendi* autonómico. La cláusula que permite a una CA instar al Gobierno a celebrar un tratado internacional puede ser utilizada para solicitar al Gobierno que ampare un proyecto de acuerdo exterior autonómico. Asimismo sirve para concluir un acuerdo entre una o varias CCAA con entidades extranjeras en donde pacten que incitarán a sus respectivos gobiernos a la celebración de un tratado. No obstante, esta

cláusula de solicitud no posibilita que las CCAA pidan al Gobierno celebrar ellas mismas un auténtico tratado internacional.

Por su parte el deber de informar del Estado de la celebración de tratados que puedan afectar a las CCAA, debería constituir una auténtica obligación del Gobierno, hasta el punto que su incumplimiento, a pesar de no afectar a la validez del tratado, fuera considerado una irregularidad en el proceso de celebración de tratados. De esta cláusula debería desprenderse también el deber del Gobierno de motivar su negativa a celebrar un tratado que ampare o sea favorable a los acuerdos exteriores autonómicos. La creación de un consejo de las CCAA para actuaciones exteriores adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores tal vez mejoraría el deber de informar del Gobierno y la permanente colaboración con las CCAA.

Respecto a la posición “favorable” del Estado español en la formación de normas consuetudinarias en este ámbito cabe tener en cuenta el Real Decreto de 1997 sobre publicación de los acuerdos transfronterizos de las CCAA en el que participaron las propias CCAA en su elaboración. Además fue el resultado del compromiso adquirido por el Estado en la Convención-marco de 1980 de aceptar alguno de los acuerdos exteriores de las CCAA. Igualmente la Ley de 1998 que considera la política de cooperación al desarrollo como un *totum* del Estado español, del que también las CCAA forman parte, y constituye el fundamento implícito de la concertación de acuerdos extrafronterizos por las CCAA.

Tales ejemplos no bastan por sí solos para afirmar que el Estado español está obligado por el derecho internacional público a incorporar a las CCAA en la formación de normas que afectan a su *ius contrahendi*. Pero sí se puede decir, en cambio, que está colaborando con otros estados europeos en la creación de un marco jurídico-internacional en el que los acuerdos exteriores de las regiones puedan desarrollarse y evolucionar (aunque esto para algunos sea insuficiente).

El Canje de Cartas entre Francia y España de 1994 es un precedente sólido del consentimiento de las autoridades centrales a un cierto *ius contrahendi* de las CCAA. También lo es la Convención de Bayona entre España y Francia de 1995, ya que constata, sobre todo, la voluntad estatal de reconocer y hacer efectivos los acuerdos exteriores de determinadas CCAA. Es de esperar que las facilidades que aportan estos dos tratados para la conclusión de acuerdos exteriores de algunas CCAA produzcan un efecto mimético en las demandas de otras CCAA no fronterizas o situadas en la frontera portuguesa.

El principio de unidad de acción exterior del Estado no queda afectado por el *ius contrahendi* de las CCAA. Tal principio reviste una doble faceta positiva y negativa. En su faceta positiva, la unidad del Estado engloba la actuación de las CCAA en este ámbito. Los acuerdos autonómicos concertados con el consentimiento del Estado y bajo sus directrices se convierten en una especie de acuerdos de ejecución de la política exterior del Estado. Son además reconocidos y pasan a integrar el conjunto de las relaciones internacionales del Estado español. En su faceta negativa, los órganos centrales son a los que les corresponde garantizar la unidad del Estado en el plano internacional. Esto se traduce en el deber de controlar los acuerdos exteriores autonómicos y apreciar su incidencia en la política exterior española.

No obstante, la consolidación de unas reglas de juego para el *ius contrahendi* autonómico entendido dentro de la dinámica de los acuerdos exteriores de las regiones

de Europa occidental posibilitaría que las CCAA concertasen y desarrollasen pactos más complejos. Quizás en un futuro tales reglas facilitarán la celebración de tratados internacionales por las CCAA aunque seguiría siendo necesaria una intensa colaboración entre los órganos centrales y las CCAA. Las posibles reivindicaciones de un *ius ad tractatum* propio de las CCAA, prescindiendo de los órganos centrales del Estado, quedarían muy limitadas en la práctica.

Para que los acuerdos exteriores de las CCAA se incorporen efectivamente en las relaciones internacionales del Estado se requiere que éste sea cada vez más autónomo, es decir, que su estructura y funcionamiento sean los de un auténtico Estado compuesto, en el que el poder político, y por tanto el poder exterior, sea ejercido de forma integral desde las instancias centrales y autonómicas. El paso iniciado con la regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en la Ley de 1997 es un buen paso en la consolidación de la participación autonómica en la actuación exterior del Estado. En el marco de esta Conferencia las CCAA podrían solicitar al Gobierno que ratificara el Protocolo de 1995 y el Protocolo de 1998 de la Convención-marco de 1980, en aras de reforzar el *ius contrahendi* autonómico. Aunque la sede natural para resolver las controversias surgidas de implementar los acuerdos exteriores de las CCAA debería ser un órgano de naturaleza política y en concreto un Senado de auténtica representación autonómica. Un Senado de estas características podría informar de los tratados celebrados por España que benefician a las CCAA (Convención-marco de 1980, Tratado de Bayona de 1995) y desarrollar una labor de seguimiento de la aplicación de tales tratados. En esta materia, como en otras relacionadas con el exterior, la articulación de instrumentos de colaboración (oficiales u oficiosos) entre el Estado y las CCAA es conveniente aunque el primero tenga en exclusiva la competencia en materia de relaciones internacionales.



## DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

En esta sección se recoge la documentación y bibliografía consultada para elaborar este trabajo, mucho más amplia que la que figura en las notas a pie de página, con la intención de facilitar la lectura del texto principal.

### I. DOCUMENTACIÓN INTERNACIONAL

#### 1. Tratados elaborados en el seno del Consejo de Europa

*Charte Européenne de l'Autonomie Locale*, Estrasburgo, 15 de octubre de 1985, STE n° 122 (BOE, 24 de febrero de 1989).

*Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Madrid, 21 de mayo de 1980, STE n° 106 (BOE, 16 de octubre de 1990).

*Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales*, Estrasburgo, 24 de abril de 1986, STE n° 124.

*Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Estrasburgo, 9 de noviembre de 1995, STE n° 159.

*Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires*, Estrasburgo, 2 de octubre de 1992, STE n° 148.

*Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Estrasburgo, 1 de febrero de 1995, STE n° 157.

*Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération inter-territoriale*, Estrasburgo, 5 de mayo de 1998, STE n° 169.

*Draft European Charter of Regional Self-government*, CPLRE, Recommendation 34 (1997).

#### 2. Tratados relacionados con los acuerdos exteriores de las colectividades regionales europeas

*Echange de Chartes entre la France et la Suisse instituant la Communauté de Travail du Jura*, Berna, 3 de mayo de 1985.

*Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales*, Bruselas, 12 de septiembre de 1986.

*Convention sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et autres organismes publics, conclue entre la RFA, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie-Westphalie et le Royaume des Pays-Bas*, Isselburg, 23 de mayo de 1991.

*Accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collectività territoriali*, Viena, 27 de enero de 1993.

*Accord relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint Pierre et Miquelon et les provinces atlantiques canadiennes*, París, 2 de diciembre de 1994.

*Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Bayona, 10 de marzo de 1995 (BOE, 10.3.1997).

*Traité sur les rapports de bon voisinage et la coopération amicale entre la République de Hongrie et la République slovaque*, París, 19 de marzo de 1995 (traducción al francés de la Embajada de Hungría en París).

*Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République Fédérale d'Allemagne, la République Française et la Confédération Suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux*, Karlsruhe, 23 de enero de 1996.

### 3. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

A.G. Resolución 51/31, de 6 de diciembre de 1996, relativo al sostenimiento de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos dirigidos a promover y consolidar nuevas o restablecidas democracias.

A.G. Resolución 2625, de 24 de octubre de 1970, *Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*.

### 4. Jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia

*Case concerning Right of passage over Indian Territory*, ICJ. Reports 1960.

*North Sea Continental Shelf Cases, Judgement*, ICJ. Reports 1969.

*Nuclear Tests (Australia v. France)*, ICJ. Reports 1974, p. 304.

*Advisory Opinion from the International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ. Reports 1996.

### 5. Actos del Consejo de Europa

#### A. Instrumentos básicos y documentos

Estatuto del Consejo de Europa, Londres, 5 de mayo de 1949 (BOE, 1.3.1978).

*Explanatory report on the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities*, Estrasburgo, 1980.

*Rapport Explicatif. Protocole Additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*.

*Rapport Explicatif. Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale.*

*Déclaration de Vienne, Viena, 9 de octubre de 1993 (firmada por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa).*

*Déclaration finale du 2° Sommet des Chefs d'État et du Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 11 de octubre de 1997.*

CHIRAC, J. *Cérémonie d'ouverture du Sommet, 10 octobre 1997 (Deuxième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 10-11 octobre 1997).*

PRODI, R. *Cérémonie d'ouverture du Sommet, 10 octobre 1997 (Deuxième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 10-11 octobre 1997).*

ELTSINE, B. *Cérémonie d'ouverture du Sommet, 10 octobre 1997 (Deuxième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, Estrasburgo, 10-11 octobre 1997).*

#### *B. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*

*Avis n° 177 (1993) sur le projet de résolution statutaire relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Session ordinaire de 1994, 24-28 janvier 1994).*

*Recommandation 1256 (1995) relative aux régions au Conseil de l'Europe et à la mise en place du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Session de 1995, 30 janvier-3 février 1995).*

*Résolution 1053 (1995) relative aux régions au Conseil de l'Europe et à la mise en place du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Session de 1995, 30 janvier-3 février 1995).*

*Recommandation 1349 (1997) relative au projet de charte européenne de l'autonomie régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE).*

PINTO, M. *Rapport sur les régions au Conseil de l'Europe et la mise en place du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, Session 30 janvier-3 février 1995).*

#### *C. Comité de Ministros del Consejo de Europa*

*Recommandation n° R (95) 19 du Comité des Ministres aux États membres sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, 12 de octubre de 1995.*

*Recommandation n° R (96) 12 du Comité des Ministres aux États membres concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement, 2 de octubre de 1996.*

Decisión del Comité de Ministros n° 697, de 17 de marzo de 1998.

Decisión de los Delegados del Comité de Ministros adoptada en la 631 sesión, de 12 de mayo de 1998.

*D. Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE).*

- GUEVARA, J.R. *Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales (exploitation des questionnaires)*, CPL/LOC (24) 14, Estrasburgo, 2 de marzo de 1990.
- Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales*, CPL24.15 REV, Estrasburgo, 10 de septiembre de 1990.
- Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales*, CPL26. 10F, Vingt-sixième session, Estrasburgo, 19-21 de marzo de 1991.
- DE WILDE, E. «La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière, —dix ans après, résultats et perspectives—», *5e Conférence européenne des régions frontalières, Rovaniemi (Finlande), 18-21 juin 1991*, AS/CPL/FRONT (91) 14.
- Recommandation 1349 (1997) relative au projet de charte européenne de l'autonomie régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)*.
- Recommandation 49 (1998) sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni*.

## 6. Actos de la Comunidad Europea

- Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados Miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas INTERREG (DOCE C 215/4, de 30 de agosto de 1990).
- Reglamento (CEE) n° 2052/1988 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con los demás instrumentos financieros existentes (DOCE L 185, de 15 de julio de 1988 y modificado DOCE L 193, de 31 de julio de 1993; DOCE L 81, de 24 de marzo de 1994, DOCE L 337, de 24 de diciembre de 1994).
- Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE L 193/34, 31 de julio de 1993).
- Carta Comunitaria de la Regionalización, 5 de mayo de 1988, Parlamento Europeo.
- Segunda Conferencia Parlamento Europeo-Regiones de la Comunidad, Resolución de 29 de noviembre de 1991.
- Segunda Conferencia Parlamento Europeo-Regiones de la Comunidad, Resolución sobre una Carta de las Regiones de la Comunidad de 29 de noviembre de 1991.
- Declaración Final de la Conferencia del Parlamento Europeo y los entes territoriales de la Unión Europea de 1996.
- Resolución de 16 de mayo de 1997 sobre la cooperación transfronteriza e interregional, Parlamento Europeo.

## II. DOCUMENTACIÓN DE ESTADOS EUROPEOS

### 1. Legislación y actos de estados europeos

#### *República Federal de Alemania*

Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949.

Acuerdo de Lindau de 14 de noviembre de 1957 entre el Gobierno Federal y los Länder sobre el derecho de la Federación en materia de celebración de tratados.

#### *Austria*

Constitución Federal (reformada el 29 de noviembre de 1988 y el 21 de diciembre de 1994).

#### *Bélgica*

Constitución de Bélgica (reformada y publicada en el MB 17 de febrero de 1994).

Ley Especial de 5 de mayo de 1993, sobre relaciones internacionales de Comunidades y Regiones.

Ley Ordinaria de 5 de mayo de 1993, sobre relaciones internacionales de Comunidades y Regiones.

Acuerdo de Cooperación entre el Estado Federal, las Comunidades y las Regiones de 8 de marzo de 1994, sobre las modalidades de conclusión de tratados mixtos.

#### *Francia*

Ley nº 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los Municipios, Departamentos y Regiones.

Ley nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República.

Circular del Primer Ministro relativa a la elaboración y a la conclusión de tratados internacionales de 30 de mayo de 1997.

#### *Italia*

Constitución Italiana de 1947.

DPR 616/1977, de 24 de julio, de desarrollo del art. 1 de la Ley 382, de 22 de julio de 1975.

DPR de 31 de marzo de 1994, sobre dirección y coordinación en materia de acción exterior de las Regiones y Provincias Autónomas.

#### *Portugal*

Constitución Portuguesa de 1976.

## *Suiza*

Constitución Helvética de 1874.

## **2. Jurisprudencia**

### *Corte Constitucional italiana*

SCC n° 187, 28 de junio de 1985.

SCC n° 179, 22 de mayo de 1987.

SCC n° 737, 30 de junio de 1988.

SCC n° 924, 28 de julio de 1988.

SCC n° 42, 14 de febrero de 1989.

SCC n° 472, 24 de noviembre de 1992.

SCC n° 124, 29 de marzo de 1993.

SCC n° 204, 29 de abril de 1993.

SCC n° 290, 24 de junio de 1993.

SCC n° 26, 10 de febrero de 1994.

SCC n° 342, 18 de octubre de 1996.

SCC n° 19, 10 de febrero de 1997.

## **III. Legislación y actos del Estado español**

### **1. Legislación**

Constitución Española de 1978.

Estatuto de Autonomía del País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre.

Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 4/1979, de 18 de diciembre.

Estatuto de Autonomía de Galicia, LO 1/1981, de 6 de abril.

Estatuto de Autonomía de Andalucía, LO 6/1981, de 30 de diciembre.

Estatuto de Autonomía de Asturias, LO 7/1981, de 30 de diciembre.

Estatuto de Autonomía de Cantabria, LO 8/1981, de 30 de diciembre.

Estatuto de Autonomía de La Rioja, LO 3/1982, de 9 de junio.

Estatuto de Autonomía de Murcia, LO 4/1982, de 9 de junio.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, LO 5/1982, de 1 de julio.

Régimen foral de Navarra, LO 13/1982, de 10 de agosto.

Estatuto de Autonomía de Extremadura, LO 1/1983, de 25 de febrero.

Estatuto de Autonomía de Aragón, LO 8/1982, de 10 de agosto.

Estatuto de Autonomía de Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, LO 9/1982, de 10 de agosto.

Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, LO 2/1983, de 25 de febrero.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, LO 3/1983, de 25 de febrero.

Estatuto de Autonomía de Castilla-León, LO 4/1983, de 25 de febrero.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (BOE, 27 de noviembre de 1992).  
Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 (texto refundido de 3 de mayo de 1994).

Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se crea la Consejería para

- Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE, 21.9.1996).
- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE, 15.3.1997).
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE, 15.4.1997).
- Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo de Extremadura (BOE, 30.5.1997).
- Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, 29.8.1997).
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo (BOE, 8.7.1998).

## 2. Actos y documentos diversos

- Anteproyecto de Ley de ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados, 15 de abril de 1985.
- Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (diciembre de 1985).
- Proyecto de Convenio entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas sobre intervención española en la actividad normativa de la Comunidad Europea (contrapropuesta catalana).
- Nuevo texto de Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas sobre Cooperación en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (abril de 1986).
- Acuerdo de la Conferencia para 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, Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, 30 de noviembre de 1994.
- Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1327/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, 12 de diciembre de 1997).
- Carta del Ministro de Administraciones Públicas dirigida a los Presidentes Autonómicos, Madrid, 21 de febrero de 1989.
- Informe del Ministro de Asuntos Exteriores. Acción exterior de las CCAA. Propuesta de Acuerdo, Madrid, 17 de abril de 1995.
- Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. (Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado)*, Junta de Galicia, 26 de septiembre de 1994.
- Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, Gobierno vasco, Secretaria de la Presidencia del Gobierno, Vitoria-Gasteiz, 1993.

### 3. Jurisprudencia

STC 154/1985, de 12 de noviembre (BOE, 26.11.1985).

STC 137/1989, de 20 de julio (BOE, 10.8.1989).

STC 17/1991, de 31 de enero (BOE, 25.2.1991).

STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE, 25.6.1994).

STC 15/1997, de 30 de enero (BOE, 26.2.1997).

### IV. ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

*Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Quebec y la Diputación de Madrid*, Madrid, 1 de diciembre de 1981.

*Protocole d'Amitié et de coopération entre la province de Seville et le Conseil Regional Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Sevilla, 20 de mayo de 1982.

*Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, Pau, 4 de noviembre de 1983.

*Declarations Communes entre Aragon et Midi-Pyrénées*, Tolosa, 10 de marzo de 1987.

*Declaración de Intención entre Cataluña y Valonia*, Lovaina-la-Nueva, 12 de mayo de 1987.

*Protocolo entre la Universidad de Boise (USA) y el Gobierno Vasco*, 16 de marzo de 1988.

*Convenio de Colaboración entre la Universidad de Nevada (USA) y el Gobierno Vasco (1988)*, Reno (Nevada), 18 de marzo de 1988.

*Declaración Común de la Región Rhône-Alpes y de la Generalidad de Catalunya*, Barcelona, 24 de marzo de 1988.

*Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y The Sanwa Bank Limited*, Madrid, 27 de junio de 1988.

*Memorandum d'Acord entre els Presidents de Baden-Württemberg, Catalunya, Lombardia i Rhône-Alpes*, Stuttgart, 9 de septiembre de 1988.

*Declaració Conjunta de la Generalitat de Catalunya i del Land Baden-Württemberg*, Barcelona, 3 de noviembre de 1988.

*Declaración Común del Principado de Asturias y del Presidente de la Región de Bretaña*, Rennes, 22 de septiembre de 1988.

*Resolución Final del Encuentro de las Regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica y el Gobierno Autónomo de Canarias*, Fort-de-France, 1 de octubre de 1988.

*Cadre de Coopération entre la Generalité de Catalogne et la Région Midi-Pyrénées*, 8 de febrero de 1989.

*Acuerdo de Cooperación entre la Consejería de la Junta de Andalucía y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires*, Sevilla, 30 de marzo de 1989.

*Cláusula Anexa al Convenio-marco aprobado entre el Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Consejo Regional del Limousin*, Valencia, 4 de mayo de 1989.

*Protocolo de Acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón*, Zaragoza, 20 de septiembre de 1989.

- Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, 18 de octubre de 1989.
- Declaració Conjunta del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya i del Staatsrat für Kunst del Land Baden-Württemberg*, Stuttgart, 20 de junio de 1989.
- Acuerdo de Cooperación entre la Región Ile-de-France y la Comunidad de Madrid*, París, 21 de septiembre de 1989.
- Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma vasca y la Región de Aquitania*, Burdeos, 3 de octubre de 1989.
- Declaración Conjunta de cooperación entre la Generalidad de Cataluña y la Región de Lorena*, Barcelona, 9 de octubre de 1989.
- Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y The Industrial Bank of Japan, Limited*, 22 de enero de 1990.
- Declaración Conjunta de la Comisión de coordinación de la Región Norte de Portugal y de la Junta de Castilla y León*, Oporto, 9 de febrero de 1990.
- Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Aquitania*, Madrid, 22 de febrero de 1990.
- Acuerdo entre el Consejo del Condado de Cheshire (Reino Unido) y el Gobierno de Navarra (España) en materia de educación*, Chester, 3 de abril de 1990.
- Convenio-Marco entre el Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Consejo Regional de Limousin*, Valencia, 4 de mayo de 1989.
- Declaración Conjunta de la Comisión de coordinación de la Región Centro de Portugal y de la Junta de Castilla y León*, Coimbra, 19 de mayo de 1990.
- Declaració d'Associació i Memoràndum d'Acord de Cooperació entre els Presidents de Baden-Württemberg, Catalunya, Lombardia, Rhône-Alpes i Ontario*, Toronto, 25 de junio de 1990.
- Protocolo de Cooperación entre la Diputación General de Aragón y la Región de Midi-Pyrénées*, Zaragoza, 29 de junio de 1990.
- Carta-Compromiso entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región Metropolitana de Santiago de Chile*, 30 de julio de 1990.
- Memorándum de Amistad y Cooperación entre el Estado de Illinois y la Generalidad de Cataluña*, Barcelona, 17 de septiembre de 1990.
- Protocolo Anexo al Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania*, Irún, 30 de septiembre de 1990.
- Traité sur la chaîne culturelle européenne entre la République Française et le Land de Bade-Wurtemberg, l'État libre de Bavière, le Land de Berlin, la Ville libre Hanséatique de Hambourg, le Land de Hesse, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Land de Rhénanie-Palatinat, la Sarre, le Land de Schleswig-Holstein*, Berlín, 2 de octubre de 1990.
- Protocolo de Colaboración entre el Consejo Municipal de Tetuán y la Junta de Andalucía para desarrollar diversas Actuaciones de Rehabilitación en la Ciudad de Tetuán*, Tetuán/Sevilla, 8 de octubre de 1990.
- Programa de Actuaciones para el bienio 1990-1991 que define los contenidos del Protocolo de Colaboración entre la Ilustre Municipalidad de Buenos Aires y la Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes para la Rehabilitación Residencial, Arquitectónica y Urbanística del Centro Histórico de Buenos Aires*, Sevilla, 24 de octubre de 1990.

- Memorándum de Entendimiento entre el Instituto Canario de Administración Pública del Gobierno de Canarias y la Comisión Provincial para la reforma del Estado (Copre) de Venezuela, para el Intercambio Técnico de Experiencias sobre sus respectivos procesos de descentralización*, Caracas, 31 de octubre de 1990.
- Protocolo de Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Generalidad de Catalunya*, Barcelona, 12 de noviembre de 1990.
- Protocolo de Colaboración entre la Región de los Países del Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, 19 de noviembre de 1990.
- Protocolo de Colaboración entre el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y el Gobierno de Navarra en materia de educación, juventud y cultura*, Pau, 13 de diciembre de 1990.
- Protocolo de Colaboración entre el Gobierno Departamental de Montevideo y la Junta de Andalucía para la Rehabilitación Residencial, Arquitectónica y Urbanística en el Barrio Sur de Montevideo*, Sevilla, 1990.
- Protocolo de Cooperación entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Junta de Andalucía*, Sevilla, 1990.
- Acuerdo entre la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Economía y Tráfico del Estado Federativo de Baviera*, 1990.
- Addenda Primera al Programa de Actuaciones para el bienio 1990-91 que desarrolla el Protocolo de Colaboración entre la Municipalidad de Buenos Aires y la Junta de Andalucía/Consejería de Obras Públicas y Transportes para la Rehabilitación Residencial, Arquitectónica y Urbanística del Centro Histórico de Buenos Aires*, Sevilla y Buenos Aires, 11 de enero de 1991.
- Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países de la Loira*, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991.
- Anexo nº 1 al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991 entre la Xunta de Galicia y la Région de los países del Loira*.
- Anexo nº 2 al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991 entre la Xunta de Galicia y la Région de los países del Loira*.
- Anexo nº 3 al Protocolo de colaboración de 14 de marzo de 1991 entre la Xunta de Galicia y la Région de los países del Loira*.
- Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Moscú*, Madrid, 15 de marzo de 1991.
- Protocolo de Colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc-Roussillon*, Montpellier, 23 de marzo de 1991.
- Declaración Conjunta del Land de Baden-Württemberg y de la Generalidad de Catalunya*, Barcelona, 27 de marzo de 1991.
- Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía y las Provincias Andinas Argentinas para la realización de Proyectos de Investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991.
- Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, las Universidades Andaluzas y las Universidades Nacionales de Cuyo, San Juan, San Luis y el Cricyt, para la realización de proyectos de investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991.
- Proyecto de Acuerdo entre el Comité ejecutivo del Soviet regional de los diputados populares de Vologda y el Gobierno de la Región de Cantabria*, Santander, 16 de abril de 1991.

- Protocolo de Intenciones entre la Región de Midi-Pyrénées y la Generalidad Valenciana*, Valencia, 16 de abril de 1991.
- Protocolo entre el Consejo Regional del Veneto y las Cortes de Castilla y León*, Venecia, 4 de mayo de 1991.
- Programa de Actuaciones para el bienio 1991-1992 que define el Protocolo de Colaboración entre el Consejo Municipal de Tetuán y la Junta de Andalucía-Consejería de Obras Públicas y Transportes para desarrollar diversas actuaciones de rehabilitación en la Ciudad de Tetuán*, Sevilla y Tetuán, 13 de junio de 1991.
- Convenio con ocasión de la visita de la Delegación de la República de Rusia a Euskadi*, Bilbao, 19 de julio de 1991.
- Convenio de Colaboración entre la Junta de Andalucía y la Región italiana de Lazio*, Sevilla, 1991.
- Declaració Conjunta del Principat de Wales i de Catalunya*, Barcelona, 16 de octubre de 1991.
- Carta de l'Euroregió entre Catalunya, Midi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon*, Perpiñán, 19 de octubre de 1991.
- Protocol de Cooperació entre el President de la Generalitat de Catalunya, el President de la Regió Languedoc-Roussillon i el President de la Regió de Midi-Pyrénées*, Perpiñán, 19 de octubre de 1991.
- Comunicat de Presidents, (President de la Generalitat de Catalunya, el President de la Regió Languedoc-Roussillon i el President de la Regió de Midi-Pyrénées)*, Perpiñán, 19 de octubre de 1991.
- Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal*, Oporto, 31 de octubre de 1991.
- Acta d'Intencions per a la col·laboració entre la Regió de Llombardia i la Regió de Catalunya en el camp de la formació professional*, Milán, 22 de noviembre de 1991.
- Declaració Conjunta entre el President del Govern de la República Txeca i el President de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 26 de noviembre de 1991.
- Protocolo de Colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Puente Ajuda, 17 de enero de 1992, (BOE, 12 de diciembre de 1997).
- Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Consejo General de Hautes-Pyrenees*, Zaragoza, 31 de enero de 1992.
- Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, 13 de febrero de 1992.
- Protocolo de Acuerdo entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Turismo de Israel*, Jerusalén, 1 de marzo de 1992.
- Convenio Marco de Colaboración entre las Universidades Andaluzas de la Junta de Andalucía y las Universidades de Marruecos*, Rabat, 9 de abril de 1992.
- Protocolo de Amistad y Cooperación, para el desarrollo de los Intercambios Económicos, Culturales y Sociales entre la Junta de Andalucía y la Asamblea Provincial y el Consejo Municipal de Fez*, Fez, 11 de abril de 1992.
- Declaració Conjunta de Flandes i Catalunya*, Barcelona, 28 de mayo de 1992.
- Protocoll de Collaboration entre la Communauté Autonome de la Galice et la Région de Bretagne*, Rennes, 22 de junio de 1992.

- Conveni de Cooperació en matèria de formació professional ocupacional entre la Regió Languedoc-Rousillon, la Regió Midi-Pyrénées i la Generalitat de Catalunya*, Perpiñán, 10 de julio de 1992.
- Acord d'Amistat i Cooperació entre Catalunya i la Província de San Juan (Región de Nuevo Cuyo)*, Barcelona, 25 de septiembre de 1992.
- Contrato entre la Comunidad Europea (Comisión Europea) y la Junta de Extremadura y la Asociación ADENEX*, Bruselas, 26 de octubre de 1992.
- Acuerdo Marco de Cooperación y Amistad entre la Comunidad Autónoma Vasca y la República y Cantón del Jura*, Porrentruy, 26 de noviembre de 1992.
- Convenio entre el Gobierno vasco y el Gobierno de la República y Cantón del Jura para la cofinanciación de un proyecto de asistencia en sanidad primaria en el Departamento de la Mefou (Camerún)*, Porrentruy, 26 de noviembre de 1992.
- Protocol de Cooperació (Acta adicional 1993) entre els Presidents de la Generalitat de Catalunya, de la Regió de Languedoc-Roussillon i de la Regió de Midi-Pyrénées*, Tolosa, 10 de diciembre de 1992.
- Contrato entre la Comunidad Europea (Comisión Europea) y la Junta de Andalucía, Junta de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y la Comunidad de Madrid*, Bruselas, 31 de diciembre de 1992.
- Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de Piemonte*, 1992.
- Declaración Común entre el Presidente del Consejo Regional de Aquitania y el Presidente de la Diputación General de Aragón*, Burdeos, 13 de enero de 1993.
- Acord de Cooperació entre el Govern de Wallonie i la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 24 de mayo de 1993.
- Protocolo de Colaboración entre la Región de Bruselas-Capital y La Junta de Andalucía*, Bruselas, 17 de noviembre de 1993.
- Protocol de Cooperació entre el Ministeri del Desenvolupament Tecnològic i de l'Occupació de la Regió Valona i el Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament d'accions comunes dins del marc energètic*, Barcelona, 1 de marzo de 1994.
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de coordinación de la Región Centro*, Puente de Alcántara, 27 de mayo de 1994 (BOE, 12.12.1997).
- Declaración Conjunta sobre las directrices principales de la Cooperación entre el Estado Libre de Baviera y el País Vasco*, Munich, 13 de julio de 1994.
- Acuerdo relativo a la construcción de una nueva vía fronteriza entre Massanet de Cabrenys (España) y Coustouges (Francia) con un paso superior sobre el río Major entre le département des Pyrénées-Orientales et la Generalité de Catalogne* (BOE, 16.11.1994).
- Protocolo de Colaboración entre la Región Norte y la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Oporto, 21 de febrero de 1995.
- Protocolo de Cooperación entre la Comunidad de Autonomía de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal*, Valladolid, 3 de marzo de 1995.
- Résolution des Présidents des Quatre Moteurs pour l'Europe pour une strategie européenne des Quatre Moteurs*, 17 de marzo de 1995.

- Quatre Moteurs pour l'Europe: Groupe de Projet Teleregions, Résolution*, 17 de marzo de 1995.
- Protocole de Coopération entre les régions ultrapériphériques de l'Union Européenne*, Pointe-à-Pitre, 29 de marzo de 1995.
- Declaración Común de Presidentes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (País Vasco, Cataluña, Navarra, Aragón, Aquitania, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Andorra)*, Argeles-Gazost, 26 de abril de 1995.
- Acord de Cooperació entre el Governador de l'Estat de Florida i el President de la Generalitat de Catalunya*, Tallahassee, 20 de septiembre de 1995.
- Protocolo de Intenciones entre la Junta de Castilla y León y la Comunidad Universitaria de Georgetown*, Washington, 10 de octubre de 1995.
- Convenio relativo a la aplicación de una subvención global con arreglo a la Decisión nº C(95) 1309/7 relativa a la iniciativa comunitaria LEADER II en la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Bruselas, 14 de noviembre de 1995.
- Documento de Declaración Conjunta de Colaboración entre representantes del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio Público de Paraguay sobre intercambio de información y apoyo técnico en materia de edificación e informatización relativa a la administración de justicia*, Vitoria-Gasteiz, 5 de diciembre de 1995.
- Procedure interne de fonctionnement «Quatre moteurs pour l'Europe»* (Bilan de l'année 1995, décembre).
- Declaración Común de Presidentes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (País Vasco, Cataluña, Navarra, Aragón, Aquitania, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Andorra)*, Pamplona, 17 de abril de 1996.
- Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencias del Gobierno Vasco y la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones en la provincia de Buenos Aires, para el desarrollo de estrategias y programas de prevención de las drogodependencias*, Buenos Aires, 5 de julio de 1996.
- Déclaration commune de collaboration entre le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Conseiller de l'Intérieur du Gouvernement basque en vue de la formation de la police autonome du Pays Basque en matière de droits de l'homme*, Estrasburgo, 19 de julio de 1996.
- Protocolo de Cooperación entre la Región de Midi-Pyrénées y el País Vasco*, Tolosa, 12 de diciembre de 1996.
- Protocol de constitució de l'organisme de coordinació de la cooperació entre Catalunya i Gävleborg en matèria de formació d'adults i de cultura*, Barcelona, 16 de diciembre de 1996.
- Acuerdo de Colaboración para la realización de un programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos en la República de Honduras*, Mérida, 1996.
- Convenio General de Colaboración para el intercambio de experiencias y cooperación entre la representación de España de la Comisión de las Comunidades Europeas y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 3 de marzo de 1997.
- Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencias del Gobierno Vasco y la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia de Salta, para el*

*desarrollo de estrategias y programas de prevención de las drogodependencias, Salta, 17 de abril de 1997.*

*Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencias del Gobierno Vasco y el Gobierno de la provincia de Mendoza (Argentina) para el desarrollo de estrategias y programas de prevención de las drogodependencias, Mendoza, 21 de abril de 1997.*

*Protocolo de Colaboración entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Vasco, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1997.*

*Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal, Braganza, 19 de enero del 2000 (BOE, 10.3.2000).*

## BIBLIOGRAFÍA

## SECCIÓN PRIMERA: LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES EUROPEAS

## I. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

## 1. Obras generales

- BARBÉ, E. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1995.
- CALDUCH, R. *Relaciones internacionales*. Madrid: Ed. Ciencias Sociales, 1991.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. «Cours général de droit international public», R. des C., 1996, p. 39-213.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O. *Cursos euromediterráneos Bancaja de derecho internacional*. Castellón: Aranzadi Editorial, 1998.
- DE VISSCHER, Ch. *Théories et réalités en droit international public*. París: Pedone (3ª ed.), 1960.
- DEL ARENAL, C. «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco)*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 79-99.
- DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos (12ª ed.), 1999.
- *Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos (11ª ed.), 1999.
- DREYFUS, S. *Droit des relations internationales*. París: Cujas (2ª ed.), 1981.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J.D. *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, 1990.
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ciencias Jurídicas McGraw-Hill, 1996.
- MARIÑO, F. *Derecho internacional público (parte general)*. Madrid: Trotta, 1995.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos (7ª ed.), 1999.
- PIÑOL I RULL, J.LI. (coord.). *Dret internacional públic*. Barcelona: UOC, 1997 (versión CD-ROM).

- REMIRO BROTONS, A. *Derecho internacional público, I. Principios fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1982.
- *Derecho internacional público (2. Derecho de los tratados)*. Madrid: Tecnos, 1987.
- *Derecho internacional*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J. *Lecciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos, 1994.
- ROLDÁN, J. *Ensayo sobre el derecho internacional público*. Almería: Universidad de Almería, 1996.
- SORENSEN, M. *Manual de derecho internacional público*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

## 2. Fuentes de derecho internacional

- AGO, R. «Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne, Introduction», *R. des C.*, 1971, p. 297-332.
- AKERHURST, M. «Custom as a source of International Law», *BYBIL*, vol. 37, 1974-75, p. 53-67.
- BASTID, S. *Les traités dans la vie internationale*. París: Economica, 1985.
- BAXTER, R.R. «Treaties and Custom», *R. des C.*, 1970, p. 25-105.
- BELLUSCIO, A.C. «La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États unitaires et fédérés», *Rapports généraux XIIIe Congrès International, Montreal, 1990*. Montréal: Editions Yvon Blais Inc., 1992, p. 529-558.
- BITTER, J.W. «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de la Universidad Complutense*, nº 4, 1981, p. 159-200.
- FAWCETT, J.E.S. «The legal character of International Agreements», *BYBIL*, vol. 30, 1953, p. 381-400.
- GAUTIER, Ph. *Essai sur la définition des traités entre États (La pratique de la Belgique aux confins du droit des traités)*. Bruselas: Bruylant, 1993.
- HOSTER, T. J. «Droit international et droit interne dans la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969», *AFDI*, 1969, p. 92-121.
- HUESA VINAIXA, R. *El nuevo alcance de la «opinio iuris» en el derecho internacional contemporáneo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1991.
- IDI. «Résolution sur l'application du droit public étranger», (vingtième Commission), *AIDI*, vol. 56, 1975, p. 550-553.
- LALIVE, P. (rapporteur). «L'application du droit public étranger», (vingtième Commission), *Rapport préliminaire, AIDI*, vol. 56, 1975, p. 157-183.
- LALIVE, P. (rapporteur). «L'application du droit public étranger», (vingtième Commission), *Rapport définitif et résolutions, AIDI*, vol. 56, 1975, p. 219-278.
- MARESCA, A. *Il diritto dei trattati*. Milán: Giuffrè, 1971.
- MILLÁN, L. *La opinio iuris en el derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces, S.A., 1990.
- PEÑARANDA, A. *La costumbre en el derecho internacional*. Madrid: Ed. Universidad Complutense, 1988.
- REMIRO BROTONS, A. «De los tratados a los acuerdos no normativos», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.

- REUTER, P. *Introduction au droit des traités*. París: Librairie Armand Colin, 1972.
- SEERDEN, R. «The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities», *Leiden Journal of International Law*, vol. 5, n° 1, 1992, p. 187-213.
- SICAULT, J. «Du caractère obligatoire des engagements unilatéraux en droit international public», *RGDIP*, 1979, p. 633-688.
- SMETS, P-F. *La conclusion des accords en forme simplifiée*. Bruselas: Bruylant, 1969.
- VALLEE, Ch. «Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes», *AFDI*, 1979, p. 255-280.
- VAN HECKE, G. «Rapport provisoire sur les accords entre un État et une personne privée étrangère», *ANIDI*, vol. 57, II, 1977, p. 106-112.
- VERHOEVEN, J. «Sources et principes du droit des gens et ordre juridique belge: certitudes et vraisemblances», *Hommage à Paul De Visscher (évolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales)*. París: Pedone, 1984, p. 23-51.
- VILLIGER, M.E. *Customary International Law and Treaties*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- VIRALLY, M. «La distinction entre textes ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus», *ANIDI*, vol. 60, I, 1983, p. 328-357.
- WIDDOWS, K. «What is an Agreement in International Law?», *BYBIL*, vol. 50, 1979, p. 117-149.

### 3. Subjetividad internacional

- BARBERIS, J.A. *Los sujetos del derecho internacional actual*. Madrid: Tecnos, 1984.
- BROSSARD, J. «Le droit du peuple québécois de disposer de lui-même au regard du droit international», *ACDI*, vol. XV, 1977, p. 84-145.
- CARPENTIER, Ch. «Le principe mythique des nationalités: tentative de dénonciation d'un prétendu principe», *RBDI*, n° 2, 1992, p. 351-389.
- COMBACAU, J. «Pas une puissance, une liberté: la souveraineté internationale de l'État», *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 47-58.
- FLEINER-GERSTER, T. «Problèmes de la souveraineté intérieure et extérieure», *Federalism and decentralization*. Friburgo: Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1987, p. 63-75.
- GOSALBO BONO, R. «Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las federaciones en el federalismo contemporáneo», *ADI*, vol. 2, 1975, p. 379-400.
- HANNUM, H.; LILLICH, B. «The concept of autonomy in International Law», *AJIL*, n° 4, 1980, p. 858-889.
- LAPIDOTH, R. «Some reflections on autonomy», *Mélanges offerts à Paul Reuter*. París: Pedone, 1981, p. 379-389.
- MALINTOPPI, A. «De la notion d'organisation en droit international», *Recueil d'études de droit international en Hommage à Paul Guggenheim*. Ginebra: Imprimerie de la Tribune de Genève, 1968, p. 825-840.
- MORIN, J.Y. (SIMONNET, M.R.). *La souveraineté au XXIe siècle*, Les Cahiers du CDRE. Lión: Espace Bellecour, 1987.

- MOSLER, H. «Réflexions sur la personnalité juridique en Droit International Public», *Mélanges offerts a Henri Rolin (Problèmes de droit des gens)*. París: Pedone, 1964, p. 228-251.
- OKEKE, Ch.N. *Controversial subjects of contemporary international law*. Rotterdam: Rotterdam University Press, 1974.
- PHILIP, M. «Debat», *La souveraineté au XXIe siècle, Les Cahiers du CDRE*. Lión: Espace Bellecour, 1987, p. 70-71.
- SIOTTO-PINTOR, M. «Les sujets du droit international autres que les États», *R. des C.*, 1932, p. 251-362.

#### 4. Normativa internacional específica

- BEIRLAEN, A. «Représentation diplomatique et consulaire», *RBDI*, nº 1, 1983, p. 172-184.
- CLOTET, M.A. «La Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias», *RIE*, nº 2, 1994.
- DAVID, E. «La responsabilité des États federaux dans les relations internationales», *RBDI*, nº 3, 1983, p. 483-504.
- DECAUX, E. «La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *RGDIP*, nº 3, 1984, p. 557-620.
- DOLEZ, B. «Le Protocole Additionnel à la Convention-Cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *RGDIP*, nº 4, 1996, p. 1005-1022.
- DUPUY, P.M. «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *AFDI*, 1977, p. 837-860.
- «La frontière et l'environnement», *La frontière (Colloque de Poitiers)*. París: Pedone, 1979, p. 268-286.
- FONSECA MORILLO, J. «Relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza desde el ángulo del derecho internacional público», *Las relaciones de vecindad (Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*. Bilbao: UPV, 1987, p. 209-217.
- GARZÓN, G. «Sobre la noción de cooperación en el derecho internacional», *REDI*, nº 1, 1976, p. 51-69.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «El derecho internacional de la cooperación: algunas reflexiones», *La cooperación internacional (XIV Jornadas de Prof. de derecho internacional y relaciones internacionales. Vitoria-Gasteiz. sept. 1991)*. Bilbao: UPV, 1993.
- WIEDERKEHR, M.O. «La convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales du 24 avril 1986», *AFDI*, XXXIII, 1987, p. 749-761.

## II. COLECTIVIDADES REGIONALES Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA

### 1. Colectividades regionales

- ASIN CABRERA, M.A. *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos, 1988.

- AUBRY, F.X. *La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé)*, Coll. *décentralisation et développement local*. París: LGDJ, 1992.
- BENTO ROSADO, M. «How to reconcile in practice the concepts of decentralisation and balanced regional development», *Decentralisation and the Strengthening of Local Self-government*. Estrasburgo: Council of Europe Press, Local and Regional authorities in Europe, n° 48, 1992, p. 139-148.
- BODINEAU, P. *La régionalisation*. París: Presses Universitaires de France, 1995.
- BOUDINE, J. «La distinction entre collectivité locale et collectivité territoriale. (Variation sémantique ou juridique?).», RDP, n° 1, 1992, p. 171-199.
- CHARPENTIER, J. *Les Régions de l'espace communautaire*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1992.
- CONSTANTINESCO, V. «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», RIE, n° 1, 1989, p. 11-26.
- DU GRANRUT, C. *Europe, le temps des Régions*. París: LGDJ, 1994.
- ENGEL CH. (VAN GINDERACHTER, J.). *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*. París: Pedone, 1992.
- KAPYRIN, I. «Resume», en CdE, CPLRE *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et Travaux*, n° 35. Estrasburgo: Service de l'Édition et de la Documentation, 1994.
- KUKAR, S. «La politique régionale en Slovénie», *Régions d'Europe*, n° 7, 1993, p. 8-11.
- LUCHAIRE, Y. «Les fondements constitutionnels de la décentralisation», RDP, n° 6, 1982, p. 1543-1566.
- «Les Régions et l'Europe», *Annuaire des collectivités locales 1990*. París: CNRS-GRAL, 1990, p. 23-35.
- MASSART-PIERARD, F. *Pour une doctrine de la Région en Europe*. Bruselas: Bruylant, 1974.
- «Région fonctionnelle et Région transnationale», *Les Régions transfrontalières de l'Europe (Colloque de Genève 1975)*. Bruselas: Institut Universitaire d'Études Européennes, 1975, p. 64-80.
- PADRONO, A. «Il regionalismo insulare in Europa», *Quaderni Regionali*, n° 2-3, 1990, p. 559-581.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea», *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-BOE, 1998, p. 145-169.
- PETSCHEN, S. «La Región como ámbito de identificación con el grupo básico y su exigencia de proyección internacional», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 22, 1991, p. 81-91.
- ROMUS, P. *L'Europe et les Régions*, Coll. *Europe*. Bruselas: Labor, 1975.
- *L'Europe regionale*, Coll. *Europe*. Bruselas: Labor, 1990.
- SALADIN, P. «Le pouvoir extérieur des unités décentralisées», *Federalism and decentralization*. Friburgo: Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1987, p. 259-272.
- VAUCHER, M. «Realité juridique de la notion de Région communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 4, 1994, p. 525-550.

## 2. Construcción europea

- ARDAY, L. «Réflexions sur le régionalisme en Europe centrale», *Régions d'Europe*, nº 4, 1991, p. 368-372.
- ARE. *Les Régions dans la construction de l'Europe*. Estrasburgo: Centre des Études Européennes de Strasbourg, 1996.
- ARENILLA, M. (ed.). *La Europa de las Regiones. (Una perspectiva intergubernamental)*. Granada: Universidad de Granada, 1994.
- ARTOBOLSKYI, S. «Les politiques régionales dans la communauté et en Russie: l'expérience occidentale peut-elle servir?», *Régions d'Europe*, nº 9, 1994, p. 18-20.
- ASTOLA, J. *Poder regional de la Unión Europea*. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994.
- «Las Regiones en la Unión Europea», REDC, nº 45, 1995.
- AUBY, J.F. «L'Europe des Régions», *L'Actualité juridique - droit administratif*, 1990, p. 208-216.
- BARNES, J. «El principio de subsidiariedad y las Regiones Europeas. Las Comunidades Autónomas», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.
- BRU, C.M. «Nacionalismo y regionalismo en Europa», *Temas para el Debate*, 3, 1995, p. 211-214.
- CONDORELLI, L. (LEVRAT, N.). «Les Régions d'Europe: des espaces de paix et de prospérité», CdE, CPLRE. *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et Travaux*, nº 35. Estrasburgo: Service de l'Édition et de la Documentation, 1994.
- CORRIENTE CÓRDOBA, J.A. «Modelo político y principio de subsidiariedad en la Unión Europea», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1995*. Madrid: Tecnos, UPV, 1996, p. 137-168.
- CUOCOLO, F. «I diritti delle minoranze fra regionalismo e federalismo», *Quaderni Regionali*, nº 1-2, 1991, p. 3-18.
- CdE, CPLRE. *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et Travaux*, nº 35. Estrasburgo: Service de l'Édition et de la documentation, 1994.
- DE CASTRO, J.L. «El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional», *Gaceta Jurídica de la C.E., serie D*, nº 24, 1995, p. 215-253.
- DEVETAK, S. «Régionalisme de nouvelles perspectives dans la réalité politique actuelle en Europe centrale», *Régions d'Europe*, nº 1, 1990, p. 222-226.
- ENGEL CH. «Rapport général de synthèse», CHARPENTIER, J.; ENGEL, Ch. (dir.). *Les Régions dans l'espace communautaire*. Nancy: Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 17-61.
- KEATING, M. «Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales», *Working Papers (Institut de Ciències Polítiques i Socials)*, nº 66, 1993.
- «Europeanism and Regionalism», en JONES, B.; KEATING, M. *The European Union and the Regions*. Oxford: Clarendon Press, 1995, p. 1-22.
- *Naciones contra el Estado*. Barcelona: Ariel, 1996.
- LEVRAT, N. «Bilan et perspectives du régionalisme et de la régionalisation en Europe», *Les Régions dans la construction de l'Europe*. Estrasburgo: ARE, 1996.

- PETSCHEN, S. *La Europa de las Regiones*. Barcelona: IEA, 1992.
- SAINT-OUEN, F. «Régions et construction européenne», *Cahier et Revue de l'OURS*, nº 3-4, 1994, p. 35-45.
- SAINZ DE LA MAZA, C. «El futuro de las nacionalidades y regiones en el proceso de construcción europea», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Madrid: Tecnos, 1994, p. 17-32.
- SIDJANSKI, D.; RICQ, CH. *Les politiques régionales en Europe (Actes du colloque de Genève mai 1982, Association des Instituts d'Etudes Européennes, AIEE)*, Coll. L.E.P Université. Lausana: ERESA, 1985.
- SOBRINO HEREDIA, J.M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria», *Noticias CEE*, nº 38, 1988, p. 123-143.
- STUMANN, F.J. «Les Régions d'Europe: entre regionalisation et regionalisme», *Régions d'Europe*, nº 1, 1990, p. 212-222.
- SUINEN, Ph. «Maison Commune Européenne et Regions», *Regional Contact*, nº 2, 1989, p. 18-22.
- VALLE, A. *La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los Programas Integrados Comunitarios*. Granada: Universidad de Granada, 1990.
- VAN GINDERACHTER, J. «Le rôle des Régions dans la construction européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 362, 1992, p. 777-780.

### III. COOPERACIÓN EXTERIOR DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES

#### 1. En el seno de organizaciones internacionales

- ALBANESE, F. «El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa», *RVAP*, nº 40, 1994, p. 55-68.
- BAÑOS, J.; IGLESIAS, A. «La política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los programas interreg», *RER*, nº 42, 1995, p. 181-212.
- BASSOT, E. «Le Comité des Régions, Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 371, 1993, p. 729-739.
- CABALLERO PAREJO, M. «La iniciativa comunitaria INTERREG II-C», *RER*, nº 45, 1996, p. 219-232.
- CHRISTIANSEN, Th. «The Committee of the Regions after its First Year». DEHOUSSE, R.; CHRISTIANSEN, TH. *What model for the Committee of the Regions? (Past experiences and future Perspectives)*, European University Institute, Working paper, Florence, EUF nº 2, 1995, p. 34-64.
- CLOTET, M.A. *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa: l'obra de la Conferència Permanent de Poders Locals i Regionals d'Europa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1991.
- DE BUSTAMANTE, R. «El Comité de las Regiones y la participación regional en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo», *Cuadernos de Economía Murciana*, nº 10, 1994, p. 138-147.
- FERAL, P.A. «Les incidences de l'intégration communautaire sur les collectivités territoriales françaises», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 374, 1994, p. 53-57.

- LINAZASORO, J.L. «La coopération transfrontalière dans les Communautés Européennes: bilan et perspectives», *Revue du Marché Commun*, nº 315, 1988, p. 140-151.
- PAESA, M. «Las Instituciones Europeas y la problemática de las regiones transfronterizas (II). El Parlamento Europeo. El Consejo de Europa. Las organizaciones interregionales», *Revista de las Cortes Generales*, nº 15, 1988, p. 384-423.
- PAULIN, E.; RIGOBERT, M.J. «Les Régions ultrapériphériques et la CEE», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 368, 1993, p. 436-443.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización internacional», *REDI*, vol. 2-3, 1976, p. 299-325.
- SCHNEIDER, C. «La réforme de la CPLRE du Conseil de l'Europe ou l'irruption du principe de légitimité transposé aux collectivités infraétatiques dans le droit des organisations internationales», *AFDI*, XL, 1994, p. 597-617.
- SCUDIERO, M. «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», *Le Regioni*, nº 4, 1993.
- SOBRINO HEREDIA, J.M. «Participación de las regiones en la política regional comunitaria», *Noticias CEE*, nº 38, 1988, p. 123-143.
- «La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa», *REDI*, nº 1, 1990, p. 101-124.
- TIZZANO, A. «La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive», *Le Regioni*, nº 3, 1992, p. 603-619.
- ZABALA, J. «La participación regional en el proceso de integración europea», *RVAP*, nº 35, 1993, p. 167-222.

## 2. Entre colectividades regionales

- AAVV. *Seminari sobre integració europea, participació regional: les Regions després de Maastricht, Quaderns de Treball*, nº 39. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993.
- AAVV. *Estudios sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, (Barcelona, 23-25 de enero de 1992)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1994.
- ARE. *Organisations interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe*. Estrasburgo: ARE, 1995.
- ALBIOL, G. «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 225-233.
- «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *RIE*, nº 2, 1983, p. 455-471.
- BELTRÁN, S. *L'Assemblea de Regions d'Europa*, Barcelona: EAP, 1996.
- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M. «La coopération transfrontalière», *R. des C.*, 1993, p. 297-417.
- BLANC ALTEMIR, A. «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals*, nº 17, 1989, p. 37-54.
- BLANCAFORT, A. «La conexión europea», *Economics*, septiembre de 1992, p. 205-209.

- BRENNER, P. «A travers les échanges d'expériences des Régions», *Régions d'Europe*, nº 4, 1991, p. 14-16.
- CAMHIS, M. «La cooperación transfronteriza e interregional a nivel europeo», *Europa-Junta*, nº 18, 1993.
- CHARPENTIER, J. *La coopération transfrontalière interregionale*. Saarbrücken: Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 1988.
- CONDORELLI, L. (SALERNO, F.). «Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo», *Rivista Trimestriale di Diritto Pubblico*, nº 2, 1986, p. 381-423.
- CORNAGO, N.; GONZÁLEZ, F. «Cooperación internacional y entidades subestatales», *La cooperación internacional (XIV Jornadas de Prof. de derecho internacional y relaciones internacionales. Vitoria-Gasteiz. sept. 1991)*. Bilbao: UPV, 1993.
- DETROZ, A. *Les organismes d'action régionale*. Luxemburgo: Universitas Bruxellensis, 1966.
- FEDRIGOTTI, A.; LEINER, G. *Alpe Adria, identità e ruolo*. Trentino Alto Adige: Centro stampa e duplicazioni Trentino Alto Adige, 1993.
- FIORUCCI, B. «Les PEEs: six années de coopération interrégionale (1989-95)», *Régions d'Europe*, nº 10, 1995, p. 44-45.
- FOESSER, Ch. *Étude comparée des activités des organisations interregionales*. Estrasburgo: CEDRE, 1988.
- GALINSOGA, A.; BLANC, A.; NOVELL, A. «La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 237, 1988, p. 881-923.
- NDIAYE, P. «Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon», *Frontières*, nº 3, 1993.
- OSMAN, F. «Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques», *Revue Critique de Droit International Privé*, nº 86 (3), 1997, p. 403-445.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *RIE*, vol. 21, nº 1, 1994, p. 31-58.
- PETSCHEN, S. «La cooperación internacional mediterránea de las entidades subestatales», JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.). *La responsabilidad internacional. Aspectos de derecho internacional público y de derecho internacional privado*. Alicante: Asociación Española de Profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, 1990, p. 631-647.
- RENATE, G. «The Achievements of the Cross-Border Regional Working Community Alps-Adria and its Future Role in a Europe of the Regions», *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 49, 1995, p. 347-359.
- RICQ, Ch. «Les Régions d'Europe et la construction européenne», *Cadmos*, nº 36, 1986, p. 38-76.
- «Les institutions interregionales transfrontalières en Europe», *I rapporti di vicinato tra Italia e Svizzera*. Milán: Giuffrè, 1989, p. 135-157.
- «La coopération transfrontalière: bilan, résultats et perspectives», *Régions d'Europe*, nº 5, 1992, p. 252-254.
- (FAGO, F.; LOOSLI, P.). *Les Régions frontalières et l'intégration européenne* (Livre

*Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe*). Zaragoza: Diputación General de Aragón, 1992.

RONZITTI, N. «I rapporti transfrontalieri delle regioni», *Quaderni Regionali*, nº 1-2, 1989, p. 95-111.

#### IV. MARCO JURÍDICO INTERNO

##### 1. *Ius ad tractatum*

ALEN, A. «Le fédéralisme belge», *Le fédéralisme (Approches politique, économique et juridique)*. Bruselas: De Boeck Université, 1994, p. 131-181.

BARCELÓ, M. «La participación de los Länder en la formación de la voluntad del Estado alemán (La reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)», *RVAP*, nº 36 (II), 1993.

BLANKE, H.J. «Bélgica como Estado federal en las Comunidades Europeas», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.

GAUTIER, Ph. «La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement», *RBDI*, 1986, p. 235-272.

— «Le régime des traités dans l'État fédéral» (I. La conclusion des traités), *RBDI*, nº 1, 1994, p. 31-57.

BURTSCHER, W. «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 147-170.

CEREXHE, E. «La réforme de l'État et les compétences internationales», *RBDI*, nº 1, 1994, p. 5-16.

DE BRUYCKER, Ph. «Le rôle politique et institutionnel des Régions dans les États fédéraux ou régionalisés. -bilan et perspectives-», CdE, CPLRE. *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et Travaux*, nº 35. Estrasburgo: Service de l'Édition et de la Documentation, 1994.

DE MEYER, J. «La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou de celle des régions», *JT*, 1983, p. 497-499.

— *External relations of federated states (College of Europe, Brugge, 6-8 september 1984)*. Brujas: Universitas Bruxellensis, Comité Mixte Belge de la Fondation Européenne de la Culture et du Fonds Culturel du Conseil de l'Europe, 1984.

DE VISSCHER, Ch. «La constitution belge et le droit international», *RBDI*, 1986, p. 5-58.

DEHOUSSE, F. «La réforme de l'État. Les relations internationales», *JT*, 1989, p. 283-285.

DEHOUSSE, R. *Fédéralisme et relations internationales*. Bruselas: Bruylant, 1991.

DELPÉREE, F. «Statut de Bruxelles», *150 ans après l'indépendance. La réforme de l'État*. Bruselas: Ed. Jean Barreau, 1980, p. 53-68.

— «Le Roi fait les traités (Const., art. 68)», *Hommage à Paul De Visscher (Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales)*. París: Pedone, 1984.

- «Le nouvel État belge», *Pouvoirs*, 1990.
- «Le fédéralisme en Belgique», *Le fédéralisme en Europe*. Barcelona: ICPS, 1991.
- «La Belgique est un État fédéral», *JT*, 1993, p. 637-646.
- ERGEC, R. «De quelques avatars des compétences internationales des Communautés et des Régions belges», *RBDI*, 1985, p. 529-555.
- «Un État fédéral en gestation: les réformes institutionnelles belges de 1988-1989», *RDP*, n° 6, 1990, p. 1593-1615.
- «La troisième phase de la réforme de l'État et les compétences internationales», *Revue de Droit ULB*, n° 2, 1990, p. 51-68.
- «La réforme de l'État: V. Les relations internationales», *JT*, 1994, p. 837-840.
- «Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'État», *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, T. 2-3, 1994, p. 119-125.
- «Les aspects juridiques du fédéralisme», *Le fédéralisme (Approches politique, économique et juridique)*. Bruselas: De Boeck Université, 1994, p. 37-73.
- Federal-State Relations Committee. *Report on International Treaty Making and the role of the States*. Melbourne: Government Printer, 1997.
- FRANCK, CH. «La prise de décision belge en politique extérieur: cohésion, tensions, contrôle et influences», *Res Publica*, n° 1, 1987, p. 61-84.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J. (ERGEC, R.). «Les relations extérieures des États à système constitutionnel régional ou fédéral. Le droit belge», *Rapports belges (vol. II) au XIIe Congrès de l'Académie internationale de droit comparé (Sydney, Australie 18-27 août 1986)*. Ambers: Kluwer, 1988, p. 51-75.
- GAUTIER, Ph. «Le régime des traités dans l'État fédéral» (I. La conclusion des traités), *RBDI*, n° 1, 1994, p. 31-57.
- HOFMANN, R. «Los Länder alemanes y el derecho comunitario», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.
- JACOMY-MILLETTE, A.M. «L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada», *ACDI*, vol. XIV, 1976, p. 3-56.
- «Rapport canadien», *RBDI*, n° 1, 1983.
- LAGASSE, Ch.E. «Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale», *Courrier hebdomadaire*, n° 1549-1550, 1997, p. 1-63.
- LEISNER, W. «A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République Fédérale d'Allemagne», *AFDI*, 1960, p. 291-312.
- LEJEUNE, Y. «La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 495-519.
- «Le droit fédéral belge des relations internationales», *RGDI*, n° 98, 1994, p. 577-625.
- «Le principe de la loyauté fédérale: une règle de comportement au contenu mal défini», *Administration Publique, Revue du droit public et de sciences administratives*, T. 2-3, 1994, p. 233-238.
- MAHIEU, M. «Fédéralisme et relations extérieures», *Administration Publique, Revue du droit public et de sciences administratives*, T. 2-3, 1994, p. 223-232.

- MCWHINNEY, E. «Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power. The Impact of Quebec's Quiet Revolution», ACDI, vol. VII, 1969, p. 3-45.
- MICHEL, N. «La acción exterior de los Cantones suizos y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 201-239.
- PIÑOL RULL, J.L. «La cuestión del *treaty-making power* en los Estados federales: el caso de Quebec», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 171-183.
- SCHEFOLD, D. «La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 125-145.
- SCHMITT, N. «The Foreign Relations of Swiss Cantons», BASTA, L.R.; FLEINER, Th. (ed.). *Federalism and Multiethnic States*. Friburgo: Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1996, p. 131-175.
- STANDAERT, F. *Les relations extérieures dans la Belgique Fédérale*. Bruselas: Group Coudenberg, 1990.
- STARCK, Ch. «Los Länder alemanes y la competencia exterior», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 107-123.
- STAUDIGL, F. «El papel de los Länder austriacos en el proceso de integración europea», (Trad. de I. Lasagabaster y X. Arzoz), RVAP, nº 38, 1994, p. 287-307.
- UYTTENDAELE, M. *Le fédéralisme inachevé, (Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989)*. Bruselas: Bruylant, 1991.
- VAN BOXSTAEL, J.L. «La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994.
- ZOLLER, E. «La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États fédérés et unitaires», RIDC, nº 2, 1990, p. 737-750.

## 2. *Ius contrahendi*

- AAVV. *Colloque sur les relations et l'action extérieures des régions européennes (Genève, 10-11 décembre 1986)*. Ginebra: Institut Universitaire d'Études Européennes, 1986.
- AGOSTINI, M.V. «Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 19-42.
- ANGELI, F. *Rapporto sulle Regioni*. Milán: CINSEDO, 1989.
- AUTEXIER, Ch. «Le cadre juridique de l'action extérieure des régions», RFDA, nº 2 (4), 1986, p. 568-579.

- «De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)», RFDA, n° 9 (3), 1993, p. 411-425.
- AZZENA, A. (CARROZZA, P.). «Tribunal constitucional i poder exterior regional en el paper de la jurisdicció constitucional sobre les relacions Estat-Regions», *Autonomies*, n° 8, 1987, p. 113-119.
- BACCOYANNIS, C. *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Coll. *Droit Public Positif*. París: Economica, 1993.
- BARTOLE, S. «Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali», *Le Regioni*, n° 2, 1994, p. 624-633.
- BIN, R. «Attività di "mero rilievo internazionale", attività "promozionali" e attività di "rilievo comunitario"», *Le Regioni*, n° 5, 1993, p. 1321-1324.
- BOULOUIS, J. «La incidencia del derecho comunitario en la organización administrativa francesa», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.
- BREILLAT, D. «Les aspects juridiques de la décentralisation en France», *Les aspects juridiques de la décentralisation (Actes du colloque organisé à Varsovie, 26-28 octobre 1988)*. París: PUF, 1990.
- CARETTI, P. «Le attività di rilievo internazionali delle Regioni», *Le Regioni*, n° 1, 1985, p. 107-114.
- CAMERLENGO, Q. «Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni», *Le Regioni*, n° 343, 1996, p. 193-208.
- CHITI, M.P. «La creación y ejecución del derecho comunitario en Italia», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.
- CONDORELLI, L. *Les compétences des Régions en matière de relations extérieures: l'expérience italienne (College d'Europe, Bruges, 6-8 septembre 1984)*. Brujas: Comité Mixte Belge de la Fondation Européenne de la Culture et du Fonds Culturel du Conseil de l'Europe, 1984.
- CONETTI, G. «Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte Costituzionale», *Le Regioni*, n° 6, 1987, p. 1423-1441.
- «Turismo e attività regionali di rilievo internazionale», *Le Regioni*, n° 6, 1989, p. 1705-1715.
- DIMORA, F. «Conflitti di atribuzione in materia di attività "promozionali" all'estero degli enti locali ed eventualità di un controllo di ragionevolezza», *Le Regioni*, n° 1, 1995, p. 138-142.
- DONNARUMMA, M.R. *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto Internazionale*. Milán: Giuffrè, 1983.
- GIZZI, E. «Il potere estero regionali», *Quaderni Regionali*, n° 1-2, 1989, p. 81-94.
- JASSON, J. «Les compétences de la Région et de la Communauté en matière de relations internationales», *Wallonie 83*, n° 6, 1983, p. 419-432.
- LA PERGOLA, A. «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», *REDC*, n° 13, 1985, p. 9-40.
- *Poder exterior y Estado de derecho (el constitucionalista ante el derecho internacional)*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca, 1987.

- LAFORE, R. «L'action a l'étranger des collectivités territoriales», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, 1988, p. 763-811.
- LEJEUNE, Y. «Les Communautés et les Régions belges dans les relations internationales», *RBDI*, 1981-1982, p. 53-106.
- «Rapport belge», *RBDI*, vol. 17, 1983, p. 48-67.
- «Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la réforme de l'État (juillet-août 1980)», *RBDI*, vol. 17, 1983, p. 511-565.
- *Le statut international des collectivités fédérées - à la lumière de l'expérience suisse* - Paris: L.G.D.J., 1984.
- «Les relations extérieures des Communautés et des Régions», *Les Cahiers Constitutionnels* (I), n° 1-2, 1986.
- «Les relations extérieures des Communautés et des Régions», *Les Cahiers Constitutionnels* (II), n° 3-4, 1986.
- «Les relations extérieures des Communautés et des Régions», *Les Cahiers Constitutionnels* (III), n° 1-2, 1987.
- «La réforme de l'État. VII. Les nouvelles institutions bruxelloises», *JT*, 1989, p. 209-214.
- MEALE, G. *Principi di Diritto Regionale (ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario)*. Bari: Cacucci Editore, 1987.
- MIRANDA, J. «Le Regioni autonome portoghesi», *Le Regioni*, n° 5, 1986, p. 1042-1063.
- MOREAU, J. *Administration régionale, départementale et municipale*. Paris: Dalloz, 1983.
- MORVIDUCCI, C. «Rapporti fra Stato e Regione con riferimento alle attività di rilievo internazionale delle Regioni», *Le Regioni*, 1974, p. 353-374.
- «Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del DPR 616», *Le Regioni*, n° 5, 1980, p. 983-1014.
- PEDETTA, M. «Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera», *Le Regioni*, n° 4, 1989, p. 1112-1123.
- PEETERS, J.D. «Régionalisme et autonomie locale en Scandinavie», *Régions d'Europe*, n° 7, 1993, p. 32-36.
- PERROT, D. «La coopération régionale entre les Départements d'Outre-mer et les États ACP. voisins», *Annuaire des collectivités locales 1991*. Paris: CNRS-GRAL, 1991, p. 33-51.
- ROSSELOT, J. «L'État français et la coopération internationale décentralisée», *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, p. 310-314.
- SHULMAN, S. «Cultures in Competition: Ukrainian Foreign Policy and the "Cultural Threat" from Abroad», *Europe-Asia Studies*, n° 2, 1998, p. 287-303.
- SOTGIU, M. «Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere», *Le Regioni*, n° 5, 1993, p. 1327-1338.
- «L'attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune», *Le Regioni*, n° 6, 1993, p. 1781-1791.
- STROZZI, G. «Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXI, 1988, n° 2, p. 344-376.

- TESSIER, M. «Les relations extérieures du Québec (octobre-décembre 1991), *Études Internationales*, vol. XXIII, n° 4, 1992, p. 159-167.
- TORELLI, M. «Les relations extérieures du Québec», AFDI, 1970, p. 275-303.
- VERHOEVEN, J. «Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978», *JT*, 1978, p. 373-377.

#### V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES EUROPEAS

- AZZENA, A. «Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del “potere estero” allo stato centrale», *Le Regioni*, n° 1, 1985, p. 94-106.
- BELTRÁN, S. «La celebración de tratados internacionales por las Regiones y Comunidades belgas», *RVAP*, n° 46, 1996, p. 365-380.
- BEYERLIN, U.; LEJEUNE, Y. *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Springer-Verlag, 1994.
- BURDEAU, G. «Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents», *Mélanges offerts à Paul Reuter*. Paris: Pedone, 1981, p. 103-126.
- CLAISSE, Y. *Le droit de la coopération décentralisée*. Paris: L.G.D.J., 1994.
- DI MARZO, L. «The legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities», *ACDI*, vol. XVI, 1978, p. 197-229.
- *Component Units of Federal States an International Agreements*. Países Bajos: Sitjhoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980.
- GAASTRA, A.F. «La convention Benelux concernant la coopération transfrontalière. (cadre juridique pour une administration transfrontalière)», *Dossier Coopération Transfrontalière, Benelux*, n° 2, 1991, p. 6-13.
- GAUTIER, Ph. «A propos de la parution au Moniteur belge du texte de plusieurs accords conclus entre l'Exécutif de la Communauté française de Belgique et divers organes étatiques étrangers», *JT*, 1987, p. 17-19.
- HENNEKAM, B.M.J. «Introduction», *Dossier Coopération Transfrontalière, Benelux*, n° 2, 1991, p. 4-5.
- LEVRAT, N. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*. Paris: PUF, 1994.
- LUCHAIRE, Y. (LUCHAIRE, Y.; VANTROYS, A.; DOLEZ, B.). «Les relations extérieures des Régions françaises», *La Documentation Française*. Paris, 1992.
- MORIN, J.Y. «La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé», *ACDI*, vol. III, 1965, p. 127-186.
- PLOUFFE, J.P. «Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada», *ACDI*, vol. XXI, 1983, p. 176-210.
- PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T. «Les accords conclus par les autorités locales de différents Etats sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière», *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, n° 2, 1995, p. 103-134.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales»,

- Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco)*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 545-564.
- PRIEUR, M. «Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale», *RFDA*, nº 1 (3), 1985, p. 322-331.
- SCHLEIPER, A. «Les accords transfrontalières Wallons», *Les Régions et l'Europe (9e Congrès des Économistes belges de langue française, Namur, les 22 et 23 novembre 1990)*. Charleroi: Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIPOF), 1990, p. 281-298.
- SUINEN, Ph. «Les formes d'expression internationale de la Wallonie», *Wallonie 89*, nº 5, 1989, p. 15-22.
- WILDHABER, L. «Rapport suisse», *RBDI*, nº 1, 1983, p. 119-137.

## SECCIÓN SEGUNDA: ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

### I. MARCO JURÍDICO

- AAVV. *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982.
- AAVV. *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas (Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990.
- AAVV. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1998.
- AJA, E. «Propostes per al desenvolupament de l'Estat de les autonomies», *Federalisme i Estat de les Autonomies*. Barcelona: Edicions 62, 1988.
- «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas», *RCEC*, nº 4, 1989, p. 233-254.
- «L'autonomia de Catalunya», *Seminari sobre la Situació Actual del Federalisme als Estats Units d'Amèrica*. Barcelona: IEA, 1990, p. 16-41.
- *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- ARIAS, M<sup>a</sup> A. «Comunitats autònomes i relacions internacionals. Un estudi de jurisprudència constitucional», *Autonomies*, nº 21, 1996, p. 343-369.
- AURRECOECHA, I. «El papel de las Comunidades Autónomas en la implementación del derecho comunitario europeo», *La crisis del Estado y Europa*. Oñati: IVAP, 1988, p. 101-121.
- BORRÁS, A. «Intervenció en els tractats i convenis internacionals», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III. Barcelona: IEA, 1988, p. 35-48.
- «Relacions amb la CEE», *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III. Barcelona: IEA, 1988, p. 49-70.
- BUSTOS, R. *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

- CAMACHO, C. «La iniciativa de les Comunitats Autònomes en la celebració de tractats internacionals», *Autonomies*, nº 21, 1996, p. 299-313.
- CANO BUESO, J. «El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés», *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, p. 207-225.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 43-64.
- CONSTANTINESCO, V. «La Constitution Espagnole et le Fédéralisme», *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe (Hommage Guy Heraud)*. Viena: Ed. Teodor Veiter, 1989, p. 57-68.
- DE CASTRO, J.L. «La política exterior de las Regiones: el caso vasco», *Comunicación presentada en las Jornadas de Prof. de derecho internacional y relaciones internacionales*. Málaga, 1993.
- DE MIGUEL ZARAGOZA, J. «Las competencias internacionales de las Comunidades Autónomas», *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, p. 367-379.
- DIEGO CASALS, J.L. «El proyecto de convención sobre la cooperación interterritorial», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 33-51.
- ESCRIBANO COLLADO, P. «Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales», *Comunidades Autónomas: solidaridad, estatutos, organización, convenios*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1980, p. 253-274.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 269-318.
- «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo, REDI, nº 2, 1997, p. 9-28.
- «Cooperación transfronteriza en Europa: el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza. Experiencias de cooperación hispano-francesas y euro-hispanas». *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*. Madrid: Tecnos, 2000.
- FERNÁNDEZ DE MUNIÁIN, C. *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Relaciones internacionales, Col. Informes y documentos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- FERNÁNDEZ FLORES, J.L. «La Constitución española de 1978 y los tratados internacionales», *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, RAMÍREZ, M. (dir.). Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, p. 257-272.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. «Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 16, 1993, p. 9-43.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La Constitución española y las autonomías territoriales», *REDC*, nº 25, 1989, p. 17-34.

- GARZÓN, G. (ALBIOL, G.; PIÑOL, J.L.; VILA, B.). «La ejecución del derecho comunitario europeo en España y las competencias de las Comunidades Autónomas», *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1986.
- GERPE, M. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*. Barcelona: Edicions 62, 1977.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J.-D. «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 39-57.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. «La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 147-153.
- JÁUREGUI BERECIARTU, G. «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 46-47, 1985, p. 454-474.
- *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati: IVAP, 1986.
- JIMÉNEZ, R. «La ejecución del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, nº 41, 1995, p. 181-202.
- LASAGABASTER, I. *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*. Oñati: IVAP, 1986.
- LATORRE, A. «El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno de Estado por el artículo 93 de la CE», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 5-22.
- LÓPEZ CASTILLO, A. «La creación y ejecución del derecho comunitario en España», BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.). *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993.
- LÓPEZ GUERRA, L. «El modelo autonómico como modelo variable», *El Estado de las Autonomías*. Madrid: Tecnos, 1991.
- MAP. «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997), *Documentos INAP*, nº 14, 1997.
- MANGAS MARTÍN, A. «Cuestiones de derecho internacional en la Constitución Española de 1978», *Revista de la Facultad de la Universidad Complutense*, nº 61, 1980, p. 143-184.
- «La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 59-76.
- «Comunità autonome e diritto comunitario in Spagna: un approccio generale» (Trad. de R. Scarciglia), *Le Regioni*, nº 3, 1992, p. 665-684.
- MORIES, M<sup>a</sup> T. «Incidencias del Derecho Comunitario en las competencias andaluzas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 13, 1993, p. 173-206.
- MUÑOZ MACHADO, A. «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», *REDC*, nº 14, 1985, p. 9-76.

- PASTOR MESANZA, M. *La conflictivitat competencial. L'abast territorial de les competències autonòmiques*, Col·lecció *Estudis*, nº 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1992.
- PAU VALL, F. «La acción exterior de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 3-4, 1988, p. 347-357.
- PELÁEZ MORÓN, J.M. «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Revista de Derecho Público*, 1985, p. 69-100.
- «En torno a la facultad de iniciativa de las Comunidades Autónomas en materia de tratados internacionales», *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1985, p. 381-392.
- PÉNDAS GARCÍA, B. «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías», *Noticias CEE*, nº 40, 1988, p. 25-38.
- PÉREZ CALVO, A. *Estado autonómico y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos, 1993.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. (PUEYO LOSA, J.). «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 13-88.
- «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, nº 3, 1985, p. 655-663.
- «La acción exterior de Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*. Bilbao: UPV, 1987, p. 257-362.
- «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 127-145.
- «La “onda regional” en Bruselas y el ámbito del poder exterior», *RIE*, vol. 21, nº 3, 1994, p. 899-915.
- «El espacio de acción exterior de las Autonomías territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español», *Mélanges Pierre Vellas*. París: Pedone, 1995, p. 181-203.
- PÉREZ TREMPES, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1987.
- «Comunitats Autònomes i activitat exterior en la jurisprudència del Tribunal Constitucional», *Autonomies*, nº 13, 1991, p. 7-29.
- *Constitución Española y Comunidad Europea*. Madrid: Civitas, 1994.
- *Informe general sobre la Participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1997.
- «Les competències en matèria internacional i la Unió Europea», *Autonomies*, nº 22, 1997, p. 73-85.
- PIÑOL, J.L.I. «Les possibilitats d'acció exterior de Catalunya en el marc de la Constitució espanyola», *Catalunya, Quebec: dues nacions, dos models culturals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1988, p. 181-191.

- POMED SÁNCHEZ, L.A. «La proyección de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», RAP, nº 123, 1990, p. 211-258.
- PUEYO LOSA, J. «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas. Colección Derecho*, nº 9, 1997. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997, p. 200-258.
- REMIRO BROTONS, A. «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», RAMÍREZ, M. (dir.). *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979, p. 353-377.
- *La acción exterior del Estado*. Madrid: Tecnos, 1984.
- «La responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas. Posibles soluciones», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Valladolid: Cortes de Castilla-León, 1991.
- RIQUELME CORTADO, R.M. «Las Comunidades Autónomas en la negociación de tratados internacionales», *Sistema*, nº 66, 1985, p. 77-104.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. «Posición y significación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento jurídico español», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 17, octubre 1996/enero 1997, p. 275-282.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.J. «Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales», *Boletín Informativo ILA, (secc. española)*, nº 8, 1981, p. 1-27.
- RUÍZ, A. «Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas», *La Ley*, T. I, 1991, p. 1160-1168.
- SAMANIEGO, G. «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de comercio exterior en relación con la Comunidad Económica Europea», REDC, nº 25, 1989, p. 115-133.
- SOLÍS GRAGERA, T. «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, nº 205, 1985, p. 91-118.
- SORIANO, J.E. «Poder exterior y Comunidades Autónomas», RVAP, nº 25, 1989, p. 117-134.
- «La participació de les Comunitats Autònomes en l'exercici del poder exterior i l'execució autonòmica de la legislació comunitària», *Autonomies*, nº 10, 1989, p. 71-85.
- *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos, 1990.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. «El Estado autonómico en el contexto de las formas estatales europeas», *La crisis del Estado y Europa*. Oñati: IVAP, 1988, p. 193-221.
- VIVER I PI SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989.

## II. MARCO INSTITUCIONAL

- AAVV. *Ante el futuro del Senado*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1996.
- AYA, E. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

- ALDECOA, F. «En busca de un pacto político en favor de la acción exterior y comunitaria de las CCAA», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 315-323.
- BUSTOS, R. «Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994». *REDC*, nº 45, 1995, p. 153-172.
- CIENFUEGOS, M. «La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas», *Revista de Estudios Políticos*, nº 108, 2000, p. 103-142.
- DE BLAS, A. «Instituciones, procesos de decisión y políticas en el Estado autonómico: hacia el nuevo modelo del Estado de las Autonomías», *RCEC*, nº 4, 1989, 255-267.
- DE FARAMIÑAN, J.M. «Repercusiones institucionales en Andalucía del ingreso de España en la Comunidad Europea», *Interdependencia e identidad andaluza ante la integración europea*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1991.
- FERNÁNDEZ MONJE, J. «La Comunidad Autónoma del País Vasco y la integración en la Comunidad Europea. Breves consideraciones», *La crisis del Estado y Europa*. Oñati: IVAP, 1988, p. 125-131.
- *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco (Col. Cuadernos Autonómicos 10)*. Oñati: IVAP, 1989.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. «La Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *REDI*, nº 1, 1996, p. 414-417.
- «Creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea», *REDI*, nº 2, 1996, p. 406-407.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su “presencia” directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, vol. 139, 1994, p. 169-228.
- JÁUREGUI BERECIARTU, G. «Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 46-47, 1985, p. 454-474.
- *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*. Oñati: IVAP, 1986.
- «La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *RVAP*, nº 47, 1997, p. 11-32.
- LASAGABASTER, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo», *RVAP*, nº 41, 1995, p. 203-220.
- MANGAS MARTÍN, A. «La participación de las Comunidades Autónomas en la integración europea», LIÑAN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, p. 541-578.
- ORTÚZAR, L. «La articulación de la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones y en la aplicación del derecho comunitario», ARENILLA, M.; LOUGHLIN, J.; TOONEN, T. (ed.). *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Granada: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, 1994, p. 95-107.
- (ORTÚZAR, L.; GÓMEZ, E.; HERNÁNDEZ, A.). *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

- PAREJO ALFONSO, L. «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I. Vitoria-Gasteiz: IVAP, 1994, p. 65-105.
- 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», *RIE*, nº 1, 1989, p. 29-74.

### III. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CONSTRUCCIÓN EUROPEA

- ARIAS MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> A. *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo*. Oñati: IVAP, 1998.
- ARRIBAS, J. *Le rôle des Régions dans le processus décisionnel des Communautés Européennes: les Communautés Autonomes Espagnoles, un étude de cas*, (ciclostil). Brujas: Collège d'Europe, 1993.
- BRASSLOFF, A. «Spain: the state of the autonomies», en FORSYTH, M. *Federalism and nationalism*. Leicester: Leicester University Press, 1989, p. 24-49.
- CASANOVAS Y LA ROSA, O. «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Valladolid: Cortes de Castilla y León, 1991, p. 139-158.
- DA SILVA OCHOA, J.C. *El ordenamiento jurídico europeo y el derecho de las Comunidades Autónomas*. Saarbrücken: Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 1989.
- FRAGA IRIBARNE, M. *Reflexiones ante la Presidencia española de la Unión Europea*. Santiago de Compostela, 1995.
- GARCÍA SEGURA, C. «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y la integración europea», *Meridiano Ceri*, nº 5, 1995, p. 19-22.
- «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales», GILLESPIE, R.; RODRIGO, F.; STORY, J. (ed.). *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza Universidad, 1995, p. 170-188.
- *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona: Ed. Fundació Bofill, 1995.
- GOIKOETXETA, I. «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Consejo de Europa», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1991*. Bilbao: UPV, 1992, p. 333-346.
- MARTÍ, P. «Viatjar és polèmic», *El Temps*, 25.1.1993, p. 20-22.
- MARZAL, A. «Catalunya i el món internacional: qüestions prèvies», *La Nació*, juny de 1989.
- MODERNE, F. «L'administration espagnole et l'intégration européenne», DEBBASCH, Ch. (dir.). *Administrations nationales et intégration européenne*. París: CNRS, 1987, p. 137-155.
- PIÑOL, J.Ll. (Pi, M.; CIENFUEGOS, M.). *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatal: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees, Quaderns de Treball*, nº 33. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1991.

- TRUJILLO HERRERA, R. «Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida en Maastricht», *REE*, nº 9, 1995, p. 103-116.
- TUDELA, X. «La projecció exterior de la cultura catalana», *Via Fora*, 1989.
- VALLVÉ, J. «La projecció de Catalunya al món», *La Nació*, maig de 1989, p. 72-75.

#### IV. COOPERACIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- AAVV. (LETAMENDIA, F.; DE CASTRO, J.L.; BORJA, A.) (ed.). *Cooperación Transfronteriza Euskadi-Aquitania*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1994.
- AAVV. (PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M.T.) (ed.). *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Mañas, 1997.
- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M. «La preparación de la Conferencia de las Regiones Pirenaicas», *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982, p. 235-245.
- *La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*», Conseil de l'Europe, CPLRE, Conférence des Régions Pyrénéennes (Jaca-Oloron, 8-10 juin 1982).
- «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *REDI*, nº 2, 1984, p. 469-490.
- «Un organisme de coopération transfrontalière: la Communauté de Travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement», *AFDI*, 1984, p. 819-833.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. «La Oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», *Comunidad Europea. Aranzadi*, nº 11, 1994, p. 39-43.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», *REDI*, nº 1, 1989, p. 342-744.
- *La cooperación transfronteriza en el Pirineo, su gestión por las Comunidades Autónomas*. Oñati: IVAP, 1990.
- «Cooperación transfronteriza y medio ambiente marino y fluvial: la práctica de España con los Estados vecinos», *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo, —aspetti giuridici e politici—*. Sassari: Tipografía Moderna, 1993.
- «Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano francés», en LETAMENDIA, F.; DE CASTRO, J.L.; BORJA, A. (ed.). *Cooperación Transfronteriza Euskadi-Aquitania*. Bilbao: UPV, 1994.
- FERNÁNDEZ SOLA, N.; PERALTA LOSILLA, E. «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *RIE*, nº 2, 1994, p. 499-527.
- GARCÍA SEGURA, C. «La proyección exterior de Cataluña y su dimensión mediterránea: el Arco Latino», *Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament, Papers de Recerca*, nº 2, 1993.
- LLIMONA, J. «La Euroregión, factor de desarrollo e integración europea», *Conceptos. Revista de Gestión y Dirección*, nº 14, 1992, p. 4-9.

- «La cooperació interregional: balanç i perspectives», *Seminari sobre Integració Europea i Participació Regional: les Regions Després de Maastricht, Brussel·les 4 i 5 de juny de 1992*, *Quaderns de Treball*, nº 39. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993, p. 47-70.
- «Un nou tractat per als Pirineus», *Avui*, 4.4.1995.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. (PUEYO LOSA, J.; MARTÍNEZ PUÑAL, A.). «Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas con especial referencia a la política cultural: bases jurídico-internacionales para su institucionalización», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXI, 1985, p. 3-90.
- PETSCHEN, S. «Les relacions internacionals de Catalunya: motivacions i possibilitats», *Revista de Catalunya*, maig de 1988, p. 23-35.
- «La política exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña», *Política Exterior*, nº 5, 1988, p. 222-238.
- PIÑOL, J. LI. (BELTRÁN, S.). «La contribución de la Asamblea de las Regiones de Europa al desarrollo de las acciones internacionales de las Comunidades Autónomas», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, vol. II, Barcelona, 1997, p. 1281-1296.
- PUEYO LOSA, J. «Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas», *Las relaciones de vecindad (Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*. Bilbao: UPV, 1987, p. 251-272.
- «La actividad exterior de Galicia en el marco de las relaciones internacionales de un Estado de estructura compleja», *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*. Colección Derecho, nº 9. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997, p. 200-258.

## V. IUS CONTRAHENDI AUTONÓMICO

- AJA, E. «Comentario de la STC 137/1989, de 20 de julio (Colaboración entre Galicia y Dinamarca)», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 154-165.
- ALBERTI, E. «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993.
- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M. «Los acuerdos de cooperación transfronteriza», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, p. 166-173.
- BORRÁS, A. «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1990, p. 23-38.
- JANER, J.D. «L'acord IMEDOC com a experiència de cooperació entre regions insulars mediterrànies», *Autonomies*, nº 24, 1999, p. 258-268.
- MUÑOZ BLANCO, E.R. «Comentario al Protocolo de Colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, p. 141-149.

- PARDO, J.L. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y práctica*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.
- PAVÓN, J.A. «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Regiones portuguesas limítrofes», *REDI*, nº 1, 1996, p. 408-413.
- PAU VALL, F. «A l'entorn de l'agermanament entre Califòrnia i Catalunya», *Autonomíes*, nº 6, 1987, p. 197-207.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional», *REDI*, nº 1, 1990, p. 198-209.
- PETSCHEN, S. «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas», *RER*, nº 34, 1992, p. 207-219.
- «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas Españolas» (II), *RER*, nº 35, 1993, p. 225-248.
- «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas Españolas» (III), *RER*, nº 37, 1993, p. 249-278.
- «Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas Españolas. Segunda serie. (I)», *RER*, nº 39, 1994, p. 203-236.
- PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T. «Galicia y la Región Norte de Portugal: un ejemplo de cooperación transfronteriza», *Dereito*, nº 1, vol. 2, 1993, p. 161-196.
- RUILOBA SANTANA, E. *Algunas consideraciones sobre la nota de la Dirección General de Coordinación de relaciones económicas con las Comunidades Europeas relativa al «borrador de Protocolo de Cooperación entre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea»*, La Laguna, 21 de marzo de 1994.
- RUIZ, A. «Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas», *El estado de las autonomías*. Madrid: Tecnos, 1991.









Esta monografía está dedicada al estudio de los acuerdos realizados por las comunidades autónomas con entidades extranjeras desde una óptica básicamente jurídica. Mediante el estudio de la jurisprudencia constitucional y de los mecanismos institucionales que directa o indirectamente controlan los acuerdos, se analiza el marco jurídico actual de estos acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas, se elabora un catálogo de las diferentes tipologías y finalmente se sitúa —y compara— la experiencia española en el contexto de Europa occidental.

Todo esto permite, además de profundizar en las peculiaridades de los acuerdos suscritos por las comunidades autónomas, reflexionar sobre su encaje en el marco normativo interno e internacional, para finalmente abordar la hipótesis —no exenta de controversias— de que se esté fraguando una costumbre internacional que ampara los acuerdos exteriores celebrados por organismos regionales europeo-occidentales en un ámbito hasta ahora reservado a la competencia exclusiva de los estados.

La autora, Susana Beltrán García, es profesora de derecho internacional público en la Universitat Autònoma de Barcelona, colabora con el Institut Universitari d'Estudis Europeus en temas relacionados con la actividad internacional de las regiones, y ha merecido el apoyo, mediante la concesión de diversas becas de investigación, del Institut d'Estudis Autònòmics de la Generalitat de Catalunya.