

autonómicas en esta dirección, no ha quedado más remedio que buscar otra lógica jurídica distinta de la del rechazo automático por entender que había una invasión de competencias de titularidad estatal.

Por tanto, en la actualidad, cualquiera de las interpretaciones posibles al art. 149.1.3 de la CE pasa por fundamentar, en mayor o menor medida, su realización a la luz del marco normativo previsto.

## 2. Las relaciones internacionales como una materia

Los partidarios de esta teoría entienden que la Constitución establece claramente la competencia plena en favor del Estado por lo que no sería viable considerar algún tipo de facultad exterior para las CCAA. Los mismos defienden, pues, que las relaciones internacionales son una materia más de las contenidas en el art. 149. 1. de la CE.

Las actuaciones de las CCAA se explicarían, a tenor de esta corriente, por tratarse de facultades del no competente dentro del marco de participación de las mismas en el *ius ad tractatum* del Estado o en su ejecución. Asimismo, las actuaciones exteriores propias se justificarían porque existiría una habilitación de las instancias centrales en esta dirección. Se ampararían las actividades promocionales al englobarlas dentro de la competencia de desarrollo económico y social. Finalmente, consideran la participación de las CCAA en organizaciones internacionales siempre y cuando no se trate de relaciones directas ni posean carácter oficial. (Buscar Pérez calvo)

Por su parte, otros autores como L. Parejo ha entendido que, a tenor del precepto constitucional, las relaciones internacionales se componen de dos elementos: plenitud de la disposición o monopolio del Estado de cualquier relación jurídica

de la que pueda derivarse responsabilidad internacional<sup>10</sup> y 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>11</sup>.

Esta concepción globalista comporta que las actuaciones exteriores de las CCAA se desplieguen y justifiquen en virtud de la intervención en la materia sobre la base de sus competencias. Éstas son por consiguiente: actividades que no sean constitutivas de relaciones jurídico-internacionales *strictu sensu* (especialmente las promocionales), actuaciones propias de carácter internacional tanto unilaterales como convencionales y legitimidad para participar en el ejercicio de la instancia nacional cuando se den intereses territoriales<sup>12</sup>.

### 3. Las relaciones internacionales como un ámbito de actuación

La mayoría de la doctrina iusinternacionalista ha defendido esta corriente; así, desde prácticamente sus inicios, Remiro Brotons consideró que, si bien en el pasado las relaciones internacionales tenían un contenido propio, -la coexistencia entre los Estados-, hoy no se trataba de una materia diferenciada de las demás que se registraban en los 32 números del art. 149 o en los veintidós del art. 148, sino un "ámbito de acción", el exterior, en el que todas ellas, repartidas entre el Estado y las CCAA, podían estar presentes<sup>13</sup>. En similares términos, G.

---

<sup>10</sup> 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, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 87.

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> PAREJO.: *op. cit.*, p. 93.

<sup>13</sup> REMIRO BROTONS, A.: "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", (Ramirez, M. Dir.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 361. Comparte, igualmente, esta crítica, MANGAS MARTÍN, A.: "Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978", *RFDUC*, n° 61,

Jáuregui, entendió que no se daba 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>14</sup>.

Igualmente, esta idea se ha reflejado de forma parecida en un sector de la disciplina de las relaciones internacionales. En particular, la Prof. E. Barbé ha considerado que el concepto de relaciones internacionales debe incluir el criterio de las interacciones, o sea, una serie de actividades, bienes e ideas que traspasan las fronteras nacionales (intercambios culturales, económicos, políticos, etc.)<sup>15</sup>.

Desde esta interpretación mayoritaria, se ha considerado que de haber existido coincidencia entre los adjetivos exterior e internacional, las cláusulas contenidas en algunos EA relacionadas con el ámbito exterior hubieran resultado inconstitucionales<sup>16</sup>. Pese a todo, en esta misma corriente convergen dos lecturas de la actividad exterior de las CCAA: la que distingue el núcleo duro de las relaciones internacionales de otro género de actividades susceptibles de llevarse a cabo por las CCAA en el exterior -teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales-, y otra que justifica esta actuación en base a una prolongación de las competencias propias, -teoría de la autonomía-.

#### A. La teoría del núcleo duro de las relaciones

---

1980, p. 158.

<sup>14</sup> JAUREGUI, G.: *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, IVAP, Oñati, 1986, p. 26. En la misma dirección, MEDINA, M.: *Teoría y formación de la sociedad internacional*, Madrid, 1983, p. 31.

<sup>15</sup> BARBE.: *op. cit.*, p. 21.

<sup>16</sup> PÉREZ TREMPES, P.: *Informe general sobre la participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1997, p. 176.

## internacionales

Bajo esta concepción del espacio internacional se han tratado de explicar las actividades exteriores de las CCAA las cuales adquieren su mayor expresión en el marco del reparto competencial establecido en nuestro ordenamiento puesto que de lo contrario, las CCAA verían mermadas algunas de sus competencias<sup>17</sup>. De este modo, y según esta teoría, paralelamente a la puesta en práctica de actuaciones como la conclusión de tratados o el establecimiento de embajadas susceptibles, en definitiva, de producir efectos jurídicos para los sujetos del DIP, existen todo un conjunto de actividades que, a pesar de que también se manifiestan fuera de las fronteras estatales, no comportan ninguna clase de obligaciones para aquellos.

Las primeras se identificarían con el núcleo duro de las relaciones internacionales competencia, en principio, exclusiva del Estado. En cambio, el resto de actividades susceptibles de ejercerse fuera de las fronteras nacionales, podrían llevarse a cabo por las CCAA en materias que afectasen a alguna de sus competencias. Se trata, por consiguiente, de que las CCAA no ejerciten una potestad pública superior e invadan la acción exterior *strictu sensu* del Estado<sup>18</sup>.

La lectura referenciada enlazaría, pues, con la doctrina italiana de las actividades de relevancia internacional que entendería que la actuación regional en el exterior puede abarcar todas aquellas actividades desprovistas de efectos jurídicos y

---

<sup>17</sup> Considerar en sentido amplio, la competencia en materia de relaciones internacionales, podría condicionar el ejercicio de los poderes internos e incidir sobre las reglas constitucionales de distribución de competencias, alterándolas. En esta línea, vid. SOLIS GRAGERA, T.: "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", en *Documentación Administrativa*, n° 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*, Univ. Menendez Pelayo, Santander, 1982, p. 87. ESCRIBANO COLLADO, P.: "Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales", *Comunidades Autónomas, solidaridad, estatutos, organización y convenios*, Inst. García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 258 y ss.

<sup>18</sup> SORIANO, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 135.

sin que supongan la atribución de un auténtico poder exterior<sup>19</sup>.

En nuestro ordenamiento, esta teoría ha evolucionado desde admitir sólo las actuaciones exteriores autonómicas que no se deriven vínculos obligacionales<sup>20</sup> hasta criterios mucho más flexibles en relación a la aceptación de que las CCAA puedan contraer ciertos compromisos con entidades extranjeras (p.e. acuerdos regidos por el derecho privado) pero sometidos a determinados límites.

Las ventajas que se derivan de tal concepción son básicamente que permite diferenciar las relaciones internacionales *strictu sensu* del ámbito exterior, máxime cuando la CE ha establecido disposiciones que aluden expresamente a ese ámbito en el supuesto de la sanidad y el comercio. Con todo, la distinción entre el núcleo duro del resto de actividades realizables por las colectividades territoriales, (entre ellas, las CCAA), puede resultar un poco artificial, sobre todo, cuando no hay unanimidad respecto a cuáles son los campos que ha de comprender el núcleo internacional exclusivo del Estado, especialmente en lo que concierne al *ius ad tractatum*.

Desde el momento que existen ordenamientos estatales que han atribuido a algunas de sus respectivas colectividades territoriales, cierta potestad limitada para celebrar tratados<sup>21</sup>, implica que no siempre esta capacidad ha formado parte de ese núcleo duro, a menos que se considere que estas colectividades actúan como órganos del Estado.

---

<sup>19</sup> 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, pp. 353 y ss. "Le attività di rilievo internazionale delle regioni e l'interpretazione governativa del DPR 616", *Le Regioni*, n° 5, 1980, pp. 983 y ss.

<sup>20</sup> En relación a esta tendencia, *vid.* PÉREZ TREMPES, P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, p. 141.

<sup>21</sup> RFA, Bélgica, Suiza, etc.

## B. La teoría de la autonomía

Según esta concepción, la actuación exterior autonómica no puede considerarse como una materia o competencia independiente<sup>22</sup> ya que sino se caería en el absurdo de criticar por un lado, el título competencial de las relaciones internacionales y por otro, aceptar que aquellas constituyen una materia.

La tendencia, en este sentido, parece que se dirige a lo que en el ordenamiento belga se ha denominado la teoría del paralelismo de competencias según la cual la competencia en la materia, (sanidad, cultura, comercio, transportes, etc.), se proyecta en dos ámbitos: el interno y el internacional<sup>23</sup> de lo contrario se correría el riesgo de que las potestades atribuidas a nivel interno no pudieran desplegar todos sus efectos<sup>24</sup>.

En nuestro caso, la actuación exterior de las CCAA se conecta con el principio de autonomía derivado del art. 2 de la CE. Igualmente, como ha puesto de manifiesto el Prof. Pérez Tremps ésta debe entenderse como el conjunto de competencias que constitucionalmente la justifican<sup>25</sup>. Por tanto, su fundamento no hay que buscarlo en el ejercicio de cada una de las competencias sino que, por el contrario, reside en la reunión de todas ellas<sup>26</sup>. Esta idea, por otra parte, enlazaría con una eventual posición española favorable al reconocimiento del principio de

---

<sup>22</sup> PÉREZ TREMPs.: "Informe general...", *op. cit.*, p. 177.

<sup>23</sup> GAUTIER, Ph.: "Le régime des traités dans l'État fédéral", *RBDI*, n° 1, 1994, p. 39. LEJEUNE, Y.: "La participación de las Regiones en Bélgica", *RVAP*, n° 40, 1994, p. 47. CEREXHE, E.: "Les relations internationales: l'État i les entitats federades en el món", *Seminari sobre Bèlgica federal*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1994, p. 114. ERGEC, R.: "Le paysage institutionnel après la quatrième réforme de l'État", *Administration Publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, n° 3-4, 1994, p. 121.

<sup>24</sup> ERGEC, R.: "Un État fédéral en gestation: les réformes institutionnelles belges de 1988-1989", *Revue de Droit Public*, n° 6, 1990, p. 1601.

<sup>25</sup> PÉREZ TREMPs.: *op. cit.*, p. 179.

<sup>26</sup> *Ibidem*

autonomía de las CCAA en el ámbito internacional.

En esta misma línea, aunque sin referirse de forma expresa a la autonomía, J.E Soriano considera que algunas de las facultades atribuidas a las CCAA, (como instar al Gobierno a la negociación de tratados), son una manifestación de su capacidad jurídica y encuentran su razón de ser en la atribución de personalidad completa que posee toda CA<sup>27</sup>.

#### 4. Otras interpretaciones

Como se ha señalado, las CCAA pueden participar de dos formas en la celebración de acuerdos exteriores: bien actuando en nombre propio, bien actuando por cuenta del Estado, es decir, convirtiéndose en uno más de los órganos de aquél para llevar a cabo tratados internacionales por lo que, en este sentido, no sería necesario modificar el título competencial del art. 149.1.3 de la CE<sup>28</sup> dado que no supondría una vulneración<sup>29</sup>. Además, esta concepción es compatible con los postulados del DIP, que dejan en manos del legislador interno, el ejercicio del *ius ad tractatum*.

El hecho que los mecanismos de colaboración entre las instancias centrales y las autonómicas no haya sido todo lo

---

<sup>27</sup> SORIANO.: *op. cit.*, p. 138.

<sup>28</sup> En posteriores páginas se tendrá ocasión de profundizar respecto a la interpretación realizada por el TC en esta temática. Sin embargo, se avanza la idea que pese a ser la opinión más restrictiva la que, en principio, predominó en la voluntad del constituyente, ello no empece a que en un futuro la jurisprudencia de este Tribunal también tenga en cuenta la experiencia llevada a cabo por las CCAA en el exterior y muy especialmente, la conclusión de acuerdos con entes extranjeros. En defensa de este cambio de actitud, *vid.* LATORRE, A.: "El contenido de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.3 de la C.E. y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno de Estado por el art. 93 de la C.E.", *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1990, p. 21.

<sup>29</sup> En este sentido J.D GONZALEZ CAMPOS considera viable la posibilidad de asociación de las CCAA al proceso de celebración de tratados internacional. *Vid.* "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales", *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1990, p. 57.

satisfactorio que hubiera sido de esperar no significa que se deba rechazar de pleno esta alternativa. En un desarrollo futuro es viable que las CCAA puedan participar de forma ordinaria en las relaciones internacionales del Estado y, en especial, en la celebración de tratados. 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>30</sup>.

Esta idea es la que incita a valorar una participación mucho más activa de las CCAA en este ámbito sin que por ello se ponga en peligro la unidad del Estado español en el ordenamiento jurídico internacional.

La crítica efectuada al art. 149.1.3 de la CE desde amplios sectores de la doctrina jurídica por su carácter restrictivo y obsoleta puede ser visto, sobre todo, a la luz de la práctica exterior emprendida por las CCAA, desde una perspectiva distinta. Es decir, que la expresión globalizante de las relaciones internacionales entendida como competencia exclusiva del Estado permita, a *sensu contrario*, una expansión de ese mismo concepto incorporando a las CCAA como órganos de aquél capaces de actuar en esa esfera normativa. Bajo esta concepción no sería necesario acudir a reformas constitucionales, estatutarias o a eventuales soluciones provinientes de la delegación de competencias del Estado a las CCAA para poder actuar en este plano porque actuarían no de forma autónoma sino como integrantes de un todo que es el Estado según el DIP<sup>31</sup>.

Por el contrario, la conclusión de acuerdos exteriores de forma autónoma o propia si que requeriría el consentimiento de

---

<sup>30</sup> TORNOS, J.: "L'organisation territoriale de l'Espagne: l'État des autonomies", *Le fédéralisme en Europe*, ICPS, Barcelona, 1991, p. 108.

<sup>31</sup> 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*, n° 21, 1996, p. 364.

las autoridades centrales porque éstas no actuarían en el plano internacional como sus órganos sino como colectividades territoriales que son. Esto, aunque por su propia definición, los excluya del ámbito de los tratados y de sus efectos, precisa de cierta cobertura estatal a juzgar, además, por los trabajos efectuados en relación al proyecto de Carta de la Autonomía Regional de 1996.

Finalmente, existen argumentos que sugieren una lectura en estos términos: las objeciones manifestadas por J.L. Fernández Flores respecto a que la CE no abordó la temática de los tratados internacionales, en particular, la capacidad estatal para celebrarlos y la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse por aquellos<sup>32</sup> pueden servir de puerta de entrada a una interpretación que comprenda la participación de las CCAA en la misma.

En efecto, en ámbitos colaterales a la celebración de tratados, aunque relacionados con el ámbito exterior, se ha empezado a vislumbrar la tendencia de las autoridades centrales a considerar la colaboración de las CCAA en calidad de órganos del Estado. En concreto, me estoy refiriendo a los Convenios-marco concluidos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas CCAA a los que más adelante se aludirá.

De cualquier forma, esta interpretación únicamente es viable bajo el condicionante de la cooperación entre las dos partes en la que las instancias centrales llevan consigo la responsabilidad y la dirección de las relaciones internacionales conforme lo dispuesto en la CE.

##### 5. Fundamento de los acuerdos exteriores de las CCAA en

---

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ FLORES, J.L.: "La Constitución Española de 1978 y los tratados internacionales", en M. RAMIREZ (Dir.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 259-260.

base a las diversas interpretaciones del art. 149.1.3.

Antes de incidir en la fundamentación que desarrollan cada una de las teorías anunciadas respecto a la realización por parte de las CCAA de acuerdos exteriores, es necesario distinguir los diferentes tipos que comprende tal acepción, esto es, acuerdos no normativos, acuerdos de derecho privado, acuerdos de derecho público y, finalmente, acuerdos regidos por el DIP porque no todos han quedado cubiertos por aquellas.

Sin duda, los que menores obstáculos ofrecen son los acuerdos no normativos porque se han venido considerando no aptos para asumir compromisos jurídicos y se han admitido por la generalidad de la doctrina independientemente de la teoría invocada. Al menos, la CE no ha impedido que éstos se llevaran a cabo y su mayor desarrollo dependerá en palabras de A. Remiro Brotons de "la vitalidad de las Comunidades Autónomas y de la capacidad y reflejos de la Administración central para absorberla e integrarla en iniciativas y proyectos comunes"<sup>33</sup>.

En cambio, no ha ocurrido lo mismo en relación al resto de los acuerdos exteriores. Hasta fechas relativamente recientes, una buena parte de la doctrina ha considerado que en tanto comportan obligaciones jurídicas no podían aceptarse so pena de vulnerar el art. 149.1.3. Desde esta perspectiva, es donde cabe tener en cuenta las diversas interpretaciones formuladas al respecto.

A. Según la interpretación de las relaciones internacionales como una materia

Dado que se trata de una materia reservada al Estado, los acuerdos exteriores resultarían, entonces, "actuaciones de hecho"

---

<sup>33</sup> REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional público (2. Derecho de los tratados)*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 177.

porque no tendrían fundamento jurídico<sup>34</sup>. Según la clasificación que A. Pérez Calvo efectúa de las actividades exteriores, es decir, actuaciones de promoción exterior, actuaciones de relación (entre las que se encontrarían los acuerdos) y oficinas situadas en el exterior, la realización de las primeras es posible en la medida que se trataría de actos unilaterales que no implicarían una relación internacional<sup>35</sup>. No obstante y, bajo esta interpretación, aquellas actividades de fomento contenidas en acuerdos con entidades extranjeras quedarían, igualmente, carentes de base jurídica y se reconducirían dentro de la categoría de las actuaciones de relación.

Por su parte, L. Parejo al defender la teoría de la compatibilidad entre la plenitud de la competencia con la intervención en la materia de las CCAA, sobre la base de sus competencias, permitiría "la liberación del campo de las relaciones internacionales de las actuaciones no <<oficiales>>, es decir, no constitutivas de relaciones jurídico-internacionales en sentido estricto"<sup>36</sup>. Así, los acuerdos exteriores también podrían quedar justificados según esta concepción al no tratarse de convenciones internacionales regidas por el DIP.

#### B. Según la interpretación de las relaciones internacionales como un ámbito de actuación

En general, según estas teorías, el equilibrio entre el art. 149.1.3 -(unidad de acción en las relaciones internacionales)- y el art. 2 de la CE -(autonomía de las nacionalidades y regiones)- posibilita, en el plano exterior, la realización de acuerdos exteriores por parte de las CCAA<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> PÉREZ CALVO.: *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>35</sup> PÉREZ CALVO.: *op. cit.*, p. 58.

<sup>36</sup> PAREJO.: *op. cit.*, p. 93.

<sup>37</sup> PEREZ GONZALEZ, M., PUEYO LOSA, J.: "Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional", *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, p. 33.

a. La teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales

En relación con esta teoría se puede establecer, en términos globales, la posibilidad de realizar acuerdos exteriores por parte de las CCAA con otros entes extranjeros (universidades, empresas, colectividades territoriales, Estados; entre otros,) siempre y cuando no se rijan por el derecho internacional<sup>38</sup>.

Según la teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales, éstos recaerían dentro de las actividades de relevancia internacional y, por tanto, escaparían de la esfera omnicompreensiva del Estado. Además, en este grupo, podrían añadirse los acuerdos exteriores realizados con países y regidos por el derecho privado en la medida que no son considerados tratados internacionales.

No obstante, M. Pérez González admite el *ius contrahendi autonómico* emprendido con entidades extranjeras, incluidos los Estados, pero con ciertos límites y distinto del *ius ad tractatum*<sup>39</sup>. Es decir, la posibilidad de concertar acuerdos no normativos y acuerdos generadores de compromisos jurídicos si éstos últimos reposan en un tratado de cobertura<sup>40</sup>.

Mayores problemas presentan, en cambio, los acuerdos sometidos al derecho público, I. Lasagabaster ha entendido que es posible diferenciar -a efectos de su compatibilidad o no con

---

<sup>38</sup> Por su parte, J. D. GONZALEZ CAMPOS considera esta vía en base a que este tipo de acuerdos se rigen por el derecho interno y se trata de actos instrumentales. Asimismo descarta del ámbito de aplicación del DIP las declaraciones de intenciones en la medida que no tienen carácter jurídico-obligatorio. *op. cit.*, pp. 55-56.

<sup>39</sup> 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*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, p. 137.

<sup>40</sup> *Ibidem*

la CE- los relaciones exteriores desarrolladas por las CCAA en tanto que entidades investidas de poder público (acta iure imperii) de otro tipo de relaciones externas que recaen dentro del sector privado (acta iure gestionis)<sup>41</sup>. Las primeras, según este autor, no pueden llevarse a cabo porque afectan al poder público mientras que las otras si porque sólo son portadoras de derechos privados<sup>42</sup>.

La concepción que domina estas líneas es, pues, la que entiende que el único ente capaz de ejercer actos iure imperii fuera de las fronteras nacionales es el Estado. Sin embargo, se trata de una posibilidad -los acuerdos exteriores regidos por el derecho público- que hasta ahora no había sido muy tenida en cuenta, sobre todo, por la poca práctica existente.

No obstante, no se ven grandes complicaciones para admitir la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores regidos por el derecho público si media la correspondiente autorización de las instancias centrales. Así entendido, todo acto público ejercido en el exterior recaería dentro de la esfera del DIP por lo que haría falta su autorización para que las CCAA los pudiesen realizar.

Ahora bien, esta última hipótesis supone que el núcleo duro de las relaciones internacionales no tiene un contenido tan limitado como puede parecer, a simple vista, y que su *vis* se expande a la práctica totalidad de las actuaciones jurídicas realizadas más allá de las fronteras nacionales cuando las CCAA actúan como entes públicos investidos de *iure imperii*. En este caso, aunque estos acuerdos no puedan ser considerados tratados internacionales *strictu sensu*, sin el debido consentimiento, su compatibilidad con la CE quedaría en entredicho. Igualmente, pese a que no tendrían porque recaer en el ámbito de las relaciones internacionales, tal como se entiende en esta teoría, requerirían

---

<sup>41</sup> LASAGABASTER, I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986, p. 21.

<sup>42</sup> *Ibidem*

de aquél, en la medida que su incumplimiento puede comportar la responsabilidad internacional del Estado<sup>43</sup>.

En cualquier caso, la cuestión esencial es, en palabras de O. Casanovas y la Rosa: "la naturaleza del acto jurídico celebrado y la noción constitucional de <<relaciones internacionales>> no cubre todos los supuestos posibles según el propio ordenamiento español<sup>44</sup>.

#### b. La teoría de la autonomía

Según esta teoría, tanto los acuerdos regidos por el derecho privado como los de carácter no normativo se justificarían por la puesta en práctica de una facultad derivada de las competencias materiales atribuidas a nivel interno pudiendo englobar, igualmente, los concluidos con Estados.

En cualquier caso, ambas teorías tropiezan con la distinción entre los tratados internacionales, competencia exclusiva del Estado, del resto de acuerdos exteriores porque será lo que marcará la línea entre lo que les es posible realizar y lo que no<sup>45</sup>. Y sobre todo, valorar en qué consiste la supuesta responsabilidad internacional del Estado ante el eventual incumplimiento de un acuerdo.

---

<sup>43</sup> De hecho, en el ámbito del DIP, tampoco se han estudiado demasiado este tipo de acuerdos, sobre todo, porque no eran muy abundantes. De todas formas, esto puede cambiar dado que se observa, en la actualidad, una tendencia creciente a su conclusión en otras latitudes.

<sup>44</sup> 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, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 57.

<sup>45</sup> En esta línea, el prof. E. AJA argumentaba en relación a la teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales que, de imponerse esta corriente, uno de los mayores problemas estaría en 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 *gentlement's agreement*. 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*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, p. 164.

En efecto, respecto al primero de los obstáculos, corresponde efectuar las siguientes observaciones: en primer lugar no basta con la intención de las partes para que un acuerdo sea calificado como tratado internacional<sup>46</sup>. En segundo lugar, tampoco basta con que una de las partes -o incluso ambas- sean consideradas como Estados u órganos del mismo capaces de representarlo en el exterior para que el pacto en cuestión sea constitutivo de tratado. Y en tercer lugar, las obligaciones contraídas en ellos no tienen porque recaer en el ámbito del DIP.

Respecto al problema de la responsabilidad internacional, semejantes indicaciones pueden señalarse: no es suficiente la realización de un acuerdo exterior, ni siquiera en el caso en que las partes contraigan obligaciones para que, frente a su incumplimiento, se desencadene la responsabilidad del Estado. A tal fin, es necesario que ese acuerdo pueda ser atribuido al Estado y eso no es tan sencillo.

### III. La regulación a través de los estatutos de autonomía

Dentro de la distinción de los acuerdos exteriores propios (participación directa) y los acuerdos realizados por el Estado con algún tipo de intervención de las CCAA (participación indirecta) sólo estos últimos han sido considerados -de modo expreso- en los textos estatutarios. En concreto: el derecho a instar la negociación y el derecho a recibir información. No obstante, determinadas cláusulas estatutarias sirven de fundamento para la realización por las CCAA de acuerdos exteriores con entidades extranjeras aunque bajo ciertos límites.

#### 1. Participación indirecta: cláusulas estatutarias

---

<sup>46</sup> Es lo que J.A PASTOR RIDRUEJO señaló respecto al acuerdo exterior constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que el mismo nunca podría ser un tratado internacional porque las Partes (en las que cabían incluir a algunas CCAA) no tenían *ius ad tractatum*. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1996 (6ª Ed.), p. 356.

relacionadas con la celebración de tratados del Estado

#### A. Rasgos comunes

Ciertamente, la justificación de estas cláusulas estatutarias pasa también por una interpretación previa de la concepción de las relaciones internacionales en nuestro ordenamiento jurídico. Así, mientras algunos han considerado que las mismas rozan la inconstitucionalidad, otros, por el contrario, han entendido que se han quedado cortas.

Las segunda corriente fundamenta la introducción de este tipo de cláusulas no como una atribución de competencias en materia de relaciones internacionales sino como la concesión de ciertos derechos de los que se sirven las CCAA frente a la posibilidad de que la celebración de tratados por el Estado pueda incidir en el ámbito de sus competencias<sup>47</sup>.

#### B. Derecho a instar la negociación

##### a. Contenido

La capacidad de instar la negociación se refiere a la posibilidad que tienen las CCAA de solicitar al Gobierno que inicie las correspondientes gestiones para celebrar un tratado internacional relativo a materias susceptibles de afectar a su interés. Sin embargo, la incorporación de este derecho en algunos Estatutos de Autonomía sigue planteando, hoy en día, diversos problemas que inciden, básicamente, en el alcance y en los efectos que éste puede desencadenar.

La inclusión de esta cláusula no viene recogida en todos los Estatutos de Autonomía. Además, tampoco se contempla en idénticos términos, lo que puede dar lugar a confusiones. Ni siquiera se

---

<sup>47</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", *REDC*, n° 14, 1985, p. 39.

prevén las consecuencias que puede tener para el Gobierno esta petición y mucho menos se indica el modo de averiguar, en función de la política exterior del mismo, la conveniencia de solicitar que se negocie un tratado con un determinado país.

Igualmente, de su incorporación en algunos textos Estatutarios, tampoco puede deducirse que en el caso que se llegue a la realización efectiva del tratado, las CCAA tengan *ipso facto* algún tipo de derecho a ejecutarlo en su territorio sino que, por el contrario, esta facultad se deriva de otras disposiciones contenidas en los Estatutos y su fundamento reposa, en todo caso, en el principio del reparto interno de competencias y no en los efectos que pueden derivarse de instar la negociación.

Así, los Estatutos de Autonomía que contienen la cláusula de instar la negociación son: EA del País Vasco<sup>48</sup>, Cataluña<sup>49</sup>, Galicia<sup>50</sup>, Andalucía<sup>51</sup>, Cantabria<sup>52</sup>, Aragón<sup>53</sup>, Castilla-La Mancha<sup>54</sup>, Extremadura<sup>55</sup>, Islas Baleares<sup>56</sup>, Castilla-León<sup>57</sup>, Asturias<sup>58</sup> y Canarias<sup>59</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 6.5 del EA del País Vasco, (LO 3/1979, de 18 de diciembre).

<sup>49</sup> Art. 27.4 del EA de Cataluña, (LO 4/1979, de 18 de diciembre).

<sup>50</sup> Art. 7.2 del EA de Galicia, (LO 1/1981, de 6 de abril).

<sup>51</sup> Art. 23.3 del EA de Andalucía, (LO 6/1981, de 30 de diciembre).

<sup>52</sup> Art. 6 del EA de Cantabria, (LO 8/1981 de 30 de diciembre).

<sup>53</sup> Art. 40.tres del EA de Aragón (LO 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto).

<sup>54</sup> Art. 40.3 del EA de Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto).

<sup>55</sup> Art. 3.3 del EA de Extremadura, (LO 1/1983, de 25 de febrero).

<sup>56</sup> Art. 8 del EA de las Islas Baleares, (LO 2/1982, de 25 de febrero).

<sup>57</sup> Art. 6 del EA de Castilla-León, (LO 4/1983, de 25 de febrero).

<sup>58</sup> Art. 8 del EA de Asturias

No la contemplan: EA de La Rioja, EA de Murcia, EA de Valencia, Régimen Foral de Navarra y EA de Madrid.

La falta de uniformidad se predica porque unos sólo la han previsto en relación a una lengua<sup>60</sup>, al establecimiento de relaciones culturales<sup>61</sup>, emigración<sup>62</sup>, compendio de algunas materias mencionadas<sup>63</sup> e interés general<sup>64</sup>.

#### b. Alcance

Al hilo de todas estas disposiciones que inciden en la posibilidad de instar la negociación cabe preguntarse hasta dónde puede llegar a extenderse su radio de acción, o dicho de otro modo, cuáles son los límites que no debe ultrapasar este derecho desde la perspectiva de la materia. Una pista de todo esto la ofrece, sin duda, el EA de Aragón el cual permite la solicitud en materias de interés para esta Autonomía más allá, incluso, del ámbito competencial que le ha sido atribuido.

---

<sup>59</sup> Art. 38.3. Esta ha sido una de las novedades introducidas con la reforma del Estatuto de 1996 puesto que esta facultad no había sido contemplada anteriormente.

<sup>60</sup> En este caso para salvaguardar y fomentar el euskera (EA País Vasco, art. 6.5). No obstante, por la propia práctica mantenida por esta CA en la conclusión de acuerdos con otros entes extranjeros se ha observado que los intereses de esta Autonomía van mucho más allá de la protección y promoción de una lengua. Piénsese en ámbitos como la cooperación al desarrollo, medio ambiente, cultura en sentido amplio, turismo, gastronomía, etc.

<sup>61</sup> Relaciones culturales con aquellos países donde se integren o residan comunidades de una autonomía concreta, catalanes (EA de Cataluña, art. 27.4). A fin de colaborar y mantener la cultura de un pueblo, comunidades cántabras situadas en otros Estados, (EA de Cantabria, art. 6), comunidades extremeñas, (EA de Extremadura, art. 3.3), comunidades baleares, (EA de las Islas Baleares, art. 8.2), residentes de castellano-leoneses en otros países, (EA de Castilla-León, art. 6) y, finalmente, comunidades asturianas (EA de Asturias, art. 8).

<sup>62</sup> Celebración de tratados con países de recepción de emigrantes andaluces (art. 23.3), de Castilla-La Mancha (art. 40.3).

<sup>63</sup> En este sentido Galicia puede instar la negociación de tratados con otros países en donde halla comunidades de gallegos, (art. 7.2) o con países en donde existan vínculos culturales y lingüísticos, (art. 35.3).

<sup>64</sup> Materias de interés para Aragón (EA de Aragón, art. 40.1)

Por otra parte, cabe valorar hasta dónde puede desarrollarse esta cláusula y cuál serían sus límites: que no concluyan acuerdos exteriores regidos por el derecho público porque sería extralimitarse en sus competencias?. En principio se podrían plantear varios supuestos de desarrollo de esta cláusula:

- Solicitar al Gobierno que concluya un tratado internacional que cubra efectivamente una parcela de interés autonómico
- Solicitar al Gobierno que concluya un tratado internacional de interés autonómico contando con la participación en la negociación de la CA en cuestión o siguiendo las orientaciones formuladas por ésta.
- Solicitar al Gobierno que apruebe mediante tratado internacional un proyecto de acuerdo concluido por CCAA con entidades extranjeras.
- Solicitar al Gobierno que apruebe mediante otros medios de expresar su consentimiento distintos al tratado, un proyecto de acuerdo exterior.
- Concluir un acuerdo exterior entre una-s CCAA con una o varias entidades extranjeras en donde se pacta que las mismas incitarán a sus respectivos Gobiernos a la celebración de un tratado.
- La realización de un acuerdo exterior por parte de una-s CCAA sirva de incitación a que el Gobierno concluya una convención internacional.

El primer supuesto si bien es el habitual y actualmente su utilización por las CCAA no plantea problemas jurídicos no parece que éste haya sido empleado con frecuencia<sup>65</sup>. La escasa o nula respuesta del Gobierno ante la solicitud o la búsqueda de otras alternativas más efectivas como la realización de acuerdos exteriores propios con entidades extranjeras pueden haber

---

<sup>65</sup> De todas formas, esta posibilidad no sólo se ha recogido en distintos EA sino también en disposiciones autonómicas. Por poner un ejemplo, la Ley de reconocimiento de la galleguidad y de su desarrollo, Ley 4/1983, de 15 de junio contempla el impulso de la actividad exterior del Estado en orden a que articule convenios que favorezcan los fines de estas comunidades.

influido en ello<sup>66</sup>.

El segundo, por el contrario, implica el consentimiento del Gobierno<sup>67</sup> establecido en algún tipo de normativa interna o manifestado de forma oficiosa. Así, existen varios Decretos que han regulado este cauce participativo<sup>68</sup> aunque su inclusión en estos no ha obedecido a unos criterios pre-determinados fruto de la colaboración entre las instancias centrales y autonómicas<sup>69</sup>. En cambio, no ha sucedido lo mismo con la vía oficiosa que ha necesitado del contacto de representantes de ambas administraciones<sup>70</sup>. Esta vía, por otra parte, ha sido también bien vista por la doctrina<sup>71</sup>.

La tercera vía ha sido de hecho utilizada: en concreto, me estoy refiriendo al *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*

---

<sup>66</sup> Asimismo, la escasa información y colaboración entre las instancias centrales y autonómicas provoca este tipo de situaciones en las que se desaprovecha esta facultad autonómica.

<sup>67</sup> Las CCAA de Galicia y Canarias establecieron en sus respectivos proyectos de EA la posibilidad de participar en la negociación de tratados aunque no llegaron a prosperar. A mayor abundamiento, vid. RIQUELME CORTADO, R.M<sup>a</sup>.: "Las Comunidades Autónomas en la negociación de tratados internacionales", *Sistema*, n<sup>o</sup> 66, 1985, pp. 101-104.

<sup>68</sup> 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*, n<sup>o</sup> 3, 1985, pp. 657-658.

<sup>69</sup> Lo que hubiera redundado en beneficio de todas las CCAA y en una mayor claridad en relación a esta temática.

<sup>70</sup> De hecho esta posibilidad ya se ha utilizado en cierta forma, tal como explicó J. LLIMONA respecto a la constitución de un grupo de trabajo Estado-CCAA para configurar la posición española en la negociación del tratado de Bayona de 1995. vid. "Un nou tractat per als Pirineus", *Avui*, 4.4.1995.

<sup>71</sup> Entre otros, vid. MORÍES JIMÉNEZ, M<sup>a</sup>.T.: "Incidencias del derecho comunitario en las competencias andaluzas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 13, 1993, p. 189.

*Massanet de Cabrenys (España) y Coustouges (Francia), y anejos,* que se aplicó de forma provisional desde el 21 de octubre de 1994<sup>72</sup> y entró en vigor el 26 de septiembre de 1995<sup>73</sup>. Pues bien, previamente a la realización del mismo, la CA de Cataluña y el Departamento de los Pirineos Orientales habían puesto en conocimiento de sus respectivos países, la necesidad de construir un puente sobre el río Major que uniera las localidades de ambos lados de la frontera. De hecho, ya existía un proyecto en este espacio entre las dos colectividades territoriales; ambas tenían competencias en materia de carreteras, y lo que pretendían era unir las mediante la construcción de ese puente internacional.

Así, lo que la CA de Cataluña solicitó al Gobierno español no fue que concluyera un tratado para que se edificara dicho puente de interés para ambas colectividades sino que lo que se presentó, en realidad, fue el proyecto de acuerdo suscrito entre estas dos partes en el que se establecía que la Generalitat de Cataluña se haría cargo de la construcción de la obra y al final de la misma se haría entrega al Departamento de los Pirineos de la parte francesa de la obra<sup>74</sup>. Por tanto, lo que hicieron ambos Estados al celebrar este Canje de Cartas fue aprobar el acuerdo exterior concluido entre las dos colectividades. Se trataba, pues, de una experiencia pionera en este ámbito y de una posibilidad más que podría cubrir la cláusula de instar al Gobierno la celebración de tratados impensable escasamente cinco años atrás.

En cuarto lugar, se podría considerar la posibilidad de que

---

<sup>72</sup> BOE de 16 de noviembre de 1994.

<sup>73</sup> BOE de 30 de octubre de 1995.

<sup>74</sup> En concreto se trata del 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*. Este Acuerdo se aplicó de forma provisional 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. Además, el mismo fue incorporado en el texto del Canje de Cartas y consiguientemente fue publicado en el BOE.

el Gobierno consintiera a la realización de acuerdos exteriores de las CCAA pero expresado de forma distinta a la celebración de un tratado, esto es, mediante notificación unilateral o bilateral. La primera supone que el Gobierno comunica a la CA en cuestión que acepta que ésta emprenda tal acuerdo. La segunda, en cambio, supone que el Gobierno ha contactado con el Estado de la otra parte para consentir ambos tal acción pero sin necesidad de manifestarlo a través de la técnica del tratado.

La utilización por el Gobierno de la vía de la notificación no quedaría, en principio, comprendida dentro de la cláusula estatutaria de instar la negociación de tratados salvo que se hiciera una interpretación amplia de la expresión contenida en algunos EA de "convenios internacionales" entendida como otras formas de manifestar el consentimiento distintas de la técnica convencional.

Asimismo, cabe considerar que en la medida que solicitar la negociación de un tratado implica un grado de complejidad mayor respecto al hecho de recabar el simple consentimiento del Estado, éste último se entendería englobado en el primero, o sea, bajo la máxima de quien puede lo más puede lo menos. Por otra parte, es posible entender que el pacto por el que dos países han consentido a la realización de un acuerdo exterior constituye, en realidad, un acuerdo verbal del que ha quedado constancia en la notificación enviada a la respectiva CA del consentimiento del Estado. O simplemente se trata de habilitaciones internas paralelas concedidas por los respectivos países<sup>75</sup>.

En quinto lugar, esta vía al contemplar la realización de un acuerdo en donde alguna-s de sus disposiciones aluden a la facultad de instar al Gobierno cabe preguntarse la naturaleza jurídica de este tipo de cláusulas. En efecto, aunque estos acuerdos no incidan expresamente en solicitar de aquellos la

---

<sup>75</sup> 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. Diez de Velasco)*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 552.

conclusión de un tratado se entiende implícita esta alternativa desde el momento en que las partes acuerdan comunicar a sus respectivos países que desarrollen, promuevan, incentiven, tengan en cuenta, etc., la cooperación o los problemas comunes que presentan y actúen en consecuencia. Lógicamente, una de las formas de manifestar el interés del Gobierno a esta petición es a través de la celebración de un tratado.

Finalmente y en sexto lugar, la petición de las CCAA en cuestión, queda igualmente soslayada cuando ante la realización por aquellas de acuerdos exteriores en donde se manifiesta un interés por proseguir los contactos y las relaciones con entidades extranjeras sirve de base para incitar al Gobierno a celebrar un tratado a fin de fortalecer precisamente esos vínculos. Se trataría, pues, de una forma implícita o indirecta de instar al Gobierno a la celebración de tratados<sup>76</sup>.

### c. Efectos

La determinación de los efectos que se desprenden de esta cláusula dependen de la interpretación que se haya efectuado a *priori* de la actuación, en general, de las CCAA en el exterior. Bajo esta premisa y a la luz de las observaciones realizadas anteriormente es posible considerar tres problemas: no todos los EA contienen esta cláusula; las materias sobre las que incide no son iguales en todos los EA y, finalmente, hasta dónde deben llegar las acciones comprendidas en esta cláusula sin vulnerar lo dispuesto en la CE. Finalmente, conviene analizar cuáles son los efectos que se derivan de esta solicitud (en todas sus

---

<sup>76</sup> Por poner un ejemplo, 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 lo señalado ya que en él se indica lo siguiente: "decididos a cooperar en el desarrollo de la Región del Alentejo en Portugal y de la Comunidad Autónoma de Extremadura en España...". Pues bien, en la celebración de dicho tratado puede 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".

variantes) para el Gobierno.

La resolución a estas tres incógnitas parte de la idea de que las cláusulas estatutarias constituyen formas, modos, maneras de instrumentalizar la actuación exterior de las CCAA y que, por tanto, la disposición comentada de incitación a la negociación no es la atribución de una nueva competencia sino que por el contrario se trata de una más de las técnicas que pueden utilizar las CCAA para desarrollar en el exterior las competencias internas y de ejercer en este ámbito el principio de autonomía<sup>77</sup>.

Por ello, respecto al primer supuesto, no es necesario que se haya contemplado esta cláusula en los EA para que pueda ser empleada por todas las CCAA. Incluso, M. Pérez González ha amparado esta facultad en el art. 29 de la CE relativa al derecho de petición<sup>78</sup>. Además, puesto que no se ha previsto que el Gobierno motive algún tipo de respuesta a la solicitud requerida no se aprecian inconvenientes para que esta posibilidad pueda ser utilizada por todas las CCAA<sup>79</sup>. Entendido así, esta facultad es sólo un derecho rogado del que únicamente es posible exigir el acuse de recibo<sup>80</sup>.

En el segundo caso, si se toma como referencia la teoría de la autonomía, 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

---

<sup>77</sup> Además, existen determinadas disposiciones estatutarias que no podrían desarrollarse sino fuera a través de esta interpretación o similares porque conectan básicamente con el exterior. Piénsese p.e en aquellas cláusulas que contemplan la protección de determinadas comunidades de una CA asentadas fuera de las fronteras nacionales.

<sup>78</sup> PÉREZ GONZÁLEZ.: *"Acción de las Comunidades Autónomas..."*, op. cit., p. 128.

<sup>79</sup> En este sentido, BORRAS, A.: *"Intervenció en els tractats i convenis internacionals"*, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III, IEA, Barcelona, 1988, p. 42.

<sup>80</sup> SORIANO.: op. cit., p. 137.

la esfera de las potestades autonómicas y de ahí la legitimación para extender esta cláusula a toda clase de materias.

De todas formas, existe una interpretación doctrinal muy restrictiva que estima no sólo que esta capacidad ha de ceñirse a lo previsto en los respectivos EA sino que además los EA de Andalucía y Castilla-La Mancha en la medida que instan al Gobierno a la celebración de tratados con países de recepción de emigrantes para asistirlos de forma especial pueden atentar contra el principio de igualdad del art. 14 de la CE<sup>81</sup>. En efecto este argumento se entiende porque impediría al resto de CCAA que no han previsto esta contingencia en sus Estatutos utilizar esta posibilidad<sup>82</sup>.

En relación a esta cuestión cabe señalar que además de no resultar discriminatoria aludiendo a los criterios de especificidad que presentan cada una de las CCAA, no es necesario buscar cauces normativos alternativos para que esta capacidad pueda ser utilizada por todas las CCAA. La defensa de que se trata de una facultad -no una competencia- y que deriva de las competencias materiales atribuidas a las mismas es lo que permite considerar la innecesariedad de la búsqueda<sup>83</sup>.

Finalmente, la tercera de las incógnitas es la más difícil de acotar porque depende de la evolución que en esta esfera se suscite entre las instancias centrales y las autonómicas. De una sencilla petición se ha pasado, hoy en día, a fórmulas más complejas que han contado, en principio, con el consentimiento

---

<sup>81</sup> Respecto a una explicación de esta teoría, *vid.* CAMACHO, C.: "La iniciativa de les Comunitats Autònomes en la celebració de tractats internacionals", *Autonomies*, n° 21, 1996, pp. 301-303.

<sup>82</sup> *Ibidem*

<sup>83</sup> Al contrario que C. CAMACHO que ha considerado que la ausencia de esta facultad en el resto de EA atribuye al Estado la titularidad de la misma por lo que habrá que buscar otros cauces normativos para paliarla (proposición de ley, derecho de petición, capacidad del senado). *Vid. op. cit.*, pp. 302-313. En cambio, nuestra postura es distinta porque, como se ha señalado, se trata de una forma más de desarrollar de forma plena las competencias internas y de no vaciarlas de contenido ante el fenómeno exterior.

del Estado<sup>84</sup>. No obstante, y en la medida que el Gobierno no queda condicionado u obligado por esa instancia, es posible que las CCAA lleguen incluso a solicitar de aquél, la celebración directa de un tratado internacional.

De hecho, una interpretación flexible de la cláusula mencionada, permitiría la puesta en práctica de esta hipótesis en la medida que las CCAA actuarían, en realidad, como órganos del Estado y así se satisfaría la percepción del *ius ad tractatum* derivada de la personalidad jurídica unitaria internacional del mismo<sup>85</sup>. De este modo, la actuación autonómica no tendría porque limitarse a la negociación directa sino que podría llegar hasta la manifestación del consentimiento. Así, el Ministro de Asuntos Exteriores, conforme a lo dispuesto en el Decreto 801/72, podría nombrar como representantes de España para la ejecución de actos derivados de la celebración de un tratado, a representantes de las CCAA en todo lo referente a las fases de negociación, adopción y autenticación del texto.

Para ello se requeriría que el citado Ministro 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. Posteriormente y por el mismo procedimiento se solicitaría la aprobación para manifestar el consentimiento.

El contenido de estos tratados debería ceñirse a las materias que competencialmente les han sido atribuidas a las CCAA. A diferencia de otro tipo de manifestaciones en las que actuarían investidas del principio de autonomía y, por tanto,

---

<sup>84</sup> En relación a 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*, n° 1, 1985, p. 101.

<sup>85</sup> PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Lecciones de derecho internacional público*, Univ. Complutense, Madrid, 1983, p. 107.

podiera comprenderse un interés general en cualquier materia, las CCAA en relación a la celebración de tratados no ejercitan, en cambio, esa autonomía sino que intervienen en calidad de órganos del Estado y como tales limitarían las acciones a su esfera competencial.

La viabilidad de esta última hipótesis se encuentra, por otra parte, directamente relacionada con la delimitación de los efectos que esta cláusula es susceptible de producir respecto al Gobierno de la Nación. En ningún caso el derecho de instar la celebración directa de un tratado y, por ende, cualquier otra solicitud de alcance menor, supone una obligación para aquél. El respeto a lo dispuesto en el art. 97 y 149.1.3 de la CE exige la dirección y el consentimiento del Estado (representado en cada uno de los órganos que poseen potestades en este campo) para todos aquellos actos susceptibles de encuadrarse en la esfera de las relaciones internacionales. En este sentido el *ius ad tractatum* sigue correspondiendo al Estado y bajo ningún concepto es posible referirse a él como de *ius ad tractatum* propio de las CCAA<sup>86</sup>.

Cuestión distinta es que a nivel interno las CCAA pudieran ejercitar algún tipo de acción frente al silencio o la negativa del Gobierno a acceder a las demandas de aquéllas justificado por la distribución interna de competencias. Para ello, el Gobierno debería en todos los casos de solicitud, motivar su respuesta tanto si la respuesta es afirmativa como negativa<sup>87</sup>. Pero, en cualquier caso, esto no afectaría a la validez del tratado ni a la posibilidad de que éste invocara la nulidad del mismo por vicio en el consentimiento, según lo previsto en el art. 46 de la CV del 69.

---

<sup>86</sup> En el sentido señalado por M. PÉREZ GONZÁLEZ que entiende que las colectividades territoriales pueden concluir entre ellas tratados internacionales si disponen de *ius ad tractatum* propio y sin necesidad de acuerdos de cobertura. vid. "Algunas observaciones sobre el empleo...", op. cit., p. 549.

<sup>87</sup> En torno a ello, vid. RIQUELME CORTADO.: op. cit., pp. 96-97.

## C. Derecho a recibir información

### a. Contenido

Este derecho se recoge en los EA de Asturias<sup>88</sup>, País Vasco<sup>89</sup>, Cataluña<sup>90</sup>, Andalucía<sup>91</sup>, Murcia, Aragón<sup>92</sup>, Canarias<sup>93</sup>, Madrid<sup>94</sup> y Navarra<sup>95</sup>. En cambio, no lo contemplan los Estatutos de Autonomía de Galicia, Cantabria, La Rioja, Valencia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y Castilla-León.

### b. Alcance

Esta cláusula, a diferencia de la anterior, tiene un alcance más amplio y homogéneo de la que únicamente se aprecian distinciones entre los Estatutos que la han previsto para las materias de específico interés<sup>96</sup>, por tanto de alcance general, de un solo Estatuto que la ha contemplado para materias de interés pero dentro del ámbito competencial autonómico<sup>97</sup> lo que de *motu proprio* ha reducido su eficacia.

Asimismo, la doctrina ha puesto de manifiesto las dificultades de interpretación que ofrecen estas cláusulas al no determinarse en qué momento el Gobierno debe informar a las

---

<sup>88</sup> Art. 34.3 del EA.

<sup>89</sup> Art. 20.5.

<sup>90</sup> Art. 27.4.

<sup>91</sup> Art. 23.1.

<sup>92</sup> Art. 40. cinco.

<sup>93</sup> Art. 38.1.

<sup>94</sup> Art. 33.1.

<sup>95</sup> Art. 68.

<sup>96</sup> En concreto: Asturias, País Vasco, Cataluña, Aragón, Canarias y Madrid.

<sup>97</sup> Este es el caso de Murcia.

respectivas CCAA sobre la elaboración de tratados. La importancia del instante en que se efectúe se entiende por la razón de que no es lo mismo informar cuando el Gobierno ya ha manifestado su voluntad de ser parte en un tratado que cuando todavía está en proceso de elaboración.

Las posibilidades de poder ejercer algún tipo de acción u opinión por parte de las CCAA en este último caso son posibles mientras que en el supuesto anterior no. Una vez el tratado ha entrado en vigor para España difícilmente cabe pensar que informar de ello pueda redundar en beneficio de las CCAA, máxime cuando las mismas pueden consultar directamente el BOE. Según lo dispuesto en el art. 96 de la CE, una vez los tratados han sido válidamente celebrados es preceptivo el trámite de publicación para que los mismos formen parte del ordenamiento español.

En vistas de todo ello, un sector de la doctrina ha considerado que la pequeña diferencia establecida en algunos EA respecto a señalar que la Comunidad Autónoma será informada *-de-* la celebración de tratados en lugar de indicar que será informada *-en-* la celebración es importante a la hora de determinar el momento en que ha de efectuarse esa información. En el primero, el término *-de-* es más vago y puede entenderse que no es necesario que el Gobierno notifique su intención de que va a iniciar o está ya en proceso de elaboración de un tratado. En cambio, el segundo, la preposición *-en-* implica que esto tiene que realizarse necesariamente durante ese proceso. Desde un análisis valorativo del alcance de esta cláusula debería consolidarse a través de la institucionalización de una vía permanente de comunicación entre las CCAA y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por otra parte, la expresión "en materias de su específico interés" debe entenderse no sólo las que se derivan del haz de competencias que poseen sino también de aquellas otras materias

no competentes que les puedan afectar<sup>98</sup>.

### c. Efectos

Otra cuestión pareja es la relativa a la contundencia de la expresión será informada/o (dispuesta en todos los EA que contienen esta cláusula<sup>99</sup>) y si ésta comporta algún tipo de obligación para el Gobierno. Una parte de la doctrina ha considerado que se derivan obligaciones para éste y, en caso de inobservancia, pueden emprenderse los correspondientes recursos de inconstitucionalidad<sup>100</sup>. Otros, por el contrario, han entendido que en la medida que la CE no señala nada al respecto cualquier referencia a la obligación del Gobierno a informar debe considerarse inconstitucional a no ser que ésta sólo se entienda como posibilidad<sup>101</sup>.

En cualquier caso, ni en la CE ni en los respectivos EA queda claro cuáles pueden ser las consecuencias que se deriven para el Gobierno de informar tardíamente o, incluso, de no hacerlo. Tampoco las CCAA han previsto un modo de proceder ante las informaciones recibidas, es decir, si cabe algún tipo de opinión, actuación, recurso, etc. sobre la intención de celebrar un tratado que afecte a sus intereses.

Sólo existe un supuesto particular, el EA de Canarias, que

---

<sup>98</sup> Por ejemplo que el Gobierno español celebre una convención internacional en donde se establezcan vínculos de cooperación con un país que pudieran interesar a las CCAA.

<sup>99</sup> El EA de Aragón antes de la reforma de 1996 aludía a esta posibilidad con los términos de: "Recibir la información que *proporcionará el Gobierno de la Nación...*" (la cursiva es del autor). La contundencia de esta expresión permitía, igualmente, aplicar el mismo razonamiento que los otros EA. Sin embargo, por si aún quedaban dudas, con la reforma del 96 esta disposición ha utilizado las mismas palabras que el resto, es decir, "la Comunidad Autónoma de Aragón será informada...".

<sup>100</sup> BORRAS.: *op. cit.*, p. 43.

<sup>101</sup> TOMÁS, J.: "Las fuentes del derecho de las Comunidades Autónomas", *La Constitución española y las fuentes del derecho*, vol. I, Dirección General de lo Contencioso, Madrid, 1979, p. 166.

parece haber resuelto algunas de estas cuestiones. En efecto, es el único Estatuto que ha establecido la posibilidad de emitir su parecer respecto a la información remitida por el Gobierno<sup>102</sup>. Esto ha sido visto por algunos autores como un derecho de audiencia<sup>103</sup> mientras que otros, sin duda, más moderados, han considerado que su inobservancia no puede afectar a la validez de los tratados. En cualquier caso y a diferencia del derecho a recibir información, de haberse contemplado un auténtico derecho de audiencia en los respectivos EA su infracción, tal como lo entendió J.M Peláez hubiera supuesto una irregularidad en el proceso de celebración de tratados<sup>104</sup> y una garantía de la presencia de las CCAA<sup>105</sup>.

Por si fuera poco, con la reforma del 96, el EA de Canarias ha aclarado en qué momento existe la obligación del Gobierno de informar a esta Autonomía, o sea, durante el proceso de negociación y elaboración de los tratados alejando, pues, las dudas a que se ven sometidos otros Estatutos en este punto<sup>106</sup>.

Sin embargo, pese a no contemplarse esta posibilidad en el resto de Estatutos, no se aprecian graves incidencias por el hecho que las CCAA decidan manifestar su opinión al igual que

---

<sup>102</sup> En concreto: "Recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer". (Art. 38.1).

<sup>103</sup> SOLIS.: *op. cit.*, p. 110.

<sup>104</sup> PELÁEZ MORON, J.M.: "La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de tratados internacionales", *Revista de Derecho Público*, 1985, p. 76.

<sup>105</sup> 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*, n° 18, 1989, p. 213.

<sup>106</sup> Nótese como las pequeñas diferencias establecidas entre la anterior regulación y la actual cambian sensiblemente las facultades de esta CA. La versión anterior indicaba que: "La Comunidad Autónoma de Canarias será informada en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés". Por su parte, actualmente se ha dispuesto así: "La Comunidad Autónoma de Canarias será informada en el proceso de negociación y elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos...".

Canarias. Precisamente por la imposibilidad de que esta cláusula afecte a la validez de un tratado parece que no debieran existir objeciones para que lo efectuaran las demás.

D. Otras cláusulas: las cláusulas de ejecución de tratados y el caso particular de Canarias

Se trata de las cláusulas de ejecución que permiten que en el marco de sus competencias, las CCAA puedan desarrollar y aplicar, en principio, sólo en el plano interno (vía normativa o administrativa) los tratados que el Gobierno lleve a cabo. Éstas se recogen, en concreto, en los EA del País Vasco<sup>107</sup>, Cataluña<sup>108</sup>, Andalucía<sup>109</sup>, Asturias<sup>110</sup>, Murcia<sup>111</sup>, Aragón<sup>112</sup>, Castilla-La Mancha<sup>113</sup>, Canarias<sup>114</sup>, Navarra<sup>115</sup>, Extremadura<sup>116</sup>, Islas Baleares<sup>117</sup>, Madrid<sup>118</sup> y Castilla-León<sup>119</sup>. No la prevén, en cambio, Galicia, Cantabria, La Rioja y Valencia.

La doctrina había justificado la inserción de estas cláusulas en el reparto interno de competencias. Sin embargo, la

---

<sup>107</sup> Art. 20.3.

<sup>108</sup> Art. 27.3.

<sup>109</sup> Art. 23.2.

<sup>110</sup> Art. 12.b.

<sup>111</sup> Art. 12.2.

<sup>112</sup> Art. 40.2.

<sup>113</sup> Art. 34.

<sup>114</sup> Art. 37.2.

<sup>115</sup> Art. 58.2.

<sup>116</sup> Art. 9.1.

<sup>117</sup> Art. 12.1.

<sup>118</sup> Art. 33.2.

<sup>119</sup> Art. 28.7.

realización de acuerdos exteriores con otros entes extranjeros en desarrollo o cumplimiento de tratados celebrados por el Gobierno español abre una nueva vía, y como no, un nuevo problema a toda esta temática.

De todos modos, el fundamento último de estas capacidades guarda relación, al igual que en las cláusulas anteriormente referidas, con la utilización por las CCAA de técnicas para el desarrollo de competencias atribuidas a nivel interno. Lo mismo puede decirse respecto a lo dispuesto específicamente en el art. 20.3 del EA del País Vasco que a grandes rasgos establece que ninguna convención internacional podrá afectar a las atribuciones de esta autonomía<sup>120</sup>.

A nuestro juicio, esta referencia no debe verse como un límite al *ius ad tractatum* del Estado en la esfera del DIP y menos aún como un vicio fundamental del consentimiento de los que puede invocarse para solicitar la nulidad del tratado conforme al art. 46 de la CV del 69<sup>121</sup>. De lo contrario el mismo podría rozar la inconstitucionalidad en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.3 de la CE<sup>122</sup>.

Por otra parte, el caso particular de las Canarias después de la reforma de su Estatuto de 1996 abre una nueva vía de acción al establecer la posibilidad de que esta CA participe en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios

---

<sup>120</sup> "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". (Art. 20.3 del EA del País Vasco).

<sup>121</sup> En contra, JAUREGUI BERECIARTU, G.: "Estatuto de Autonomía del País Vasco y relaciones internacionales", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 46-47, 1985, p. 465.

<sup>122</sup> Aunque, a juicio de G. JAUREGUI BERECIARTU, si se incumpliere la obligación de informar del Gobierno esto podría incidir en la constitucionalidad del tratado y generar los consiguientes recursos. "Estatuto de Autonomía, op. cit., p. 465.

cuando abarquen temas de interés para la misma<sup>123</sup>. La cláusula enunciada podría plantear problemas de constitucionalidad en el sentido de vulnerar eventualmente el art. 149.1.3 de la CE sino fuera porque se condiciona esta vía al respeto de lo establecido en la legislación del Estado.

Sin embargo, una interpretación acorde con la participación de las CCAA en las relaciones internacionales del Estado en tanto que órganos del mismo admite, aún en el caso de que no se hubiera referido expresamente al respeto del marco legal, una disposición de esta naturaleza. En última instancia dependerá de las directrices y el control ejercido por el Gobierno en este ámbito para que pueda desarrollarse con mayor o menor profusión.

Por otra parte, su importancia reside en haber elevado a cláusula estatutaria una actuación autonómica de carácter exterior que empezaba a utilizarse junto con otras posibilidades (como la colaboración de las CCAA en la negociación de tratados) a través de la participación oficiosa de las mismas en la actividad internacional del Estado.

2. Participación directa: la asunción implícita de la capacidad para concluir acuerdos con entidades extranjeras

En general, hasta fechas muy recientes se ha negado la posibilidad de que las CCAA concluyan acuerdos exteriores por carecer de base jurídica que los fundamente. Sin embargo, ya se ha señalado que existen razones que apoyan las tesis contrarias, o sea, defensoras de que la misma pueda derivarse de la CE.

Asimismo, esta capacidad ha quedado reflejada, aunque de forma implícita, en algunos EA. En concreto, esto es aplicable

---

<sup>123</sup> "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).

a los EA del País Vasco, Cataluña, Extremadura, Galicia y Andalucía (especialmente estos dos últimos). En ellos se establece que el Gobierno celebre acuerdos que posibiliten el establecimiento de relaciones culturales con países en donde existen vínculos comunes con estas CCAA<sup>124</sup>. Ello puede tener, en efecto, una doble lectura: por un lado, que se precise el acuerdo-marco para que habilite a las mismas a llevar a cabo acuerdos con entidades de estos Estados tendentes a colaborar en este ámbito. Por otro, que se solicite la celebración de un tratado que de cobertura a los acuerdos exteriores concluidos por éstas previamente.

A ello hay que añadir, además, los innumerables ejemplos citados en los capítulos precedentes que muestran cómo las CCAA han optado por no esperar a la celebración de tratados para establecer o intensificar sus vínculos con el extranjero mediante la realización de acuerdos. Igualmente, conviene poner en duda la utilidad de un tratado previo para atribuir mayores facultades que las que ya utilizan de *motu proprio* sin necesidad de aquellos<sup>125</sup>. La proliferación de esta última práctica desvaloriza aún más la eficacia real de disponer de una cláusula estatutaria que inste a la negociación de tratados<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Sirva de ejemplo de estos cuatro: "La Comunidad autónoma podrá solicitar del Gobierno 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 con los Estados con los que mantengan particulares vínculos culturales o históricos." (Art. 72.5 del EA de Andalucía).

<sup>125</sup> Sólo la celebración de tratados-marco que habiliten a concluir acuerdos regidos por el derecho público supone un avance, en principio, a lo que hasta ahora han venido realizando las CCAA en este ámbito y, por el momento, esta facilidad únicamente se ha previsto para la cooperación transfronteriza y en desarrollo de la Convención-marco de 1980.

<sup>126</sup> Cosa distinta hubiera sido que mediante una cláusula de contenido parecido se habilitase a las CCAA a participar directamente en la negociación de tratados internacionales en donde si se podrían discutir mayores prestaciones que las derivadas de los acuerdos exteriores propios. En cualquier caso, estos últimos cubren los aspectos más esenciales que afectan a la salvaguarda y protección de una lengua, a incrementar las relaciones culturales y, de todo tipo, entre comunidades que se distinguen por poseer rasgos comunes como p.e la identidad catalana o vasca a ambos lados de la frontera.

Por otra parte, es posible deducir de otras disposiciones estatutarias la capacidad para concluir acuerdos exteriores. En particular, el EA de Canarias en su art. 1 establece la posibilidad de mantener relaciones de cooperación con otros pueblos y ya se ha visto como una de las formas de materializar este propósito es a través de la realización de acuerdos. Los únicos límites previstos son el respeto a la Constitución y al propio Estatuto y como se ha tenido ocasión de valorar ello es viable en las condiciones mantenidas en los mismos<sup>127</sup>.

En términos parecidos, aunque más precisos, se refiere el art. 6°.1.h) del EA de Extremadura que prevé el impulso de relaciones con Portugal y con los pueblos hispanoamericanos<sup>128</sup>. El desarrollo de esta cláusula, al igual que la anterior mencionada puede comportar, entre sus posibles instrumentos (instar al Gobierno a que concluya un tratado, estar informado de la marcha de negociaciones con esos países, viajes del presidente autonómico, etc.), la realización de acuerdos exteriores<sup>129</sup>.

Igualmente, las disposiciones estatutarias relativas a la protección de emigrantes de algunas de las CCAA en terceros países puede implicar la conclusión de acuerdos\*.

---

<sup>127</sup> En concreto: "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).

<sup>128</sup> "Impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal y con los pueblos de hispanoamérica, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Estado y del interés general de los españoles", (art. 6.1.h.).

<sup>129</sup> 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, el cual sienta sus bases en el ámbito de las competencias y en el objetivo definido en el art. 6°.1.h) del EA. Asimismo, la referencia a las competencias, en general, constituye un síntoma del desarrollo del principio de autonomía por las propias CCAA, al menos, en este caso.

3. Interacción entre las disposiciones estatutarias que directa o indirectamente inciden en la capacidad de concluir acuerdos exteriores

En cualquier caso, para que ambas cláusulas desplieguen el máximo de efectos posibles, la coordinación con las instancias centrales es necesaria: la información a tiempo de la celebración de tratados puede dar mayor amplitud para que las respectivas CCAA insten al Gobierno a que añada, corrija o, simplemente, tenga en cuenta los particulares vínculos que tienen en el territorio de otros países y le insten a que actúe en consecuencia.

Igualmente, las cláusulas de ejecución interactúan con las otras dos en la medida que si una CA solicita al Gobierno que concluya un tratado en un tema que le corresponde la competencia, posteriormente -en el caso de que se lleve adelante- tendrá interés en desarrollarlo dentro de su ámbito territorial si ello fuera posible.

Además, una fluidez en la información, en todo lo que concierne a la celebración de tratados, puede facilitar la agilización de los trámites internos para que una CA ejecute un determinado tratado y posibilite, a su vez, la resolución de eventuales discrepancias surgidas entre las instancias centrales y la-s CCAA en relación a la titularidad de la competencia para ejecutar en caso de conflicto<sup>130</sup>.

De todos modos, es conveniente llenar de contenido dichas cláusulas en aras a que interactúen de forma efectiva. Si

---

<sup>130</sup> En este sentido, se evitarían eventuales impugnaciones ante el 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 de enero de 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 había vulnerado potestades autonómicas. La misma, establecía una convocatoria de 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.

escasamente una década atrás, tal como señaló Remiro Brotons, la búsqueda del efecto útil de las cláusulas estatutarias comportaba que en caso de que el Gobierno decidiese no llevar a cabo un tratado instado por una-s CCAA obligaba a éste a motivar su negativa<sup>131</sup>, hoy en día, para dar significado a esa regla, la búsqueda debe llegar mucho más allá. Es lo que J.M Peláez aducía que de haberse contemplado el derecho de audiencia hubiera supuesto la participación de las CCAA en la adopción de decisiones de su interés<sup>132</sup>.

Por otra parte, las cláusulas referidas se conectan directa o indirectamente con la realización de acuerdos exteriores bajo algunas de las formas que se han tenido ocasión de analizar. En esta temática, el principio de autonomía actúa como avalador de todo este tipo de facultades que sólo se se comprenden a la vista del conjunto de competencias atribuidas a las CCAA y del que aquellas sólo son manifestaciones del mismo. Los límites se encuentran en la CE, en los respectivos EA y en última instancia la posibilidad de que una actuación de esta naturaleza sea susceptible de comprometer la responsabilidad internacional del Estado será lo que distinguirá lo que es conforme con nuestro ordenamiento de lo que no.

#### IV. Otras normas

##### 1. Carácter disperso de la normativa interna

Cabe preguntarse de qué modo las normativas internas que regulan aspectos de la actuación exterior de las CCAA las habilitan para que en desarrollo de lo previsto en las mismas, utilicen la técnica del acuerdo exterior. La regulación estatal en cuestión puede desglosarse en los siguientes grandes grupos: promoción exterior, y cooperación al desarrollo.

---

<sup>131</sup> REMIRO BROTONS.: "*Derecho internacional...*", *op. cit.*, p. 171

<sup>132</sup> PELÁEZ.: *op. cit.*, p. 76.

No obstante, de todas estas normativas, las que mayor impulso parecen haber cogido en los últimos tiempos han sido las relativas a la cooperación al desarrollo. Curiosamente esta temática no se encuentra recogida en los EA. Estas iniciativas se están llevando a cabo mediante acuerdos de colaboración interadministrativa. Por su parte, el Gobierno tiene pensado presentar un proyecto de Ley sobre esta temática en la que se prevé la constitución de una Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

Por su parte, la Ley 6/1997, de 14 de abril de organización y funcionamiento de la administración del Estado ha previsto que la misma colabore con instituciones españolas que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las CCAA<sup>133</sup>. Esto supone un cambio de actitud del Gobierno en el sentido de orientar la concepción de las relaciones internacionales del Estado como un todo. Admite la presencia fuera de las fronteras nacionales de instituciones y organismos españoles (entre los que cabría incluir, entonces, a las CCAA). Igualmente, acepta que éstos actúen en el exterior lo que ya supone un síntoma manifiesto del giro dado por aquél. Pero es que además, según se desprende del citado precepto, se obliga a colaborar<sup>134</sup> con todo tipo instituciones y organismos lo que ya implica un posicionamiento favorable a la práctica externa de las CCAA. En realidad, podía haber limitado este reconocimiento, tal como había hecho en anteriores instrumentos normativos, a la tarea de velar, controlar o supervisar las actividades de aquellas. En definitiva, actuaciones que comportaban exclusivamente la dirección y, sobre todo, el control de las instancias centrales y la subordinación de las CCAA.

---

<sup>133</sup> En concreto: "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, (BOE 15 de abril de 1997).

<sup>134</sup> La expresión "colaborará" no da lugar a dudas respecto al carácter imperativo de la misma.

En cambio, ahora, pese a mantenerse estas directrices conforme al respeto debido a la CE se avanza un paso más porque se incorpora el elemento de la colaboración. El mismo supone una conexión más clara de la idea de que las CCAA pueden participar en las relaciones internacionales del Estado en calidad de órganos que lo componen.

## 2. La delegación de competencias a través de la vía del 150. 2 de la Constitución

Una de las posibilidades que más ha tenido en cuenta la doctrina a la hora de establecer soluciones viables al problema de las actuaciones exteriores de las CCAA ha sido la delegación por el Estado de ciertas facultades internacionales a las mismas<sup>135</sup>. Sin embargo, cierto sector ha puesto en duda la alternativa del precepto mencionado por tratarse de una materia no susceptible de delegación<sup>136</sup>.

Participamos de la idea de G. Jáuregui de que no existen impedimentos jurídico-constitucionales para que las CCAA puedan concluir tratados internacionales<sup>137</sup> aunque diferimos respecto al modo de acceder a ello. Mientras que para el primero la vía sería la delegación de competencias según lo previsto en el art. 150.2 de la CE para nosotros esta posibilidad se derivaría del propio art. 149.1.3 en el que las CCAA actuarían como órganos del Estado. En este sentido, la celebración de tratados no podría considerarse como la atribución de una competencia *ex-novo* sino el ejercicio de una técnica exterior para desarrollar las potestades internas.

---

<sup>135</sup> Entre otros, JAUREGUI.: *op. cit.*, pp. 109-119.

<sup>136</sup> "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado". (Art. 150.2 de la CE).

<sup>137</sup> JAUREGUI.: *op. cit.*, p. 112.

V. La participación de España en la conclusión de acuerdos-marco multilaterales tendentes a regular esta materia en el ámbito europeo

1. La Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza
2. El protocolo adicional a la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza de 1995
3. Otros trabajos en proceso de elaboración

A. El proyecto sobre cooperación interterritorial de 1993

B. El proyecto de Carta sobre autonomía regional de 1996

VI. La conclusión de tratados internacionales por España con países fronterizos para regular aspectos concretos de esta materia

1. El tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de marzo de 1995<sup>138</sup>

A. Características generales

Se trata de una convención internacional que tiene como objetivo fundamental facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales francesas y españolas<sup>139</sup>. Ésta se concluyó en aplicación de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza por lo que cabe ubicarla dentro de las actuaciones de los Estados Parte de

---

<sup>138</sup> BOE 10 de marzo de 1997. Su entrada en vigor se produjo el 24 de febrero de 1997.

<sup>139</sup> Art. 1.

aquella tendentes a reconocer la cooperación transfronteriza de sus respectivas colectividades.

Tal cooperación entre las entidades francesas y españolas viene limitada por lo previsto en el derecho interno de cada una de las Partes. A efectos prácticos, supone que las CCAA no podrán desarrollar en este ámbito todas sus competencias porque se verán condicionadas por la menor capacidad de las otras<sup>140\*</sup>. Además, el propio tratado excluye que pueda ser objeto de cooperación, las potestades atribuidas a las colectividades francesas cuando actúan como agentes del Estado lo que acota todavía más el espacio de colaboración entre ambas partes.

Con todo, bajo el amparo de este acuerdo-marco se las faculta para que mediante convenios adopten decisiones comunes sometidas al derecho público<sup>141</sup>. Así, ambas colectividades pueden crear organismos de cooperación (-groupements d'intérêt public- o -consorcios-) para llevar a cabo este tipo de gestiones<sup>142</sup>. Ello no obsta para que, igualmente, se les reconozca la posibilidad de crear organismos de cooperación sin personalidad jurídica<sup>143</sup>. En este sentido, es la primera vez que en un tratado concluido por España ha considerado de forma expresa este tipo de organismos. Sin embargo, podía haber llegado más lejos en cuanto a la determinación de los efectos derivados

---

<sup>140</sup> De forma orientativa, las Regiones francesas sólo tienen competencias en ámbitos muy concretos como ...BODINEAU, P.: *La régionalisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

<sup>141</sup> "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".

<sup>142</sup> "Las entidades territoriales españolas y francesas podrán crear conjuntamente, en Francia, <<groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière>> o <<sociétés d'économie mixte locales>> cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común y, en España, consorcios", (art. 5.1).

<sup>143</sup> "Las entidades territoriales podrán crear órganos comunes, sin personalidad jurídica, para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción por parte de éstas de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas.

Estos órganos comunes no podrán adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros ni para terceros", (art. 7).

de su creación, en lugar de limitarse a señalar que no pueden adoptar resoluciones obligatorias ni para sus miembros ni para terceros<sup>144</sup>.

El Tratado ha previsto que, además de determinar la forma jurídica que deben revestir estos organismos, los estatutos que los instituyen han de contener: 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, requisitos para su modificación<sup>145</sup>.

Respecto al derecho aplicable, el Tratado prevé que los convenios se regirán por el derecho de una de las Partes<sup>146</sup> y en base a la interpretación conjunta de sus disposiciones se desprende, igualmente, que cabe tanto el derecho privado como el público. Lo mismo puede decirse de los organismos de cooperación constituidos por éstas.

Estas condiciones son una manifestación de la particularidad que presentan estos acuerdos en relación a otros regidos por el derecho estatal que se identifican con la misma denominación. El obcecado intento de las instancias centrales por asimilarlos a los convenios de orden interno no es una fórmula que encaje a la perfección. Su naturaleza "externa" comporta que se tengan que añadir nuevos requisitos a fin que pueda ser un instrumento operativo en ese plano.

A la luz de la serie de condiciones señaladas es posible considerar que los organismos de cooperación participan de la naturaleza de las ONG. En efecto, el tratado prevé, en la línea de la Convención de 1986 sobre el reconocimiento de la

---

<sup>144</sup> Art. 7.

<sup>145</sup> Art. 6.

<sup>146</sup> Art. 4.

personalidad jurídica de las ONG, que el derecho aplicable al organismo de cooperación es el del lugar donde se halle ubicada la sede<sup>147</sup>. Tampoco se aparta de la Convención en lo que concierne al requisito del objetivo no lucrativo ya que su finalidad se encuentra, básicamente, en la gestión de servicios públicos. Éste se financiará a través del presupuesto de sus miembros y de los ingresos obtenidos por la prestación de servicios propios<sup>148</sup>.

Por otra parte, el Tratado incorpora un mecanismo de solución de diferencias que establece que la jurisdicción interna competente es 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<sup>149</sup>.

Igualmente, la Comisión franco-española de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales creada por una convención firmada en Foix, el 21 de octubre de 1994, es la que ha asumido la supervisión de este tratado<sup>150</sup>. Ésta, si bien en un principio sólo preveía una composición formada por un máximo de 6 representantes de cada uno de los Gobiernos<sup>151</sup>, actualmente, se ha conseguido la participación de representantes de las CCAA afectadas en virtud de la *Proposición no de Ley*

---

<sup>147</sup> Art. 6.

<sup>148</sup> El art. 6 prevé, además, que el organismo en cuestión elabore un presupuesto anual de ingresos y gastos y establezca un balance y una cuenta de resultados. Estas formalidades se entienden, sobre todo, a efectos de posteriores controles por parte de las autoridades autorizadas. El propio art. 6 ha establecido que aquél está obligado a informar, si así es recabado por las autoridades de control financiero, de la otra Parte Contratante.

<sup>149</sup> "Los convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes. Las Partes Contratantes en ningún modo quedarán comprometidas por las consecuencias de las obligaciones contenidas en los convenios concluidos entre entidades territoriales o por la puesta en práctica de tales convenios", (art. 4).

<sup>150</sup> Art. 11.

<sup>151</sup> No obstante, el art. 11 establecía que en la medida que los asuntos del día lo requiriesen, podrían participar en las reuniones, representantes de las CCAA.

aprobada por el Congreso, el 26 de mayo de 1995<sup>152</sup>. Su integración resulta, en definitiva, más acorde con el espíritu del propio tratado<sup>153</sup>.

Finalmente y en relación con la eficacia de los convenios, se establece que mientras el ordenamiento español no regule el procedimiento aplicable, se requerirá la conformidad expresa del Gobierno<sup>154</sup>. Asimismo, la Convención estipula que para los acuerdos firmados con entidades territoriales francesas sin haber seguido el mecanismo contemplado en la Declaración de España al Convenio-marco de 1980 tendrán un año, a contar desde su entrada en vigor, para adaptarlos<sup>155</sup>. El paso dado por el Tratado es considerable ya que supone el reconocimiento por parte de las autoridades centrales de la realización de estos acuerdos<sup>156</sup>.

## B. Novedades

Curiosamente, la postura francesa es más contundente en

---

<sup>152</sup> Ésta ha establecido que entre sus miembros de pleno derecho se encuentran las CCAA y una representación de las Corporaciones Locales.

<sup>153</sup> De hecho, las funciones encomendadas a la Comisión perderían parte de su razón de ser si no contaran con la presencia autonómica. Estas misiones son, pues: "- 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). Así, 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 pueden llegar a conocer posibles contratiempos derivados de la aplicación de la mencionada Convención.

<sup>154</sup> Art. 12.

<sup>155</sup> *Ibidem*

<sup>156</sup> Los acuerdos que se encontrarían en este supuesto podrían ser, entre otros: *Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania*, Burdeos, 3 de octubre de 1989; *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; *Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, Pau, 4 de noviembre de 1983; *Protocolo de Cooperación entre la Diputación General de Aragón y la Región de Midi-Pyrénées*, Zaragoza, 29 de junio de 1990; *Carta de l'Euroregió entre Catalunya, Mydi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon*, Perpignan, 19 de octubre de 1991, etc.

este aspecto porque con efectos desde el 26 de enero de 1994<sup>157</sup> Francia retiró la declaración que subordinaba su aplicación a la celebración de acuerdos interestatales. Esta decisión supone dotar de mayor libertad de actuación en este plano a sus colectividades-miembro. Aunque, al mismo tiempo, es contradictoria porque la conclusión del tratado referido es posterior a la retirada de la declaración.

En cualquier caso, la posición adoptada por Francia es una muestra de que no necesariamente el mayor o menor nivel de competencias atribuido a nivel interno a las colectividades-miembro ha de coincidir con la actitud de ese Estado respecto a la actuación exterior de las mismas. En este supuesto hubiera sido más lógico que las CCAA -que disponen de un grado competencial más elevado que las Regiones francesas- hubieran contado con mayores facilidades por parte de las instancias centrales y en cambio no ha sido así.

Las principales novedades que aporta en relación a anteriores tratados relacionados con la cooperación transfronteriza es que además de establecer la posibilidad de que las CCAA actúen fuera de las fronteras nacionales mediante la conclusión de convenios pueden someter los mismos al derecho público. En efecto,

En relación con los convenios, conviene analizar cuáles han sido los posibles cambios que ha incorporado este tratado respecto a la naturaleza de los acuerdos exteriores de las CCAA. Así, que las colectividades referidas instrumentalicen la cooperación a través de los convenios supone que las Partes han considerado por un lado, la existencia de los acuerdos exteriores de este tipo y por otro, que éstos sirven como herramienta jurídica con contenido vinculante para aquellas.

Con todo, en este punto, es necesario distinguir entre los

---

<sup>157</sup> J.O 15 de agosto de 1995.

acuerdos sometidos al derecho público de los que no. En principio, el tratado prevé que el instrumento para formalizar, en general, la cooperación, lo constituye el convenio<sup>158</sup>. De este modo, parece que cualquiera de las modalidades que abarca (cooperación sometida a los acuerdos no normativos, al derecho privado y al derecho público) pueda materializarse a través de los convenios. Convenio, en este sentido, se equipararía con el concepto de acuerdo exterior definido en esta tesis.

No obstante, existen algunas contradicciones respecto a algunos párrafos posteriores en los cuales se señala que los "convenios tendrán por objeto" la creación y gestión de servicios públicos<sup>159</sup>. De la lectura, en concreto, de esta cláusula, parece que sólo los realizados con esta intención puedan catalogarse dentro de la categoría de los convenios. Tal interpretación no es estéril ya que comporta una serie de consecuencias que inciden en la consideración de que el resto de pactos entre las colectividades territoriales no poseen contenido vinculante<sup>160</sup>.

Finalmente, las dudas se despejan en el siguiente párrafo cuando se indica que los convenios pueden constituir organismos dotados o no de personalidad jurídica. En efecto, las organizaciones sin personalidad, vienen estipuladas en los denominados acuerdos no normativos, sin contenido obligacional para las Partes o en los sometidos al derecho privado en los que tampoco quedaba claro la adquisición de personalidad. Por tanto, de una lectura sistemática del conjunto del art. 3 del tratado, es posible afirmar que, efectivamente, el concepto de convenio referido entra dentro del concepto de acuerdo exterior defendido

---

<sup>158</sup> Art. 3.

<sup>159</sup> "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).

<sup>160</sup> El término convenio en derecho español implica un contenido vinculante para las Partes.

en este trabajo<sup>161</sup>.

Esto permite afirmar, claramente, que la posición de las autoridades centrales en la materia ha variado en un sentido aperturista porque ha reconocido la existencia de los acuerdos exteriores de las CCAA. Esto conlleva una serie de efectos que guardan relación con el establecimiento del punto de partida para regular la naturaleza y el procedimiento de los mismos<sup>162</sup>.

Igualmente, supone un adelanto respecto a la Convención-marco de 1980 que, pese a haber sido ratificada por España, se limitaba a reconocer, en términos amplios, la cooperación entre entidades territoriales. Por su parte, la declaración efectuada por España a la Convención, tampoco zanjaba todas las dudas ya que, a pesar de referirse a la conformidad expresa del Gobierno respecto a la "eficacia de los convenios de colaboración", no se establecía, en concreto, a qué clase de acuerdos se aludía<sup>163</sup>.

A la luz de lo afirmado hasta el momento, es fácil imaginar que la claridad que aporta el tratado tenga un efecto mimético en la realización de acuerdos exteriores por otras CCAA a las que no se les aplica el mismo. En otros términos, el reconocimiento de la autoridad central de los distintos tipos de acuerdos, el procedimiento a seguir (una vez éste haya sido aprobado) e, incluso, el modo de actuar frente a las posibilidades con las que

---

<sup>161</sup> Apoya, igualmente, esta idea, lo dispuesto en el art. 4 del tratado que dispone que los convenios fijarán el derecho aplicable a las obligaciones contenidas en los mismos por lo que se deduce que entran dentro de la categoría de convenio, cualquier acuerdo sometido a derecho, al menos, los regidos por el derecho privado.

<sup>162</sup> En efecto, mientras se negara la propia realidad de los acuerdos exteriores por considerar que eran contrarios al ordenamiento estatal o por entender que carecían de contenido obligacional, 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 tener las bases para empezar a discutir esta cuestión.

<sup>163</sup> De todas formas, en aquella época cabía pensar que únicamente se ceñían a los acuerdos no normativos y, a lo sumo, a los acuerdos regidos por el derecho privado. Además, el límite previsto en la Convención-marco sobre el respeto a las disposiciones constitucionales de cada Parte junto con la interpretación oficial de las autoridades centrales y la jurisprudencia al art. 149.1.3 de la CE dificultaban cualquier aproximación a una interpretación más aperturista sobre la materia.

cuenta la normativa interna, sirvan de base para la elaboración de cualquier convenio. La ausencia de normativa al respecto junto con la compatibilidad de estos criterios con toda clase de acuerdos exteriores permiten su adaptabilidad más allá de los supuestos previstos en el tratado.

En base al principio de autonomía, es indiferente la asimetría competencial que se da entre CCAA: el proceso a seguir puede ser el mismo dado que la conclusión de acuerdos es una facultad inherente a cualquier competencia autonómica que requiera para su desarrollo extenderse al ámbito exterior. El techo, en cualquier caso, serán los acuerdos de derecho público que requerirán la conformidad expresa del Estado, preveyendo eventuales efectos en el plano del DIP, relativos a la responsabilidad por incumplimiento<sup>164</sup>.

Con todo, no se ha llegado a determinar la naturaleza de los acuerdos exteriores, en particular, los comprendidos en el tratado ya que es posible señalar que participan de una esencia "híbrida" a caballo entre los dos órdenes jurídicos: el interno y el internacional. Del derecho interno porque tanto los organismos que prevean constituir como la solución de diferencias por incumplimiento, han de someterse a la normativa estatal de una de las Partes<sup>165</sup>.

Del derecho internacional porque requieren la voluntad estatal para que les sean reconocidos ciertos efectos en el plano jurídico y precisan, igualmente, de la concurrencia de varios países para que se fije y determine el espacio por donde debe transcurrir la cooperación. Asimismo, necesitan de un acto estatal que adapte las fórmulas del derecho interno a este tipo de acuerdos y complemente lo que no podido regularse en éste.

---

<sup>164</sup> Aunque, la posición de España reflejada en este tratado en relación a la imposibilidad de imputar responsabilidad estatal por cualquiera de los acuerdos celebrados por las entidades territoriales puede servir de precedente de la intención de la autoridad central en esta materia.

<sup>165</sup> Art. 4.

Igualmente, poseen naturaleza híbrida respecto al ámbito en el que se desarrollan ya que el espacio en el que se desenvuelven es el exterior empezando por los interlocutores extranjeros con quienes van a establecer relaciones. También, los viajes, contactos, encuentros, seminarios, reuniones, etc., implican una movilidad más allá del ámbito territorial autonómico. Ahora bien, los efectos de dichas relaciones redundan en el interior de las autonomías afectadas.

Esto conlleva a otro género de problemas relativos a la extraterritorialidad de los actos administrativos, o lo que es lo mismo, si una decisión tomada a un lado de la frontera puede tener efectos jurídicos al otro lado, esto es, en el Estado vecino. Por regla general, se ha entendido que las disposiciones de derecho público interno no podían rebasar su ámbito territorial<sup>166</sup>. Sin embargo, por el principio de soberanía estatal, los respectivos Estados pueden permitir esta vía que es la que ha sido utilizada con el Tratado de Bayona.

Además, desde el punto de vista de nuestro ordenamiento interno el TC, en su sent. 165/1994, aportó una pista de cómo había que interpretar la territorialidad de los actos al señalar que lo importante era determinar dónde se producían los resultados y no el lugar de ubicación del órgano<sup>167</sup>. Compatible con esta jurisprudencia, pero creando una ficción, el Tratado ha resuelto el problema al atribuir los mismos efectos que si en el derecho de una de las partes se hubieran realizado.

No obstante, tampoco es una solución que elimine de raíz cualquier conexión con el exterior ya que los efectos derivados de la colaboración con entidades francesas pueden llegar a impactar más allá de ese espacio inventado a caballo entre los

---

<sup>166</sup> Esta cuestión ha sido tratada con cierta profundidad en relación al derecho francés, (aunque también semejantes problemas pueden ser reconocidos en nuestro derecho), por PRIEUR, M.: "Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale", *RFDA*, n° 1 (3), 1985, pp. 329-331.

<sup>167</sup> *Fundamento Jurídico 10.*

órdenes interno e internacional. El estrechamiento de relaciones posibilita el fortalecimiento de otro tipo de colaboraciones no contempladas en el Tratado como p.e un frente común ante la Unión Europea; su potencial influencia en otras entidades españolas y francesas no fronterizas así como en las de otros países; repercusiones, asimismo, en el supuesto que la creación de un consorcio entre ambas entidades permita, de algún modo, la entrada de miembros externos (colectividades, Estados, entes locales)<sup>168</sup>, etc. En definitiva, el amplio abanico de alternativas que se pueden alcanzar es todavía una incógnita aunque no por ello cabe desdeñar su influencia hacia el ámbito exterior.

El resto de acuerdos exteriores no contemplados en el tratado, quedan fuera de estos dos órdenes normativos, lo cual no significa que carezcan de efectos vinculantes para las Partes sino sólo que es difícil o inviable encajarlos en alguno de ellos. Por eso las Partes se ven impelidas a generar una serie de usos y costumbres (que se van perfeccionando con el tiempo) para fijar el marco de sus relaciones. Sin embargo, no puede hablarse del nacimiento de un nuevo derecho *sui generis* porque, al final, los Estados acaban por poner coto a esta expansión encajando tales acuerdos, con mayor o menor fortuna, dentro de un orden normativo ya creado.

Respecto a los organismos de cooperación, implica la aceptación de las Partes de su creación y el reconocimiento para los que ya existen<sup>169</sup>. No obstante, en este punto cabe distinguir entre los organismos no sometidos al derecho público

---

<sup>168</sup> De forma hipotética, si en un consorcio de estas características se adoptan decisiones conjuntas que afectan a todos sus miembros, (aunque sólo tengan alcance político), ¿se está frente a una actuación *ultra vires*?. El TC en la sent. 165/1994 dispuso que: "Si la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*. Pero ello dependerá de la naturaleza y lugar de los efectos producidos.", (*Fundamento Jurídico 10*).

<sup>169</sup> "Los convenios podrán prever que las entidades territoriales creen organismos de cooperación o participen en organismos existentes, dotados o no de personalidad jurídica, en las condiciones previstas por el presente Tratado", (art. 3).

de los que sí lo están. Estos últimos son los que poseen mayores posibilidades, aunque no por ello estén exentos de algunas lagunas que parten de la naturaleza propia de los consorcios. Así, pues, en el derecho español, esta figura puede definirse como: "una asociación de Entes para la realización de actividades y servicios concurrentes, con personalidad jurídica propia y distinta de cada Ente que lo integra"<sup>170</sup>.

De hecho, su concepto se encuentra recogido en el Código Civil<sup>171</sup> y en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Según esta última<sup>172</sup>, 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 Convenio de Bayona.

A la vista de lo expuesto, es posible señalar que, aún contando con una definición, habrá que esperar a los Estatutos de creación para establecer por un lado, si ese organismo es un consorcio y, por otro, determinar su régimen aplicable. No en valde T. Cobo Olvera, refiriéndose a la Ley del 92 citada, objetó el hecho que no se estableciera un régimen jurídico<sup>173</sup>. Esta Ley

---

<sup>170</sup> Definición aportada por T. COBO OLVERA en: *Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1994, p. 34.

<sup>171</sup> El Código Civil conceptúa el consorcio como: art. 392. "la comunidad de intereses que tiene por objeto la vinculación de determinados bienes privativos con otros comunes necesarios o convenientes para el adecuado uso o explotación de los primeros y cuyo fin es la organización y administración, como un todo universal de la situación conjunta de los bienes vinculados".

<sup>172</sup> "Art. 7

1. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica.
2. Los Estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.
3. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.
4. 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".

<sup>173</sup> COBO OLVERA.: *op. cit.*, p. 34.

será la que habrá de tenerse en cuenta para los convenios de creación de organismos suscritos por las CCAA. En cambio, para los constituidos por parte de entidades locales españolas<sup>174</sup>, la norma base será la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril<sup>175</sup>.

En ambos casos, la nota definitoria, aún cuando estos últimos cuenten con la presencia de entidades privadas<sup>176</sup>, es la gestión de servicios públicos. Por ende, es una figura que permite la participación conjunta de administraciones de distintos niveles (central, autonómico o local) lo que se amolda a las exigencias de la cooperación con entidades extranjeras que viene marcada, entre otras notas, por la flexibilidad<sup>177</sup>.

Frente a estas peculiaridades, y tomando como referencia la

---

<sup>174</sup> El Tratado de Bayona ha previsto que se aplique, además de las CCAA del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, a las entidades territoriales siguientes: Territorios Históricos, Provincias y Municipios pertenecientes a las cuatro CCAA referidas. Igualmente, y siempre que se incluyan Municipios de los anteriores, comprende a las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las CCAA señaladas y a las Áreas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de régimen local, (Art. 2.). Algunas de ellas entran, pues, en la clasificación de entidad local establecida en el art. 3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 que considera como entidades locales territoriales a: - el Municipio; la Provincia y la Isla en los Archipiélagos balear y canario. Igualmente, las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.

<sup>175</sup> En efecto, el art. 87 de la Ley dispone que: "Las entidades locales pueden constituir Consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas".

<sup>176</sup> 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.

<sup>177</sup> Tal como se tuvo ocasión de analizar, no era extraño encontrar acuerdos suscritos entre unas CCAA con entes locales pertenecientes a otros países o, con instituciones privadas o de naturaleza mixta difíciles de catalogar en algún grupo o, incluso, con Estados.

atribución de personalidad jurídica derivada de la participación en su seno de Entidades Locales, es posible calificarlos como de<sup>178</sup>: entidad de derecho administrativo; entidad de derecho público; entidad jurídica pública; ente público; ente público de carácter asociativo, ente público mixto; corporación de derecho público; entidad pública de carácter institucional; ente local; entidad local asociativa<sup>179</sup>.

No obstante, la figura del consorcio aplicable a los supuestos comprendidos en el Tratado de Bayona ha sido "importada" porque la normativa interna no contempla la circunstancia de que en los mismos participen entidades extranjeras. De ello se deriva una observación general: la falta de previsión interna sobre la realización de acuerdos exteriores no impide su conclusión dado que así ha sido previsto en un tratado internacional que ha pasado a integrar el ordenamiento español.

Ahora bien, esta afirmación supone distanciarse de cierta opinión doctrinal aparecida en fechas cercanas al nacimiento de la CE que consideró que sólo eran posibles los convenios celebrados entre CCAA<sup>180</sup> en base a lo dispuesto en el art. 145.2 de la CE<sup>181</sup>. En efecto, que el citado precepto sólo contemple los acuerdos referidos, no obsta para que de ello se desprenda

---

<sup>178</sup> Definiciones que se recogen en los Estatutos de consorcios que cuentan con participación de entidades locales. En torno a ello, vid. DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES.: *Consortios en los que participan entidades locales*, Secretaria de Estado de Hacienda, Madrid, 1995, p. 5.

<sup>179</sup> *Ibidem*

<sup>180</sup> ESCRIBANO COLLADO, P.: "Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales", *Comunidades Autónomas, solidaridad, estatutos, organización, convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, p. 273.

<sup>181</sup> En concreto: "Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efecto de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales", (art. 145.2 de la CE).

la negativa a su conclusión con entidades extranjeras<sup>182</sup>. Los argumentos aludidos en este trabajo en pro de su compatibilidad con la CE son, igualmente, aplicables a esta temática.

Las únicas dudas se ciñen en torno a la autorización o comunicación de las Cortes Generales, prescrita en el art. mencionado, para los supuestos en que dos o más CCAA participen en un acuerdo exterior. No obstante, es posible distinguir entre los acuerdos de cooperación entre CCAA -*strictu sensu*-, previstos en el art. 145 de la CE, de los que intervienen varias CCAA pero con la intención de cooperar con las entidades extranjeras, -y no entre sí-, para gestionar proyectos comunes. De todos modos, el requisito del control de las cámaras legislativas, debe tenerse en cuenta por analogía en relación a las razones que apoyan la necesidad de control de los acuerdos exteriores de las CCAA.

Esta serie de nebulosas, junto con las inconcreciones derivadas del régimen aplicable a los consorcios en el derecho español, van a dificultar las reglas de juego dispuestas para este tipo de organismos. De tal forma que, habrá que observar lo previsto en el Tratado de Bayona (es decir, que los Estatutos de creación contengan los requisitos anteriormente señalados), que en caso de incumplimiento el derecho aplicable sea el del Estado de la sede y la imposibilidad de comprometer la responsabilidad internacional del Estado español.

Respecto de esta última limitación, puede decirse que este tratado ha contribuido a su clarificación porque ha establecido que tal exclusión abarca, igualmente, la puesta en práctica de los convenios. En este sentido, ya se tuvo ocasión de observar como una de las dificultades que presentaban esta clase de acuerdos era, precisamente, que en numerosas ocasiones, no se tenía constancia del alcance "real" de su aplicación y podían quedar relegadas a posteriores acuerdos, las cláusulas que

---

<sup>182</sup> El art. 145 de la CE únicamente prohíbe -de forma expresa- la federación de CCAA.

efectivamente vinculaban a las Partes firmantes.

De cualquier forma, en base a lo previsto en esta disposición, es posible deducir la posición mantenida por España al respecto, es decir, su voluntad de alejar del ámbito de la responsabilidad estatal, la conclusión de este tipo de acuerdos<sup>183</sup>. La misma, concuerda con otros posicionamientos estatales y, en su caso, de algunas organizaciones internacionales, contenidos en diversos tratados sobre la materia o, en acuerdos exteriores de esta índole<sup>184</sup>.

Esto puede disuadir a un potencial tercer Estado que pretenda establecer convenios con algunas de las CCAA ante la imposibilidad, en caso de incumplimiento, de obtener una reparación. O al revés, al clarificar esta temática respecto a las obligaciones que adquieren las Partes y la certeza de que no se podrá imputar responsabilidad al Estado, permite potenciar la búsqueda de otras alternativas frente a eventuales incumplimientos, como la determinación de una jurisdicción interna competente o, la fijación de un tribunal arbitral *ad hoc* que dirima la cuestión.

En relación a los organismos creados sin personalidad jurídica y, dada la práctica que en esta dirección ya poseen las CCAA, es posible que se conviertan en un primer paso de colaboración hasta que, posteriormente, y en el supuesto que se estime que la misma avanza por buen camino, decidan buscar fórmulas más complejas de cooperación como la constitución de consorcios o groupements d'intérêt public.

---

<sup>183</sup> "Los convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes", (art. 4).

<sup>184</sup> Piénsese p.e en la Convención del Benelux de 1986 que ciñe la personalidad jurídica de los organismos públicos de cooperación a lo previsto en el derecho interno de las Partes Contratantes así como a sus reglas de control y tutela. O los contratos suscritos entre la Comisión Europea y la Junta de Extremadura que limitan la solución de diferencias, a falta de arreglo amistoso, a los tribunales belgas. Incluso, de manera más relevante, por el número de Partes contratantes, la Convención-marco de 1980 limita reiteradamente su ámbito de aplicación a las competencias previstas en los respectivos ordenamientos estatales.

La referencia a la imposibilidad de adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros ni para terceros se deriva, jurídicamente, de su propia naturaleza. Sin embargo, como ya se tuvo ocasión de demostrar, existe *de facto* entre las Partes una voluntad de cooperar susceptible de producir determinados efectos en el plano normativo. Así, la creación de este tipo de organismos o, de similares características, puede influir en un cambio de actitud de las autoridades centrales que beneficie a los intereses de aquellas, en la línea de lo que ya ha venido sucediendo.

En cuanto al requisito de ceñirse a las competencias de las otras interlocutoras supone un límite sustancial porque, como se ha señalado, las entidades francesas cuentan con menos potestades y esto ha hecho que, en la práctica, se hayan mantenido contactos, en determinados ámbitos, con agentes del Estado en lugar de sus colectividades<sup>185</sup>. Pues bien, a tenor del tratado, estas últimas colaboraciones no tendrán efectos jurídicos en ninguno de los dos órdenes establecidos; lo cual no supondrá que dejen de existir, sino que habrá que esperar a que en un futuro sean reconocidos como los anteriores.

Algo parecido puede ocurrir con la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) en la que ha participado en calidad de Estado, Andorra. En principio, su inclusión como miembro descarta la posibilidad de que ésta pueda ser considerada dentro de las categorías que prevé el Tratado de Bayona a no ser, -y ésta va a ser la solución-, que se incorporen, en lugar de aquél, sus

---

<sup>185</sup> De forma ejemplificativa, 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 preceptos 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*, Gobierno de Navarra, Pamplona 1996, p. 26.

colectividades territoriales<sup>186</sup>.

Sin embargo, ambos casos podrían aceptarse -más allá de lo previsto en el Tratado de Bayona- si contaran con la conformidad del Gobierno, en la misma línea que los otros acuerdos. La exclusión de responsabilidad estatal así como la imposibilidad de englobarse dentro del concepto de tratado internacional, permitirían esta modalidad que no entraría en el plano del DIP.

También cabe considerar, en base a 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 tomar esta decisión no requerirían, en principio, el consentimiento previo de las autoridades centrales sino *a posteriori*, es decir, en el momento de solicitar la eficacia del convenio de modificación<sup>187</sup>.

Esto les permitiría dotarse de personalidad jurídica, privada o pública, al haber sido reconocido en la normativa interna<sup>188</sup> lo cual tiene una serie de aplicaciones prácticas

---

<sup>186</sup> "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. Así lo explicamos los siete cónsules, así lo comunicamos en el Consejo General, nuestro Parlamento, y así lo expuse ayer mismo en la reunión de presidentes", FORNÉ MOLNÉ, M.: "Intervención de Presidentes", *Comunidad de Trabajo de los Pirineos, XIV Consejo Plenario, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996, p. 35.

<sup>187</sup> Mientras no se establezca el procedimiento interno aplicable, art. 12.

<sup>188</sup> Una vez el tratado ha entrado en vigor y ha sido publicado en el BOE pasa a ser parte del ordenamiento interno español, (art. 96.1 de la CE). Esto, de hecho ha ocurrido desde el 10 de marzo de 1997.

como son<sup>189</sup>: la posibilidad de presentar proyectos de la organización ante las instancias correspondientes, en lugar de subdividirlos y que cada una de las entidades miembro lo hiciera suyo; adoptar decisiones propias y que éstas fueran coordinadas y dirigidas por representantes de la misma, en vez de atribuir las a algunos de sus componentes, la responsabilidad de una iniciativa concreta; resolver, finalmente, la cuestión de los eventuales incumplimientos lo que garantiza una estabilidad mayor de estos organismos; poder ser reconocida jurídicamente como tal en ambos Estados, entre otras.

Para que pueda darse esta última facilidad, resulta imprescindible que los países hagan uso de los instrumentos que proporciona el DIP a fin que puedan armonizarse las respectivas legislaciones internas. Así, un Estado puede permitir que se cree en su territorio, organismos con participación de entidades extranjeras, dotados de ciertas competencias. Pero si éstos no se reconocen en el resto de países de donde pertenecen las entidades, difícilmente se van a poder poner en práctica algunos de los proyectos adoptados en su seno.

Un último inciso en relación con el condicionante relativo al desarrollo de un procedimiento interno o, en su defecto, la conformidad del Gobierno para la eficacia de los convenios. En primer lugar, resulta necesario preguntarse qué tipo de medidas han de regularse, o lo que es lo mismo, cuáles son los contenidos que ha de cubrir ese proceso<sup>190</sup>.

De hecho, ya se ha analizado cómo mediante el Acuerdo sobre

---

<sup>189</sup> Algunas de estas demandas eran fuertemente ansiadas por algunas organizaciones. Sirvan de ejemplo las palabras de los Presidentes de entidades territoriales de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos: "Además, los Presidentes expresan su satisfacción por la firma el pasado 10 de marzo en Bayona del acuerdo de cooperación transfronteriza entre los gobiernos español y francés. Desean vivamente que las disposiciones de este acuerdo puedan finalmente autorizar a las colectividades unidas en el seno de la CTP a dotarse de estructura jurídica permanente que le permita ser "maître d'ouvrage" de sus propios proyectos y ser reconocida jurídicamente en los derechos internos de los dos países", *Declaración común de Presidentes*, Argeles-Gazost, 26 de abril de 1995.

<sup>190</sup> LLIMONA, J.: "Un nou tractat per als Pirineus", *Avui*, 4.4.1995.

el procedimiento para la comunicación previa a la Administración del Estado y publicación de los acuerdos de cooperación transfronteriza, adoptado por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el 2 de diciembre de 1996, se ha establecido el procedimiento a seguir para los convenios de las CCAA, antes de su publicación en el BOE o, en el Boletín Oficial autonómico correspondiente.

El sistema funciona a través de la comunicación previa respecto a la pretensión de concluir un convenio: si pasado el plazo de un mes, las autoridades centrales han guardado silencio, se entiende que se da vía libre a su firma. Por el contrario, si efectúan críticas a su conclusión, se procurará, en el plazo de un mes, llegar a un acuerdo entre ambas partes lo que permitirá, después, suscribir el convenio.

De este modo, un elemento a tener en cuenta ha sido que la conformidad expresa prevista en la Convención-marco de 1980 ha sido sustituida por el consentimiento tácito en el Tratado de Bayona. De la CE se desprende que cuando una Ley es contraria a las estipulaciones contenidas en un tratado, éste primará sobre aquella<sup>191</sup>. Así entendido, el Acuerdo del 96 no ha seguido lo establecido en la Declaración formulada por España a la Convención-marco de 1980 por lo que parece incompatible con la misma.

Sin embargo, tras una segunda lectura se estima que tal apreciación es incorrecta: en el instrumento de ratificación presentado por nuestro país se precisa que la eficacia de los convenios se subordina, en primer lugar, a la conclusión de acuerdos interestatales y, en su defecto, a la conformidad expresa. Pues bien, lo que ha sucedido es que se ha utilizado la

---

<sup>191</sup> "Los tratados internacionales celebrados válidamente formarán parte del ordenamiento interno una vez hayan sido publicados oficialmente en España. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los mismos tratados o de acuerdo con las normas generales de derecho internacional", (art. 96.1 CE). Igualmente, cabe considerar como parte integrante de un tratado, según lo previsto en la Convención de Viena de 1969, las declaraciones y reservas formuladas al mismo.

primera cláusula -la celebración de un tratado- en lugar de acudir, por defecto, a la segunda. Éste no está sometido a ningún condicionante por lo que, en principio, puede regular todos aquellos aspectos relativos a la cooperación transfronteriza que considere de interés, incluido, el procedimiento de conclusión de convenios de las CCAA aún cuando haya dejado en manos del legislador interno su posterior redacción<sup>192</sup>.

Por ende el requisito del procedimiento, según el Tratado de Bayona, es sólo para la eficacia de los convenios y no para que los mismos se emprendan. Éstos pueden seguir concluyéndose al margen del control de las autoridades centrales aunque jurídicamente - (derecho estatal-derecho internacional) - únicamente tendrán valor con la conformidad expresa del Gobierno mientras no se apruebe el procedimiento<sup>193</sup>.

Por otra parte, cabe considerar, también, las limitaciones que presenta el Tratado de Bayona: en primer lugar, las entidades a las que va dirigido que aleja de su ámbito de aplicación a las siguientes: colectividades territoriales españolas que no tienen en común una frontera con Francia, organismos con participación de alguna colectividad extranjera no perteneciente a estos dos países, agentes del Estado francés y entidades francesas situadas fuera de los lindes con España. Por tanto, las entidades que se van a ver afectadas son muy pocas.

---

<sup>192</sup> Así, los tratados pueden contener disposiciones que precisen desarrollo normativo interno sin que por ello se vean afectadas las obligaciones contraídas por las Partes; p.e una cláusula que determine que en el plazo de un año, los Estados contratantes tengan a punto el procedimiento interno. Tal cláusula se consideraría, pues, dentro de las obligaciones de resultado.

<sup>193</sup> Esta afirmación, no obstante, hay que tomarla entrecomillada por varias razones: en primer lugar, porque las CCAA han buscado fórmulas jurídicas alternativas que les han permitido dotarse de ciertos instrumentos vinculantes (p.e constituir un organismo de cooperación en base a una ley extranjera que lo habilite). En segundo lugar, porque las CCAA (sobre todo, a medida que se perfecciona en el tiempo la cooperación), procuran establecer relaciones con interlocutores que puedan llevar a cabo auténticas colaboraciones que les beneficien en lugar de ceñirse, meramente, al ámbito político. Entonces, para las Partes en el acuerdo su contenido es vinculante. Por ende, tampoco ha quedado claro que no sea posible constatar ciertas obligaciones regidas por el derecho privado aún cuando no exista una regulación expresa al respecto.

Desde la perspectiva del DIP nada obsta para que el Estado en virtud de su soberanía ejerza las prerrogativas que aquella le confiere como dejar a su criterio la adopción de un tratado internacional que regule la situación de algunas de sus entidades territoriales. Con todo, en el supuesto de admitir que España ha reconocido cierta autonomía internacional al conjunto de sus CCAA, posibilitaría que éstas se beneficiaran de algunos de los efectos del Tratado de Bayona como el reconocimiento de la conclusión de convenios, el procedimiento a seguir, entre otros.

En segundo lugar, el ámbito de cooperación transfronterizo ciñe la cooperación a las colectividades francesas y españolas que tienen en común una frontera y excluye, pues, de su regulación, las colaboraciones suscitadas entre las colectividades de ambos países pero más allá de ese ámbito. Esto es una lástima porque no se ven grandes problemas para equiparar a todo tipo de cooperación las soluciones jurídicas que se incorporan. También descarta organismos de cooperación que se han caracterizado por su eficacia, como los Cuatro Motores para Europa que cuentan, entre sus miembros, a Cataluña y Rhône-Alpes.

## 2. Otros tratados

En este apartado se pretenden analizar otros tipos de tratados concluidos por España con países vecinos que no se derivan, expresamente, de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza. Así, es posible encontrar dos modelos totalmente opuestos en relación a una eventual participación autonómica en este ámbito, esto es, los acuerdos concluidos con Portugal sin que se constate la voluntad de que intervengan las colectividades territoriales de ambos países y el tratado con Francia de 1994 celebrado para ofrecer cobertura a la cooperación que ya se estaba llevando a cabo entre la CA de Cataluña y el Département des Pyrénées-Orientales.

En nuestra opinión, el tratado de 1994, ha marcado un giro

de 180 grados en todo lo que concierne a esta temática. Así, la colaboración previa entre estas dos entidades territoriales y la posterior conformidad de las autoridades centrales muestra como lo previsto en los distintos Estatutos de Autonomía respecto al contenido de las cláusulas exteriores puede extenderse de forma más amplia.

Esto, junto con lo dispuesto en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, en relación a la idea de cooperación para el desarrollo de las competencias que debe regir entre las administraciones públicas<sup>194</sup>, conlleva a que sea necesario tratar esta temática desde una nueva perspectiva mucho más flexible.

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

Este Canje de Cartas constitutivo de Tratado es una muestra del reconocimiento de ambos Estados, manifestado al haber proporcionado los medios necesarios para atribuir validez en los dos planos jurídicos, a un acuerdo previo de cooperación entre Cataluña y el Département des Pyrénées-Orientales. Además y, respecto a anteriores convenciones, cabe añadir otro elemento que lo distingue, esto es, la voluntad estatal en sostener, (aparte de reconocer), la labor emprendida por estas colectividades territoriales.

Por su parte, el papel de estas últimas adquiere relevancia

---

<sup>194</sup> "Artículo 4. *Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas*

1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias". (Ley 30/1992 de 26 de noviembre).

El apartado d) es especialmente significativo porque contribuye a sustentar la tesis de que, por el principio de autonomía, para que las competencias se ejerzan de modo eficaz, precisan del ámbito exterior.

porque no sólo se limita a una colaboración "a bajo nivel" sino que sus efectos trascienden del ámbito estrictamente político. En efecto, la originalidad de este tipo de colaboración con las instancias centrales consistió en que se solicitó el "permiso jurídico" para llevar a cabo entre Cataluña y el Département des Pyrénées-Orientales la construcción de un puente sobre el río Major que serviría como un nuevo enlace fronterizo entre la carretera departamental n° 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, en particular, entre Cataluña y la Région de Languedoc-Roussillon<sup>195</sup>. Su originalidad reside, a diferencia de otros en que, además de haber sido publicado en el BOE, contiene todos los elementos naturales de un contrato, esto es: 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

---

<sup>195</sup> Los resultados conseguidos con la colaboración en este tipo de organismos se hacen plausibles en este caso. De forma ejemplificativa en el *Balanç de la 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'inaguration 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 (INTERREG 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 Empurdà).*

difícil acceso<sup>196</sup>. A ello hay que añadir, el consentimiento implícito del Gobierno español a la conclusión de otro tipo de acuerdo exterior, -el convenio de gestión-, al aprobar el Acuerdo entre las dos colectividades en donde se preveía su elaboración una vez acabadas las obras<sup>197</sup>. Éste, por su parte, al ser de titularidad autonómica puede tener naturaleza pública por lo que constituye el primer esbozo de la aceptación de las autoridades centrales a la realización de acuerdos exteriores sometidos al derecho público.

Este consentimiento implícito constituye, de algún modo, una carta en blanco para la conclusión de acuerdos exterior porque deja al arbitrio de ambas colectividades la determinación de la forma del convenio, derecho aplicable, límite de la responsabilidad del Estado, solución de diferencias, etc. y sin embargo, no parece inviable su realización. Ni siquiera es comparable la comisión mixta establecida en el Acuerdo con la comisión prevista en el Tratado de Bayona dado que la primera está compuesta -exclusivamente- por representantes de las dos colectividades y no se contempla, en principio, participación estatal<sup>198</sup>. Esto le confiere, si cabe, un potencial

---

<sup>196</sup> En este sentido, se incorporó un anejo al convenio entre las dos colectividades que contenía con toda clase de detalles: la 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.

<sup>197</sup> "El puente, en la medida que constituye una entidad técnica única, será objeto de un convenio de gestión de obras firmado entre ambas partes", art. 5 del *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 Généralité de Catalogne*, 21 de octubre de 1994.

<sup>198</sup> "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:

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

Consejero general del Canton de Prats de Mollo.

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.

revolucionario mayor que el propio Tratado de Bayona máxime si permite, además, la conclusión de acuerdos sometidos al derecho público sin aparentes restricciones.

La técnica utilizada por el Gobierno ha sido un Canje de Cartas, clase de acuerdo que se emplea, normalmente, para regular aspectos secundarios o dependientes de un tratado principal. En este caso, no obstante, el Canje de Cartas no proviene de ningún otro tratado a no ser que se considere que éste ha sido concluido en aplicación de la Convención-marco de 1980. En efecto, el Canje de Cartas no indica nada al respecto pero al tratarse de un convenio sobre cooperación transfronteriza y tener en cuenta lo dispuesto en la declaración formulada por España a la mencionada Convención-marco es posible considerar que se enmarca dentro de los convenios concluidos para darla efectiva aplicación<sup>199</sup>.

El Canje de Cartas se empezó a aplicar, de forma provisional, el 21 de octubre de 1994 y, entró en vigor, el 26 de septiembre de 1995. Sobre este punto es oportuno efectuar algunas observaciones relacionadas, por un lado, con los efectos que podía tener este convenio antes de su entrada en vigor. Por otro, en caso de inaplicación o vulneración de algunas de las disposiciones del acuerdo entre las dos colectividades territoriales, a quién se le podía haber imputado responsabilidad.

La primera cuestión cabe considerarla en relación a lo dispuesto en la Convención de Viena de 1969: en ésta se estipula que un tratado o una parte de él se puede aplicar provisionalmente si así lo han dispuesto las Partes en el tratado

---

Art. 2, del 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 Généralité de Catalogne, 21 de octubre de 1994.

<sup>199</sup> Sin embargo y, a diferencia del Tratado de Bayona, que señala claramente que ha sido celebrado en su aplicación, no es posible deducir este extremo.

o se ha convenido de otro modo<sup>200</sup>. Para este supuesto concreto, hay que entender que se refiere a su totalidad porque se señaló que su objeto era permitir que se aplicara el convenio entre las dos colectividades<sup>201</sup>.

Sobre este punto conviene detenerse en una problemática común a la aplicación provisional en nuestro ordenamiento que aunque no haya sucedido ahora podría ocurrir para casos similares en posteriores ocasiones. En concreto, qué pasaría si las Cortes Generales hubieran considerado que era una materia que no podía dejarse en manos de las colectividades territoriales. Por su propia concepción, la aplicación provisional opera antes de la manifestación del consentimiento de los Estados por lo que es posible aplicar un tratado en el ordenamiento español antes de que el legislativo haya aprobado su conclusión.

Esto significa que en caso de denegar el asentimiento se generarían ciertas dificultades relacionadas con la paralización de las obras de construcción del puente al ser ya aplicable el convenio entre las dos colectividades. De nada hubiera servido la cláusula contenida en el tratado según la cual el Acuerdo entre Cataluña y el Département des Pyrénées-Orientales entraría en vigor en el mismo momento en que entrase en vigor el Acuerdo por Canje de Notas (septiembre de 1995) porque a partir de la fecha de aplicación provisional (octubre de 1994) ya se había empezado a ejecutar.

Además, hubiera comportado que España diese por terminado el tratado al no poder llegar a ser parte<sup>202</sup> con lo cuál, ¿a quién le correspondería correr con los gastos ocasionados por las obras realizadas hasta ese momento y, en su caso, resarcir a las

---

<sup>200</sup> Art. 25.1.

<sup>201</sup> "A título provisional, el presente Acuerdo se aplicará provisionalmente a partir de la fecha de la carta de respuesta de V.E con el fin de permitir al Departamento de los Pirineos Orientales y a la Generalitat de Cataluña poner en aplicación a su vez el Acuerdo en proyecto entre las dos entidades territoriales".

<sup>202</sup> Art. 25.2 de la Convención de Viena de 1969.

empresas encargadas de la gestión por incumplimiento de contrato?. En el Tratado se estableció que la Generalitat de Cataluña aseguraría la construcción de la obra al término de la cual la colectividad francesa le reembolsaría de la mitad del coste y de los gastos efectivos sobre el territorio francés. Si esto se hubiese frenado ¿estaría el Département des Pyrénées-Orientales obligado a sufragar los gastos ocasionados hasta esa fecha?<sup>203</sup>.

Con todo, la convención en cuestión ha dispuesto medios de solución de diferencias susceptibles, también, de aplicarse a este evento, es decir, su sometimiento al orden jurídico español respecto a lo concerniente a la construcción y, al derecho francés, las diferencias entre los servicios técnicos de la colectividad y el adjudicatario por las obras efectuadas en ese territorio<sup>204</sup>.

Para evitar las dificultades derivadas de la aplicación provisional, una eventual solución sería estimar que la convención no se encuentra dentro de la categoría de tratados que requieren la autorización de las Cortes con lo cual se salvaría este requisito o bien que esta última aprobase, sin más, su efectiva conclusión. De todos modos, lo que resulta paradójico es que se tomen tantas precauciones, en general, con los acuerdos exteriores de las CCAA pero, en cambio, se permita la aplicación provisional.

Otro aspecto innovador que se inicia con el Canje de Cartas es la determinación de la naturaleza jurídica del convenio entre las dos colectividades ya que queda comprendido dentro del propio tratado, entonces ¿qué es?: parte de un tratado y por ello cabe deducir su carácter de convención internacional o, por el

---

<sup>203</sup> Incluso, en el supuesto que se decidiese continuar con el proyecto pero pasando a manos de autoridades centrales que decidiesen p.e atribuir a otras empresas el trabajo, este gasto adicional, ¿tendría que ser, igualmente, costado por la parte francesa?.

<sup>204</sup> Art. 7.

contrario, aunque se inserte dentro de aquél no altera su naturaleza distinta de la de los acuerdos regulados por el derecho de gentes.

B. Los Tratados celebrados entre España y Portugal sobre aspectos transfronterizos

Las relaciones desarrolladas en la frontera entre España y Portugal adquieren matices distintos respecto a las emprendidas recientemente por ésta con Francia en lo que concierne a la actuación exterior de las CCAA. Los vínculos creados se desenvuelven, prácticamente, a nivel interestatal y la colaboración con aquellas es casi nula sin que haya indicios que vaya a cambiar próximamente.

De hecho, el consentimiento estatal debe partir de ambos países y de nada sirve que en el lado español supuestamente se tenga predisposición a una mayor autonomía exterior por parte de las CCAA fronterizas si Portugal es reacia a conceder el mismo trato para sus entidades administrativas. Esta situación, genera dos tipos de conexiones dispares con el otro lado de la frontera: la conexión interestatal que mediante la técnica de los tratados regulará aspectos transfronterizos, (construcción de carreteras, puentes, protección de bosques, etc.), y la conexión entre entidades territoriales que se desenvolverá en el terreno no normativo al no haber sido reconocidas tales relaciones.

En particular, España ha celebrado dos tratados que por sus similitudes con el Canje de Cartas de 1994 merecen una atención especial, esto es, el *Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Caya entre las localidades de Badajoz (España) y Elvas (Portugal), firmado ad referendum, Madrid, 18 de enero de 1996*<sup>205</sup>, por un lado, y el *Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Águeda entre*

---

<sup>205</sup> Este Tratado entró en vigor el 18 de noviembre de 1996, (BOE 5.12.1996).

las localidades de La Fregeneda (España) y Barca d'Alva (Portugal), firmado *ad referendum*, Madrid, 18 de enero de 1996<sup>206</sup>.

Ambos tratados, al igual que el Canje de Cartas de 1994, regulan aspectos relacionados con la construcción de puentes internacionales pero a diferencia de aquél no ha previsto la participación de las correspondientes entidades territoriales. La técnica utilizada para manifestar el consentimiento, firma *ad referendum*, es más compleja que la anterior aunque no por eso se ve alterada la naturaleza de convención regida por el derecho de gentes para los tres casos.

El primero de los tratados referenciados dispone los pormenores para la construcción de un puente: constitución de una Comisión Técnica Mixta Hispano-Portuguesa que redactará el proyecto y asegurará la coordinación en la elaboración y ejecución de las obras. Su composición se regulará por un Canje de Notas pero se señala que la delegación española estará presidida por el Director General de Carreteras del Departamento ministerial y la delegación portuguesa por el Presidente de la Junta Autónoma de Estradas. Ambos Presidentes podrán delegar todas o algunas de sus funciones a las personas que estimen oportuno. Una vez elaborado el proyecto y dado el visto bueno por la Comisión, los dos Gobiernos aprobarán el Proyecto y autorizarán su ejecución mediante Canje de Notas.

De las disposiciones mencionadas es posible señalar algunas reflexiones: en primer lugar, el proyecto ha de elaborarse a diferencia del de Cataluña y el Département francés que fue presentado a sus respectivos Gobiernos con toda clase de detalles. Además, la Comisión constituida estaba compuesta por representantes de las entidades territoriales que eran los encargados de adjudicar el trabajo a las empresas. Aquí, aún cuando el Presidente de la delegación española pudiera atribuir

---

<sup>206</sup> El presente Tratado entró en vigor el 28 de noviembre de 1997, (BOE 18.3.1997).

funciones a representantes autonómicos la decisión de su nombramiento correspondería a una autoridad central. Esto limita bastante sus perspectivas de participación.

Difiere, igualmente, los instrumentos empleados para aprobar la composición de la Comisión y del Proyecto que se harán respectivamente mediante Canje de Notas, acuerdos propios de los Estados. En este supuesto si que se corresponde la teoría de que esta clase de acuerdo se utiliza para cuestiones suplementarias y dependientes de un tratado principal a diferencia del Canje de Notas de 1994 que era en si mismo el capital. Sin embargo, no se rompía esta lógica si se considera que, en realidad, el convenio donde se regulaba la mayoría de los aspectos relacionados con la construcción del puente era el suscrito entre las dos colectividades territoriales. Luego, el Tratado de 1994 se limitaba a aprobar un Proyecto.

En relación al derecho aplicable se establece que será tanto en la ejecución de las obras como en las condiciones de trabajo y seguridad, la legislación del Estado que tenga a su cargo la ejecución de los trabajos<sup>207</sup>. Sobre esta cuestión, asoma rápidamente una duda, ¿qué divergencias existen, en cuanto a su realización, entre el Proyecto de las dos entidades y éste?, porque los efectos jurídicos son en realidad los mismos, esto es, su sometimiento a un derecho interno. Esta comparación muestra, también, como es posible afirmar que, determinados tratados internacionales y acuerdos entre colectividades territoriales, convergen en la práctica.

Asimismo, es equiparable en relación con la financiación ya que no se aprecian diferencias considerables con el anterior porque se ha previsto que correrán con los gastos a partes iguales<sup>208</sup>. En cualquier caso, el detalle del primero, (n°

---

<sup>207</sup> Art. 11.

<sup>208</sup> "El abono de la mitad del importe del Proyecto correspondiente al Gobierno no encargado de su redacción se efectuará por parte de éste una vez acordada la aprobación del mismo", (art.9).

cuenta corriente, moneda de pago, etc.), no se ha contemplado en el segundo mucho más parco sobre estos pormenores. La búsqueda de apoyo financiero de la Unión Europea no se aparta del Proyecto de 1994, constituyendo este foro, un marco privilegiado donde encuentran cabida respectivamente las CCAA y el Estado.

Tampoco era necesario que se determinase la legislación aplicable en caso de desaveniencias entre las Partes o con los adjudicatarios de las obras porque en el primer caso quedaba resuelto con cualquiera de los principios de solución de diferencias contenidos en la Carta de NU y en el segundo caso, se sometían a lo dispuesto en la normativa estatal que rigiera la realización de los trabajos<sup>209</sup>.

Por su parte, el segundo Convenio referido contiene, prácticamente, los mismos elementos que el primero, incluso, hay disposiciones que han sido redactadas de igual forma. La única salvedad es la alusión de este último a contribuir al desarrollo de la Región Norte de Portugal y de la Comunidad Autónoma de Castilla-León<sup>210</sup>.

### 3. Problemas que presenta la celebración de tratados internacionales sobre cuestiones fronterizas

En relación al Canje de Cartas de 1994 cabe señalar que si bien su celebración no plantea dificultades desde la perspectiva

---

<sup>209</sup> Art. 14: "La resolución de las divergencias que pudieran surgir entre las empresas adjudicatarias de la redacción del proyecto o de la ejecución de las obras serán de la exclusiva competencia de las Autoridades del Estado cuyo Gobierno tenga atribuida la responsabilidad del trabajo correspondiente".

Art. 15: "Cada Estado será propietario de la parte de puente y accesos correspondientes situados en el respectivo territorio.

La titularidad interna vendrá determinada por las respectivas normas nacionales, sin perjuicio de las responsabilidades internacionales correspondientes".

<sup>210</sup> "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, convienen lo siguiente:.", *Preámbulo*.

del DIP si que, en cambio, sugiere dudas desde la óptica interna.

En lo que concierne a los tratados celebrados entre España y Portugal para la construcción de un puente cabe cuestionarse lo siguiente, sobre todo, en comparación con el Canje de Notas de 1994: ¿es posible considerar que el Gobierno español ha incumplido la obligación de facilitar la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales prevista en el Convenio-marco de 1980 por su pasividad?. Y si esto es así, ¿pueden adoptar las CCAA afectadas algún tipo de medida para constreñir al Gobierno a que actúe o, en su caso, pedir una compensación económica?.

A la primera pregunta, es factible responder afirmativamente, máxime cuando está en vigor el tratado con Francia de 1994 del que se desprende un auténtico interés en la colaboración de las instancias centrales a la cooperación entre entidades y, además, ha servido para mostrar como las CCAA son capaces de llevar a cabo proyectos conjuntos con entidades extranjeras si poseen la competencia interna en la materia.

Igualmente, ha incumplido el compromiso de promover la conclusión de acuerdos entre entidades territoriales en el ámbito transfronterizo establecido en el art. 1 de la Convención-marco de 1980. Frente a esta dejación no es válido el argumento defensivo que alude al respeto al marco constitucional previsto (art. 149.1.3 de la CE) porque, como ya se ha comprobado, el Gobierno puede autorizar un convenio entre colectividades sin que por ello se ponga en peligro el sistema legal vigente.

De todos modos, resulta complicado probar que el Gobierno no ha puesto en marcha las gestiones oportunas para recabar la colaboración de Portugal en tal sentido. Igualmente, se presenta en contra de esta afirmación, la libertad que da la Convención-marco de 1980 para que las Partes Contratantes determinen cuáles de sus entidades-miembro pueden beneficiarse de la cooperación transfronteriza.

La segunda pregunta, por su parte, tiene una doble respuesta: desde la perspectiva del DIP, las CCAA hipotéticamente afectadas, no poseen legitimidad para accionar los mecanismos de la responsabilidad internacional. En un tratado, son las demás partes las encargadas de apreciar si ha habido incumplimiento y no sus destinatarios.

Es discutible, en cambio, que desde la perspectiva del derecho interno las CCAA tengan posibilidades de éxito en la medida que convergen dos principios contrapuestos: por un lado, el art. 149.1.3 de la CE que faculta al Estado a la celebración de tratados sin requerir ningún tipo de intervención autonómica. Por otro, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por incumplimiento de la Convención-marco de 1980?.

## CAPITULO SEXTO

### CONTRIBUCION DE LAS CCAA EN LA APLICACION DEL PRINCIPIO DE AUTONOMIA INTERNACIONAL EN ESPAÑA

#### I. Consideraciones generales

#### II. Concepto de acuerdo exterior realizado por las CCAA

1. Elemento formal
2. Elemento material y modos de actuación

#### III. Clasificación de los acuerdos exteriores de las CCAA

1. En función de las entidades con quien concluyen el acuerdo
  - A. Acuerdos con entidades territoriales
  - B. Acuerdos con Estados
  - C. Otras entidades
2. En función de la localización geográfica de las otras entidades
  - A. Fronterizas
  - B. Extrafronterizas
3. En función del derecho que rige el acuerdo
  - A. Acuerdos no normativos
  - B. Acuerdos de derecho privado
  - C. Acuerdos de derecho público
  - D. Otros
4. En función del objetivo y fin previstos
  - A. Acuerdos que previenen la creación de estructuras permanentes de cooperación
  - B. Acuerdos que previenen la creación de fondos interregionales de cooperación
  - C. Acuerdos que previenen un tipo de cooperación no institucionalizada

#### IV. Factores que obstaculizan la determinación de la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las CCAA

1. Las terminologías empleadas por las CCAA
  - A. Denominaciones que reciben los acuerdos exteriores de las CCAA
  - B. Ambigüedades derivadas de algunas expresiones

- utilizados por las CCAA en los acuerdos exteriores
2. Desigualdad entre las CCAA
  3. Derecho que rige el acuerdo
    - A. Acuerdos no normativos
    - B. Acuerdos de derecho privado
    - C. Acuerdos de derecho público
    - D. Otros
    - E. Problemas comunes
  4. Limitaciones del derecho estatal respecto a la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores
    - A. Contribución de las organizaciones internacionales
    - B. Contribución de los acuerdos exteriores bilaterales
    - C. Contribución de las organizaciones no gubernamentales de composición regional
  5. Limitaciones de las obligaciones internacionales contraídas por España respecto a la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores
    - A. Obligaciones convencionales
    - B. Obligaciones no convencionales
- V. El problema del fundamento jurídico

## I. Consideraciones generales

La realización de acuerdos exteriores por parte de las CCAA cabe ubicarlo dentro del contexto que presentan, en general, los acuerdos de las colectividades territoriales. Diversos son los rasgos que apoyan esta idea: las otras partes con las que cooperan poseen distintas naturalezas (municipios, ciudades, universidades, ministerios, regiones e, incluso, Estados) con cuotas competenciales diferentes en el ámbito internacional y similares problemáticas en cuanto al derecho que debe regir estos acuerdos.

Esta situación junto con un marco normativo interno que, hoy en día, pese a no poder calificarse de excesivamente restrictivo, si resulta confuso, propician un clima enrarecido en todo lo que concierne a esta temática. En cualquier caso, tanto las autoridades centrales como las respectivas CCAA se muestran dispuestas a negar, en términos amplios, cualquier efecto vinculante que accidentalmente pueda derivarse de los acuerdos exteriores de éstas lo que conduce al análisis, caso por caso, de su contenido, para valorar eventuales compromisos jurídicos.

## II. Concepto de acuerdo exterior realizado por las CCAA

Las CCAA pueden catalogarse dentro del grupo de las colectividades territoriales regionales y como tales, también llevan a cabo relaciones de colaboración o cooperación con otros entes extranjeros en ámbitos diversos que pueden desembocar en la firma de un acuerdo. El alcance de las obligaciones contraídas en los mismos no siempre es igual y depende de varios factores: el tipo de vínculos existentes con los otros entes extranjeros que puede ser esporádico o por el contrario, comportar un modo de entendimiento mucho más estrecho; el desarrollo de la actividad internacional de una CCAA que repercutirá, también, en la proliferación de esta clase de acuerdos; la posición en el tiempo de las autoridades centrales que condicionará el contenido

de los mismos, etc.

De este modo, a pesar de haber tenido en cuenta todas estas variables se ha pretendido establecer una denominación global de acuerdo exterior, sobre todo, sin distinguir el grado de compromiso adquirido por las CCAA debido a varias razones: en primer lugar, su especificidad, que los separa tanto de los acuerdos suscritos por los entes privados como de los tratados celebrados por el Estado español. La forma, el contenido, el procedimiento de elaboración responde a una serie de condicionantes que interactúan a la vez y que desembocan en un resultado, propio, distinto de los mencionados<sup>1</sup>, (los recelos de las autoridades centrales, la falta de regulación normativa, las competencias, el tipo de relaciones entabladas con entidades extranjeras de diversa naturaleza, los motivos políticos que confluyen en la utilización de unos términos en lugar de otros, por citar algunos), son factores que delimitan el concepto de acuerdo exterior de las CCAA.

En segundo lugar, su particularidad, es decir, aunque los rasgos aludidos sirvan para diferenciarlos de los anteriores existe, además, un elemento constante en todos los acuerdos exteriores de las CCAA que los identifica y que explica el motivo por el cual las prácticas exteriores llevadas a cabo por estas colectividades regionales tendentes a relacionarse con otros interlocutores y que constan en un documento escrito pueden encajar dentro de una denominación global de acuerdo exterior: el compromiso de colaborar con otros entes extranjeros.

De hecho, a pesar de que estos acuerdos varían según el grado de vinculatoriedad alcanzado por las Partes -en su máxima expresión, pueden derivarse hasta obligaciones jurídicas regidas por el derecho público- ello no supone que se altere la auténtica voluntad de colaborar inherente a todos ellos que ha impulsado

---

<sup>1</sup> 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. (BOE 16.10.1990).

a las CCAA a entenderse con interlocutores extranjeros desde prácticamente sus inicios<sup>2</sup>.

Así, el concepto de acuerdo exterior de las CCAA al que se va a hacer referencia a lo largo de este trabajo va a ser el siguiente: documento escrito realizado por las CCAA junto con otros entes extranjeros en donde consta de un modo más o menos concreto el compromiso de colaborar en diferentes ámbitos<sup>3</sup>. Esta definición se sitúa, pues, dentro del marco genérico de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales.

Este posicionamiento unitario mantenido respecto a los acuerdos exteriores de las CCAA, ha permitido estructurarlos en base a tres elementos principales: el formal (que alude a los distintos componentes que constituyen el acuerdo), el material (campos en donde se va a desarrollar la colaboración) y los modos de actuación o de llevar a cabo los contenidos del mismo. Este último elemento es necesario incorporarlo junto con el material para valorar *a posteriori* los distintos niveles de colaboración alcanzados por las Partes.

#### 1. Elemento formal

Las particularidades que presentan estos acuerdos dependen, en buena medida, de la ausencia de una regulación que concrete la manera en que estos deben realizarse por lo que ha propiciado un *modus operandi* específico que se ha nutrido de formalidades provinientes tanto de los contratos de derecho interno como de los tratados internacionales. La oportunidad de emplear unas u

---

<sup>2</sup> En realidad, existen acuerdos que se elaboraron casi al mismo tiempo que se aprobaban algunos Estatutos de Autonomía.

<sup>3</sup> La idoneidad de utilizar los acuerdos como instrumentos para establecer lazos de colaboración con otros entes extranjeros también se ha manifestado en las recientes tendencias estatales que consideran los convenios como el medio para desarrollar la cooperación transfronteriza. Vid. Art. 3 del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, Bayona, 10 de marzo de 1995.

otras ha obedecido al momento de su realización, (la evolución suscitada por las autoridades centrales hacia criterios más flexibles en relación a estas prácticas también ha repercutido en el recurso por parte de las CCAA a utilizar elementos más característicos de los tratados); el nivel de colaboración que las partes han pretendido alcanzar, (cuanto más estrecho sea el entendimiento logrado, más concretas serán las formalidades empleadas). De este modo, se puede señalar que la estructura general que compone un acuerdo exterior es la siguiente: un texto único o varios en el que consta la denominación que las Partes han querido darle, exposición de motivos, núcleo o contenido central del acuerdo, cláusulas finales, firma de las Partes que intervienen y fecha y lugar de realización.

Denominación: utilización de términos muy diversos en los que, por ahora, no consta el empleo de la expresión -tratado internacional- para identificarlos. Por lo demás, éstos reciben vocablos del derecho interno e internacional (Acuerdo Marco, Acuerdo de Colaboración, Acuerdo de Cooperación, Pacto, Convenio, Protocolo, Memorandum, Declaración de intenciones, Declaración Común, entre otras<sup>4</sup>).

Exposición de motivos y núcleo del acuerdo: normalmente esta clase de acuerdos va acompañada de una exposición de motivos o párrafos preambulares en donde se exponen las razones que han llevado a las Partes a decidir su conclusión. En el núcleo del acuerdo consta, en concreto, el tipo de colaboración más o menos estrecha que se pretende lograr<sup>5</sup>.

Cláusulas finales: se introducen cláusulas que habitualmente hacen referencia a la duración y a la validez de los textos en los idiomas señalados. No obstante, también se encuentran

---

<sup>4</sup> En posteriores páginas se tendrá ocasión de observar los problemas que plantean las distintas denominaciones utilizadas en relación al contenido del acuerdo.

<sup>5</sup> Con un grado de vinculatoriedad mayor las partes prefieren optar por el sistema de articulado en lugar de otros sistemas de estructuración más imprecisos (manifestaciones, letras, números, por temas, etc.).

disposiciones mucho más interesantes por las consecuencias que pueden comportar como las de solución de controversias o el cumplimiento de los respectivos procedimientos internos para que el mismo pueda entrar en vigor.

Firma de las Partes que intervienen: usualmente las personas que firman estos acuerdos se corresponden con los Presidentes de las respectivas CCAA aunque, a veces, también se han suscrito por responsables de diferentes departamentos gubernamentales. Lo mismo puede decirse de sus otros interlocutores. En este sentido, como no existe una norma que establezca quienes tienen capacidad para representar a las CCAA, como ocurre en DIP respecto a los Estados, se considera que se trata de un acuerdo exterior de la CCAA tanto aquellos firmados por sus Presidentes como por responsables de los distintos departamentos de los ejecutivos autonómicos<sup>6</sup>.

Fecha y lugar de realización: es práctica habitual, sobre todo, cuando se trata de acuerdos con un grado de cooperación elevado que conste la fecha y el lugar, aunque hay ejemplos que muestran la ausencia de alguno de estos dos elementos. Ello, no tiene mayores consecuencias en tanto no se demuestre que existen prestaciones exigibles para las partes en un momento determinado<sup>7</sup>.

Publicación: en nuestro derecho interno no existe ninguna disposición que prevea la publicación oficial de estos acuerdos. No obstante y, con carácter muy excepcional, alguno de ellos ha sido recogido en Boletines autonómicos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> De momento, parece que los problemas derivados de estos acuerdos tanto si se firman por unos como por otros, son comunes. Entre otros, *vid. Acuerdo entre la Consejería de Economía de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Economía y Tráfico del Estado Federativo de Baviera, 1990.*

<sup>7</sup> Aunque normalmente cuando se da este supuesto, no existen omisiones de este tipo.

<sup>8</sup> Sirva de muestra 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, 4.07.1986.*

## 2. Elemento material y modos de actuación

Los acuerdos exteriores de las CCAA si bien en un principio solían abarcar campos temáticos relacionados con el hecho de compartir una frontera, actualmente, el desarrollo de la cooperación ha alcanzado infinidad de aspectos y variantes difícilmente imaginables en sus inicios. Además, otro de los aspectos que conviene tener presente para identificar los temas susceptibles de ser contemplados a través de la conclusión de acuerdos, guardan relación con las materias atribuidas a nivel interno, sobre todo, las de naturaleza exclusiva. Estos campos pueden clasificarse globalmente en grandes temas aunque permiten diversas variantes que dependerán en buena medida de la especificidad que presente cada una de las CCAA. Lo mismo ocurre respecto al modo de desarrollarlos que puede comportar pluralidad de matices.

- Establecimiento de relaciones de amistad: la misma puede revestir varias fórmulas que se sitúan dentro de todo tipo de actuaciones destinadas a favorecer la cooperación y el conocimiento mutuo de las Partes en el acuerdo pero en un plano todavía inicial (reuniones puntuales de los respectivos presidentes, encuentros entre representantes de las Partes para analizar los proyectos susceptibles de ser ejecutados en un futuro, entre otros).

- Regionalismo: fomento 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.

- Frontera: colaboraciones suscitadas para paliar los efectos más inmediatos de compartir una frontera en sectores como las comunicaciones y la ordenación territorial (viabilidad de construcción de carreteras o mantenimiento de las mismas,

transportes) medio ambiente: prevención de incendios, cuidado de bosques, contaminación de aguas, construcción de depuradoras, etc.)

- Cultura: dar a conocer el patrimonio cultural a través de la realización de ferias y certámenes en el territorio de las otras Partes. Rehabilitación del patrimonio arquitectónico, desarrollo urbano mediante la 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 (p.e Euskera), otorgamiento de becas de intercambio para el estudio de las lenguas de las Partes.

- Turismo: intercambio de información de experiencias en este ámbito. Utilización de las Redes de información turística respectivas para efectuar acciones de promoción. Estudio y montaje de productos turísticos (sobre todo de carácter transfronterizo como diseñar un itinerario para recorrer a pie, bicicleta, a caballo, etc., pasando por las zonas de las colectividades firmantes en el acuerdo).

- Economía y comercio: establecimiento de ferias y certámenes para conocimiento de las actividades económicas de las partes en el acuerdo. Fomento y promoción de la economía a través de incentivar los intercambios de los acuerdos de asociación entre los actores económicos de las entidades Parte en el acuerdo, sobre todo, pequeñas y medianas empresas. Promocionar las inversiones públicas y privadas.

- Educación: promover la cooperación entre universidades a través del intercambio de material didáctico y bibliográfico, visitas de profesores, intercambio de graduados para participar en cursos de posgrado, establecimiento de becas para estudiantes, organización de conferencias y exposiciones. Organización de

cursos de doctorado. Igualmente, apoyar el establecimiento de convenios de cooperación científica, cultural, etc., entre universidades situadas en el territorio de las Partes en el acuerdo.

- Investigación: intercambio de información sobre nuevas tecnologías, de profesionales expertos en la materia, creación de bolsas de trabajo para financiar la formación de futuros técnicos e investigadores. Realización de investigaciones conjuntas.

- Relaciones con organizaciones internacionales: intercambios de experiencias para adoptar una posición común en el seno de una organización internacional (principalmente la Comunidad Europea) que les permita presionar, influir o solicitar la obtención de ayudas, subvenciones, o cualquier otro tipo de medida susceptible de favorecer los intereses de las mismas.

- Temas sociales: integración social de minusválidos, menores desadaptados, toxicómanos, ancianos, etc. 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, expertos a fin de adquirir mayor experiencia y conocimientos.

- Agricultura: adoptar posiciones comunes para pedir a las organizaciones internacionales y Estados que protejan o incrementen la producción de determinados productos específicos de algunas CCAA (p.e los plátanos en Canarias).

- Pesca: solicitar a las distintas organizaciones internacionales y Estados que tomen determinadas medidas, sobre todo, proteccionistas, respecto de algún producto pesquero. Empezar las acciones necesarias para el establecimiento de 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 en otros países (construcción de hospitales, rehabilitación de viviendas, edición de programas culturales en lugares que destacan por su patrimonio artístico y cultural.).

### III. Clasificación de los acuerdos exteriores de las CCAA

#### 1. En función de las entidades con quien concluyen acuerdos

La clasificación elaborada en función de los entes extranjeros con quienes concluyen acuerdos, puede ceñirse a los mismos parámetros que los establecidos en el esquema general puesto que la práctica mantenida por las CCAA desde sus inicios se caracteriza precisamente por la diversidad. De este modo, las CCAA han instrumentalizado pactos con otras entidades extranjeras homólogas, universidades, organismos privados, ministerios, departamentos administrativos, incluso, con Estados.

#### A. Acuerdos con otras colectividades territoriales

Este es el núcleo principal de los acuerdos exteriores concluidos por las CCAA. En él se pueden aglutinar a un sinfín de entidades de diferentes Estados pertenecientes tanto al ámbito europeo como fuera de éste (departamentos, prefecturas, consejos municipales, ciudades, municipios, regiones, etc.). De todos modos, se observa que las CCAA tienen tendencia a colaborar más estrechamente con entidades que poseen un nivel competencial

igual o superior integradas en países de tradición democrática<sup>9</sup>.

## B. Acuerdos con Estados

Constituye el grupo menos numeroso y también el más difícil de constatar documentalmente derivado, en buena medida, al impacto que puede provocar ante las autoridades centrales el hecho que se de publicidad a un acuerdo que puede ser tomado en apariencia como de tratado internacional y levantar las protestas de aquellas pudiendo llegar, incluso, ante el Tribunal Constitucional. Asimismo conviene tener en cuenta, para poder situar un acuerdo en este grupo, la autoridad que lo firma ya que en ocasiones se ha considerado a la otra Parte como Estado cuando había sido suscrita, en realidad, por un Ministro o, incluso, por una autoridad jerárquicamente inferior perteneciente a un ministerio distinto del de Asuntos Exteriores.

## C. Otras entidades

Esta sección engloba a aquellos acuerdos exteriores suscritos por CCAA con otros entes extranjeros que no encajan dentro de los grupos anteriores (Estados o colectividades territoriales). Este gran bloque puede incluir, entonces, tanto a administraciones u organismos del Estado como a entes privados de diversa índole.

La inclusión de todo este tipo de entidades en un solo grupo se entiende por tratarse de entidades que no encajan en los otros dos y no tienen la suficiente entidad para distinguirlas individualmente en relación al volumen de acuerdos suscritos con las mismas. Constituiría por así decirlo una especie de cajón de sastre en el que cabe englobar a entidades que hasta ahora habían

---

<sup>9</sup> Sin embargo, las CCAA han realizado acuerdos exteriores puntuales con otro tipo de entidades, p.e 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.

pasado prácticamente desapercibidas<sup>10</sup>. De todos modos, destacan por su mayor realización, los concluidos con universidades extranjeras<sup>11</sup>.

2. En función de la localización geográfica de los otras entidades

A. Fronterizas

Han sido los acuerdos que más rápidamente han gozado del beneplácito de las autoridades centrales. La realización de los mismos tiene lugar entre CCAA y colectividades territoriales o entidades privadas fronterizas<sup>12</sup>, es decir, separadas por una frontera. Los ámbitos de cooperación se extienden a temáticas muy diversas (cultura, educación, transportes, comunicaciones, medio ambiente, etc.).

Igualmente, éstos se han llevado a cabo bien con carácter bilateral, es decir, entre una CCAA y una colectividad territorial o entidad privada fronteriza<sup>13</sup>, bien con carácter multilateral, entre varias CCAA y una o varias colectividades

---

<sup>10</sup> Sirva de muestra el *Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y The Sanwa Bank, Limited*, Madrid, 27 de junio de 1988.

<sup>11</sup> El grado de concreción en relación al tipo de cooperación es variable y depende de lo alcanzado por las partes en cada uno de estos acuerdos que oscilan entre simples declaraciones de futuras colaboraciones, (*Protocolo entre la Universidad de Boise (USA) y el Gobierno Vasco*, 16 de marzo de 1988). Acuerdos que prevén el desarrollo a posteriori de convenios particulares entre las Partes firmantes, *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. Hasta acuerdos más precisos que aluden a intercambios de profesores, alumnos, financiación de becas, stages, etc., (*Convenio de colaboración entre la Universidad de Nevada (USA) y el Gobierno Vasco*, Reno, 18 de marzo de 1988).

<sup>12</sup> De momento no se conoce que ninguna de las CCAA haya concluido acuerdos con Estados fronterizos a España.

<sup>13</sup> Entre otros, *Declarations Communes entre Aragon et Midi-Pyrénées*, Toulouse, 10 de marzo de 1987.

extranjeras fronterizas<sup>14</sup>.

## B. Extrafronterizas

Al principio, no era el grupo más numeroso y se reducía, básicamente, a los encuentros que tenía la Comunidad Autónoma de Canarias con otras Regiones ultraperiféricas, bien a través del organismo regional CRPM, bien a través de encuentros puntuales<sup>15</sup> y la Comunidad Autónoma de Catalunya<sup>16</sup> mediante los *Quatre motors per a Europa*<sup>17</sup>. Posteriormente, este tipo de colaboración se ha ido extendiendo a otras CCAA y a diferentes colectividades extranjeras fuera, incluso, del continente europeo<sup>18</sup>. De hecho, algunas CCAA por su situación geográfica sólo pueden acceder a este ámbito de cooperación como Andalucía, Castilla-la-Mancha, La Rioja, Madrid, Valencia, Murcia, Asturias, Cantabria o las Islas Baleares.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Así, 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.

<sup>16</sup> Sin embargo, se conocen supuestos aislados de cooperación en este ámbito anteriores, aunque no estrictamente suscritos por CCAA, vid. *Protocolo 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.

<sup>17</sup> Mediante la conclusión de un *Memorandum* en Stuttgart, el 9 de septiembre de 1988, los Presidentes del Land Baden-Württemberg, de la Generalitat de Catalunya, de Lombardia i 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, Brussel·les 4 i 5 de juny de 1992, Quaderns de Treball*, n° 39, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1993, pp. 63-66. No obstante, se puede encontrar algún ejemplo puntual de este tipo de acuerdos realizados con anterioridad por otras CCAA 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).

<sup>18</sup> Entre otros, vid. *Protocolo de Cooperación entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Generalidad de Cataluña*, Barcelona, 12 de noviembre de 1990.

### 3. En función del derecho que rige el acuerdo

En este sector, existen algunas confusiones derivadas del empleo indistinto que se hace de las denominaciones de los acuerdos. Como ya se tuvo ocasión de apreciar, lo más definitorio de esta clasificación es determinar el derecho que los rige (o las eventuales prestaciones contraídas en los mismos) independientemente del modo en que las Partes hayan decidido denominarlos. Así, éstos cabe diferenciarlos en base a tres formas: los acuerdos no normativos, los regidos por el derecho privado y los regidos por el derecho público. No obstante, en posteriores páginas se tendrá ocasión de valorar las dificultades que comporta encajar a los mismos dentro de estos tres supuestos, básicamente, porque presentan algunas características propias que los alejan de estas categorías tal cual habían sido concebidas.

#### A. Acuerdos no normativos

Se trata, normalmente, de acuerdos-base en donde se prevé el ejercicio de futuras acciones de colaboración<sup>19</sup>. En estos últimos, a pesar de que no se determina el derecho que los regula o, incluso, se niega expresamente su obligatoriedad<sup>20</sup>, es difícil negar, en algunos de ellos, ciertos efectos para las Partes que los realizan<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> De forma ejemplificativa, vid. *Protocolo de intenciones entre la Región Midi-Pyrénées (Francia) y la Generalitat Valenciana (España)*, Valencia, 16 de abril de 1991. *Declaració Conjunta de Flandes i Catalunya*, Barcelona, 28 de mayo de 1992.

<sup>20</sup> "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.

<sup>21</sup> En el *Balanç d'activitats* que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) elaboró durante el periodo 1982-1992 se señaló que a pesar de que el acuerdo de constitución no tenía valor jurídico era respetado por las 8 colectividades que lo firmaron.

## B. Acuerdos de derecho privado

Uno de los tipos más frecuentes de acuerdos exteriores que suelen llevar a cabo las CCAA son los sometidos al derecho privado<sup>22</sup>. Éstos aparecieron tímidamente a partir de los 80<sup>23</sup>, tratando de evitar las suspicacias de las autoridades centrales y, paulatinamente, se han ido consolidando de forma que, actualmente, han cobrado vigor e, incluso, se han perfeccionado habida cuenta de la mayor tolerancia del Estado y de la interpretación más favorable a este tipo de prácticas mantenida por la jurisprudencia del TC, sobre todo, a partir de la sent. n° 165/1994 de 26 de mayo<sup>24</sup>.

## C. Acuerdos de derecho público

En esta sistemática también es posible englobar los acuerdos exteriores que a partir de 1997 concluyan algunas CCAA sometidos al derecho público.

### 4. En función del objetivo y fin previstos

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

Al igual que otras colectividades territoriales, las CCAA participan activamente en asociaciones constituidas por ellas

---

<sup>22</sup> Hoy en día forman parte de la ARE, asociación creada según el derecho privado francés, las 17 CCAA.

<sup>23</sup> M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE ya hizo alusión al sometimiento del derecho privado en relación a la cooperación transfronteriza realizada por colectividades regionales y locales pirinaicas 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, Strasbourg, 1982, p. 20.

<sup>24</sup> (BOE 25.06.1994).

mismas (bien como miembros, bien actuando con funciones de gestión o de representación de éstas) y regidas por el derecho privado de alguna de las entidades que la componen que, en principio, coincidirá con el lugar en donde se halla ubicada la sede social, por el derecho público o por ninguno<sup>25</sup>. Algunas de ellas, tienen carácter transfronterizo porque tratan de resolver y poner en común los distintos problemas ocasionados por compartir una frontera<sup>26</sup>. En cambio, otras, se instituyen para confrontar otra serie de inquietudes ajenas al hecho de constituir entidades vecinas<sup>27</sup>.

En este apartado, es importante destacar en materia de tratados internacionales, la inaplicación de la Convención de 1986 sobre el reconocimiento de la personalidad de las ONG en la medida que España no la ha ratificado lo que va a condicionar el establecimiento de este tipo de organizaciones de composición

---

<sup>25</sup> En el último caso, la doctrina española ha calificado a estos organismos como de animación en la medida en que su creación no puede suponer obligaciones para sus miembros. Vid. BLANC ALTEMIR, A.: "La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico", *Afers Internacionals*, n° 17, 1989, p. 48.

<sup>26</sup> En este sentido, Aragón, Andalucía, Catalunya, 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*, Generalitat de Catalunya, Lleida, 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, M.: "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza", *REDI*, n° 2, 1984, pp. 469 y ss. FERNANDEZ, 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, pp. 499 y ss. Para la última, vid. PONTE IGLESIAS, M.T.: "Galicia y la Región Norte de Portugal: un ejemplo de cooperación regional transfronteriza", *Dereito*, vol. 2, n° 1, 1993, pp. 161 y ss.

<sup>27</sup> Como la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM) a la que pertenecen Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Catalunya, 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 interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe*, ARE, Strasbourg, 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.

regional en nuestro territorio.

Asimismo, la aparente indiferencia de las CCAA para tomar la decisión de integrarse en las mismas sin que les halla condicionado (ni antes ni después) la ratificación de España a la Convención-marco de 1980 puede ser visto de dos formas totalmente dispares que se analizarán más adelante con mayor detenimiento: que el Estado español no ha contribuido a mejorar esta situación ni siquiera habiendo manifestado su intención de obligarse por aquella o por el contrario, que su contenido ha sido -de hecho- aceptado por éste con anterioridad a su ratificación con lo cual ha resultado innecesario que las CCAA esperasen.

B. Acuerdos que preveen la creación de fondos de cooperación

En este grupo, cabe incluir a aquellos acuerdos exteriores que pese a no constituir organismos permanentes de cooperación instituyen, de un modo u otro, cierto tipo de colaboración estable a través de la puesta en común, por parte de los entes extranjeros y de las CCAA, de partidas presupuestarias para llevar a cabo proyectos conjuntos en ámbitos muy diversos. Éstos comportan, del mismo modo que los anteriores, cierto grado de vinculatoriedad, al menos en lo que concierne al compromiso de todas las partes de poner a disposición medios de financiación comunes por lo que, normalmente, estos acuerdos estarán regidos por el derecho privado<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> 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.

C. Acuerdos que preveen un tipo de cooperación no institucionalizada

Hasta la fecha, estos han constituido el tipo de acuerdos más abundantes que han emprendido las CCAA debido, en buena parte, a la falta de competencias y al recelo de las autoridades centrales en el campo internacional. Los mismos, se han podido realizar sin levantar demasiadas protestas por parte de aquellas y ha supuesto el primer contacto formal con otras entidades extranjeras. Sin embargo, un eventual compromiso para las partes, cabe medirlo en función del desarrollo que a *posteriori* se haya podido efectuar de la colaboración prevista en ellos.

IV. Factores que obstaculizan la determinación de la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las CCAA

Los acuerdos exteriores de las CCAA al formar parte del grupo genérico de los de las colectividades territoriales participan también de la problemática que se cierne sobre éstos en relación a la determinación de la naturaleza jurídica. Este apartado procura, pues, identificar cuáles son esos obstáculos que dificultan su establecimiento en el caso concreto de los acuerdos de las CCAA teniendo en cuenta por un lado, las trabas generales y por otro, las particulares derivadas de su pertenencia al Estado español.

1. Las terminologías empleadas por las CCAA

A. Denominaciones que reciben los acuerdos exteriores de las CCAA

La práctica llevada a cabo por las CCAA muestra el amplio abanico de denominaciones que reciben los acuerdos exteriores: protocolo, memorandum, declaración de amistad, declaración de

intenciones, compromiso, acuerdo, pacto, carta, convenio-marco, convenio de cooperación, carta-compromiso, etc., constituyen ejemplos de esta diversidad. Además, no parece existir ningún uso al respecto que indique la oportunidad de emplear una denominación en lugar de otra aplicándose indistintamente unas u otras según la conveniencia de las partes. De esta libertad, en cuanto a su designación, no cabe agregar nada que pueda resultar, en principio, problemática.

Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se identifica algunas de estas denominaciones con la utilización que se hace de las mismas en otros campos del derecho interno o del derecho internacional. Así, no por el hecho de emplear vocablos más contundentes como acuerdo, convenio-marco, pacto, cabe entender necesariamente que las Partes han contraído obligaciones y al revés, bajo los términos declaración de principios, declaración de intenciones o memorandum, puede encontrarse un acuerdo que prevea determinadas prestaciones vinculantes para las mismas<sup>29</sup>. Este indeterminación comporta que se tenga que analizar el contenido de cada uno de los acuerdos exteriores de las CCAA para calibrar su auténtica dimensión jurídica.

Distintas causas pueden explicar los motivos por los cuales las CCAA han elegido una de estas denominaciones en lugar de otras: las suspicacias de las autoridades centrales pueden haber influido para que escogieran términos blandos que no sugirieran la idea de pacto o, por el contrario, intereses políticos en juego pueden haber inducido a la utilización de vocablos mucho más rotundos.

De todas formas, es previsible que, a medida que se vayan clarificando las normativas internas e internacional aplicables a los acuerdos exteriores de las CCAA, se normalicen también los términos utilizados por éstas procurando identificar con la

---

<sup>29</sup> En torno a ello, vid. PETSCHEN, S.: "Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas Españolas", *RER*, n° 34, 1992, p. 212.

denominación escogida, el contenido de los mismos.

B. Ambigüedades derivadas de algunas expresiones utilizadas por las CCAA en los acuerdos exteriores

El empleo de algunos vocablos contenidos en los acuerdos exteriores de las CCAA pueden dar lugar a confusiones, sobre todo, porque no siempre las Partes les han dado el mismo significado y únicamente, tras una lectura e interpretación conjunta del acuerdo, es posible valorar el alcance de expresiones tales como cooperación interregional<sup>30</sup>, cooperación transfronteriza<sup>31</sup>, redes transnacionales, etc.

Estas incertidumbres, no obstante, provienen tanto del derecho interno como del internacional en la medida que no existe una definición global de este tipo de actividades o sólo se contempla de forma fragmentada e, incluso, contradictoria, entre los distintas normativas existentes en la materia. Por lo que, de forma semejante a lo que ocurre con las denominaciones que

---

<sup>30</sup> Este término es quizás uno de los que más se presta a equívocos porque ha sido utilizado por las CCAA para identificar distintas situaciones: se refiere a los sujetos que llevan a cabo la cooperación, -las Regiones-; alude a la cooperación que se desarrolla entre colectividades territoriales que no tienen en común una frontera y finalmente se predica también de las materias que abarca la cooperación distintas a la temática fronteriza (economía, comercio, agricultura y pesca, enseñanza, turismo, cultura, medio ambiente, etc). Este último significado se recoge en la *Carta de l'Euroregió entre Catalunya, Midi-Pyrénées i Languedoc-Roussillon*, Perpignan, 19 de octubre de 1991. Se trata de un acuerdo de cooperación transfronteriza que separa los objetivos fronterizos entendidos como los que se derivan estrictamente de la frontera de otros campos de cooperación que denomina interregionales.

<sup>31</sup> En un mismo acuerdo es posible hallar la expresión "relaciones transfronterizas interregionales" y la dudosa combinación "cooperación interregional y transfronteriza". La primera, permite identificar por un lado, un ámbito de relación, es decir, el que se desarrolla a ambos lados de una frontera y, por otro, los sujetos que la llevan a cabo: entre regiones (interregional). En cambio, la segunda, se presta a mayores embrollos porque al separar ambos vocablos parece que se trate de dos ámbitos de actuación diferentes cuando resulta 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. Vid. *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.

presentaban estos acuerdos, es deseable que las soluciones de los primeros contribuyan a desenmarañarlas.

## 2. Desigualdad entre las CCAA

Otro de los factores que conviene tener presente son los diferentes grados de actividad internacional que poseen cada una de las CCAA y que puede traducirse también, respecto a los acuerdos exteriores, en los eventuales compromisos adquiridos en los mismos. Así, CCAA como Andalucía, País Vasco o Catalunya pronto han destacado por la fluidez de contactos exteriores mientras que otras como, La Rioja o Castilla-la-Mancha, apenas se han detectado movimientos en esta dirección.

Ello puede conducir, en cierto plazo, a desequilibrios entre unas y otras ya que las primeras pueden obtener beneficios de diversa índole (económicos, culturales, lingüísticos, educativos, etc.) que no pueden adquirir las segundas precisamente por la ausencia de contactos exteriores. Asimismo, no deja de ser paradójico como una misma normativa marco (en concreto el art. 149.1.3 de la CE) aplicable por igual a todas las CCAA puede generar distintas situaciones dependiendo de la Autonomía en donde la misma se ponga en práctica<sup>32</sup>.

No parece, en cambio, que haya repercutido en la conclusión de acuerdos exteriores la ratificación de España a la convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza porque entre las que mayor número elaboran se encuentran algunas a las que no les afecta la misma como Andalucía.

---

<sup>32</sup> De este fenómeno ya se hizo eco la anterior Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en la que, en uno de sus trabajos, aludió al hecho que en un mismo Estado y bajo una misma legislación algunas colectividades territoriales afirman no llevar a cabo relaciones internacionales porque la ley no les 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, Strasbourg, 2 de marzo de 1990, pp. 27-28.

### 3. Derecho que rige el acuerdo

#### A. Acuerdos no normativos

Tal como se ha expuesto *supra*, aunque jurídicamente los acuerdos no normativos carezcan de fuerza vinculante, se ciernen dudas en torno a la dimensión que las Partes han querido dar en algunas de sus disposiciones. E incluso, pese a encontrar acuerdos en los que las CCAA junto con sus homólogos han decidido calificarlos como de compromisos mutuos de carácter no normativo esconden, a veces, determinadas prestaciones reguladas por el derecho privado<sup>33</sup>.

Tampoco queda resuelta la cuestión de si se desprende, respecto a este tipo de acuerdos, cierta obligación difusa de cooperar, al menos, en algunos de ellos. De hecho, aunque no se deriven compromisos concretos para las Partes, es difícil establecer sin reservas, que lo que han pretendido, en realidad, era sólo formalizar una declaración con consecuencias meramente políticas. Ciertas expresiones como *acuerdan, obtención de resultados prácticos, teniendo todos y cada uno de los textos la misma validez*<sup>34</sup>, pueden apoyar la idea de que existe un auténtico compromiso de cooperar.

Además, y quizás más evidente, las realizaciones concretas surgidas como consecuencia de estos acuerdos contribuyen a

---

<sup>33</sup> 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 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 soportarán respectivamente los gastos de funcionamiento inherentes a su participación.

<sup>34</sup> Estos términos se recogen p.e en el *Memorandum de amistad y cooperación entre el Estado de Illinois y la Generalidad de Cataluña*, Barcelona, 17 de septiembre de 1990.

afianzar esta hipótesis<sup>35</sup>. Es más, en algunos de ellos se han establecido los órganos encargados de llevar a cabo relaciones de colaboración en los diversos campos temáticos que abarcaba el acuerdo lo que indica cierto grado de coordinación y de planificación en conseguir algunos de sus objetivos<sup>36</sup>. Asimismo, el compromiso de aunar esfuerzos en conseguir ayudas financieras que partan bien de los respectivos Estados, bien de organizaciones internacionales para acondicionar o mejorar los intereses de las Partes firmantes no deja de ser una muestra del vínculo de cooperación contraído por éstas<sup>37</sup>.

Problemáticas semejantes se encuentran, también, en el establecimiento de acuerdos entre CCAA y organismos privados. Algunos de ellos han dispuesto cláusulas que expresamente descartan la posibilidad de contraer obligaciones contractuales

---

<sup>35</sup> A título ilustrativo, el acuerdo creador de los *Quatre motors per a Europa* dio pie a una serie de iniciativas protagonizadas por las cuatro Regiones como fue el caso 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-Wurttemberg: Stuttgart, 1991 y finalmente Rhône-Alpes: Lión, 1991. O la CTP que a pesar de tratarse de 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 pueblos históricos de los Pirineos, con otras Comunidades de Trabajo europeas, etc) entre otros. Con mayor detalle, *vid.* CTP.: *Balanç de la presidència de Lluençac-Rosselló 1991-1993*, Ciclostil.

<sup>36</sup> En esta dirección 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 política 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, el Director General de Urbanismo y por Midi-Pyrénées el 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.

<sup>37</sup> "Acondicionar el eje viario Barbastro-Lannemezan, por el Tunel de Bielsa-Aragnouet, 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.

pero que del contenido de los mismos se desprende la intención de promover las relaciones entre las Partes<sup>38</sup> basándose, al menos, en la mutua confianza<sup>39</sup> y, sobre todo, en la intención de cooperar<sup>40</sup>.

Estos compromisos genéricos alcanzados por aquellas se plasman, igualmente, en determinadas cláusulas (no muy abundantes) contenidas en algunos de estos acuerdos sobre eventuales consecuencias derivadas de incumplimientos. Si bien, la falta de contenido obligatorio descarta la posibilidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales no impide, en cambio, que se asome cierta intención de establecer algunos de los efectos derivados de la inobservancia de lo dispuesto en el acuerdo<sup>41</sup> o que se haya procurado buscar la paradójica forma de comprometerse mediante el acuerdo pero sin levantar las suspicacias de las autoridades centrales<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> "4. 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.

<sup>39</sup> Mutua confianza que 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.

<sup>40</sup> "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.

<sup>41</sup> "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.

<sup>42</sup> En uno de los borradores que circularon en torno a la elaboración 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 introdujo una serie de disposiciones finales que aludían a las consecuencias resultantes del incumplimiento (violación grave) del contenido del acuerdo, por parte de algunas de las colectividades firmantes, como la suspensión total o parcial del mismo o darlo por terminado entre la Parte autora y el resto. Asimismo se calificaba la violación grave como el incumplimiento de alguna de las disposiciones del Protocolo esenciales para la consecución de sus fines y objetivos, entre otras. Pues bien, dichas cláusulas que podían dar a entender que las Partes habían contraído un auténtico compromiso fueron

## B. Acuerdos de derecho privado

Se puede considerar que los acuerdos regidos por el derecho privado se concretan, principalmente, en aquellos que prevén la creación de estructuras permanentes de cooperación u ONG. Sin embargo, cabe señalar, respecto a la naturaleza que presentan, que no existe un criterio uniforme para distinguirlos. Las razones que explican esto son fundamentalmente dos: por un lado, la consideración de que no pueden producir efectos obligatorios porque el marco normativo existente no lo permite y por otro, aún considerando la posibilidad de que los produzcan, no se adecuan perfectamente a la categoría de los acuerdos privados.

En el primer caso, no faltan autores que niegan, en general, el valor jurídico de los acuerdos exteriores de las CCAA<sup>43</sup> al considerar que no existe fundamento para justificar tal práctica y que, de llevarse a cabo, se estarían vulnerando preceptos constitucionales por la imposibilidad de generar efectos vinculantes<sup>44</sup>.

El núcleo del problema se concreta, pues, en la dificultad de establecer la normativa base estatal que ampare la realización de los mismos. Bajo esta perspectiva será, entonces, la regulación legal la que determinará su naturaleza independientemente de lo que hayan querido, en realidad,

---

finalmente suprimidas del texto final lo que no obsta para que sirva de muestra de esta tendencia ambigua de obligarse y al mismo tiempo desvincularse de cualquier obligación.

<sup>43</sup> Algún autor ha considerado que no pueden generar verdaderas obligaciones jurídicas porque de ser así, tendrían que ser conceptuados como tratados. Vid. BUSTOS, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 350-351.

<sup>44</sup> En este sentido, A. PÉREZ CALVO considera que los acuerdos de diverso tipo al no tener fundamento jurídico resultan ser actuaciones de hecho. Vid. *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 60-61.

establecer las Partes<sup>45</sup>.

Pero este posicionamiento presenta flancos desde un análisis comparativo en la medida que un mismo acuerdo puede variar su naturaleza jurídica dependiendo del derecho de cada una de las Partes y de este modo suscitarse contradicciones respecto a que en un marco estatal ese acuerdo pueda ser considerado como constitutivo de obligaciones exigibles a las mismas y en el otro/s no. En este sentido, cabe tener en cuenta que las CCAA llevan a cabo acuerdos exteriores con colectividades u organismos que poseen distintas regulaciones, algunas más favorables (Regiones francesas, Comunidades y Regiones belgas, cantones suizos, etc.) y otras más estrictas o inexistentes (entes privados, municipios, ciudades extranjeras, universidades, etc.). La relación contractual que se origine con las primeras puede dar lugar perfectamente a compromisos exigibles jurídicamente, al menos sin despertar dudas, tanto desde el punto de vista de las Partes que poseen legislaciones que los amparan como respecto al contenido del que se deducen prestaciones obligacionales<sup>46</sup>.

En el segundo razonamiento, existe una corriente doctrinal amplia que entiende que la realización de los mismos escapa, por contra, de la competencia atribuida al Estado según lo previsto en el art. 149.1.3 de la CE en el ámbito de las relaciones internacionales y justificaría los acuerdos regidos por el

---

<sup>45</sup> Éste ha sido el planteamiento presentado por R.E MUÑOZ en relación con el comentario *Protocolo de colaboración entre la Región de Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura, Puente Ajuña, 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*, n° 257, 1993, pp. 141 y ss.

<sup>46</sup> Esto queda avalado por iniciativas en esta dirección realizadas por algunas CCAA como el *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*. El mismo se realizó en el marco de un Acuerdo marco entre estas dos Regiones que contemplaba la participación del País Vasco en la construcción de 30 pozos de agua potable, construcción de 30 letrinas en las escuelas y educación sanitaria complementaria contando con una aportación financiera de la Administración Pública Vasca de un máximo de 40.000.000 de ptas. a cargo de los fondos destinados a *Programas de cooperación al desarrollo integral, regional, productivos y de formación y asistencia técnica en el Tercer Mundo*. Por su parte, el Cantón del Jura se comprometía a otro tanto en el marco del mencionado convenio.

derecho privado en base a un mayor desarrollo de las competencias que poseen a nivel interno<sup>47</sup>.

No obstante, se diferencian de los acuerdos concluidos por los entes privados debido a las características propias de las CCAA. Así, a falta de una normativa más flexible en la materia, se ven impelidas a ceñirse a los acuerdos sometidos a este derecho pero que, en consonancia con la naturaleza pública que poseen, deberían poder realizar acuerdos regidos por el derecho público fuera de las fronteras nacionales<sup>48</sup>.

Son también distintos a los contratos privados porque tanto su realización como las consecuencias resultantes de eventuales incumplimientos no se contemplaron en la normativa estatal hasta prácticamente 1990 con la ratificación y entrada en vigor de la Convención-marco de 1980 para España, -y sólo aplicable para los acuerdos concluidos en el ámbito transfronterizo-.

Todo esto ha conducido a una serie de problemas que se han reflejado fundamentalmente en relación a la personalidad jurídica de los organismos de cooperación creados por las CCAA junto con otros entes extranjeros. La ausencia de normativa al respecto ha impedido que pueda definirse su personalidad privada. Pero al mismo tiempo, no cabe dudar de la naturaleza privada de algunos de ellos en el momento en que las mismas se han dotado de presupuesto, personal propios y se han constituido en base a una ley extranjera que ha permitido algún tipo de regulación<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> J. Ll. PIÑOL RULL considera, además, que las CCAA (en particular, Catalunya) podrían efectuar acuerdos ejecutivos, declaraciones conjuntas, contratos con otras Regiones extranjeras e, incluso, con Estados. "Les possibilitats d'acció exterior de Catalunya en el marc de la Constitució espanyola", *Catalunya, Quebec: dues nacions, dos models culturals*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988, p. 185.

<sup>48</sup> De este modo, las competencias internas que tienen las CCAA no pueden desplegar plenos efectos en el ámbito internacional, infrutilizando sus posibilidades. Vid. ASTOLA, J.: *Poder Regional de la Unión Europea*, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 238.

<sup>49</sup> Las 17 CCAA son miembros de la ARE y como tales deben contribuir al pago de una cuota. Éstas participan, pues, en una asociación de derecho privado regida por los arts. 21 a 79 del Código civil local alsaciano (Francia) que puede disponer de personal y de presupuesto propio obtenido,

Esta situación a la que se puede definir de un tanto anormal ha influido, igualmente, en la estructura de estos acuerdos en los que se han podido hallar disposiciones formales<sup>50</sup> y materiales más cercanas a la naturaleza de los tratados internacionales que a la de los contratos regidos por el derecho privado<sup>51</sup>.

El conjunto de estos factores ha conducido al establecimiento progresivo de un entramado de relaciones *sui generis*, formalizadas a través de los correspondientes acuerdos entre las CCAA y otros entes extranjeros, difíciles de ubicar en un marco normativo concreto pero que, a diferencia de los acuerdos no normativos, existen menos dudas respecto al compromiso alcanzado por las Partes<sup>52</sup>. Además, algunos de ellos,

---

además de 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 misma 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. Arts. 11 y 14 de los Estatutos de la ARE, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> De forma ejemplificativa pueden verse las realizaciones alcanzadas en el seno de la Eurorregión integrada por Catalunya, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. Vid. LLIMONA, J.: "La Eurorregión, factor de desarrollo e integración europea", *Conceptos*, n° 14, 1992, pp. 5 y ss. 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 Generalidad 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 (cargas que de estos se deriven, gastos de transportes, desplazamientos, alojamiento, cotizaciones del seguro de responsabilidad civil, etc).

han dado pie a incluir anexos<sup>53</sup> o a elaborar posteriores acuerdos que especifican y detallan ámbitos de cooperación establecidos de forma genérica en el convenio base<sup>54</sup>.

A todo esto hay que añadir, además, la progresión suscitada en este campo por las autoridades centrales que ha evolucionado *de facto* desde la negativa a aceptar la realización de cualquier tipo de acuerdos por invadir la esfera competencial del Estado hasta posiciones mucho más flexibles e, incluso, impensables no muchos años atrás. De tal forma que, en sus inicios, reconocer que las CCAA realizaban acuerdos exteriores era considerado una temática tabú e inviable mientras que, posteriormente, tras un ligero cambio de actitud más favorable a esta serie de iniciativas ha sido más fácil admitir por un lado, la existencia de estos acuerdos y por otro, el sometimiento de algunos de ellos al derecho privado.

Esta evolución de criterio por parte de las autoridades centrales, no se ha manifestado, sin embargo, con tanta nitidez en relación a los acuerdos exteriores de las CCAA que han continuado, en líneas generales, con unos mismos patrones tanto en lo que concierne a su elaboración como a las materias contenidas.

---

<sup>53</sup> 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 en la medida que incorporó un anexo en donde se realizaron las previsiones de cooperación para 1989 y 1990.

<sup>54</sup> Este ha sido el caso de la mencionada Carta de l'Euroregio en donde se definían de forma general los ámbitos de colaboración entre las tres Regiones Parte y que posteriormente, teniendo como base la misma, ha dado lugar a la elaboración de sucesivos acuerdos en donde se han ido trazando líneas de cooperación anuales o ámbitos de cooperación concretos. 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 empresas, puesta en marcha de instrumentos comunes (ficheros, bancos de datos), etc. 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*, Perpinyà, 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 es un acuerdo, al igual que los otros, que tiene sus orígenes en la Carta.

Cabe tener en cuenta, además, que al tratarse de unos acuerdos que participan de una naturaleza propia y diferente de la de los contratos privados, es complejo establecer una distinción t axativa entre los acuerdos no normativos y éstos, sobre todo, respecto a la capacidad de comprometer o no a las Partes del mismo. Esta indefinición resulta de tal forma paradójica, que el contenido de un mismo acuerdo puede ser concebido de formas distintas: para algunos, como constitutivo de obligaciones y en cambio, para otros no<sup>55</sup>.

La consideración de un modo u otro no es un problema meramente teórico ya que puede tener una serie de consecuencias importantes para las Partes, las cuales se concentran en el ámbito de eventuales incumplimientos, es decir, en la posibilidad de acudir o no ante los tribunales internos. Si no hay acuerdo porque se estima que se est a ante un compromiso mutuo de carácter no normativo, (sin valor, entonces, jurídico), no será factible obtener una reparación que si, por el contrario, se aprecia que existe un acuerdo susceptible de ser judicializado ante los órganos correspondientes.

---

<sup>55</sup> Este puede ser el caso p.e 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, posteriormente, en su desarrollo, tal naturaleza no queda suficientemente demostrada. Éste prevé la creación de un grupo de trabajo compuesto por diez miembros, cinco de cada parte, que respectivamente sufragarán los gastos de funcionamiento derivados 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:  qu  ocurre si en el seno del mencionado grupo de trabajo una de las partes deja de pagar p.e costes que de forma eventual pueden llegar a ser comunes como gastos administrativos, comidas en donde se invite a personas a participar en las discusiones del grupo o pagos efectuados para costear dictámenes de técnicos o personal especializado?. En segundo lugar, si posteriormente se desarrolla una actividad concreta en la que es necesario que las partes contribuyan a su financiación es cuanto menos, dudoso, negar que ahí no ha mediado un acuerdo entre las mismas y que éste se deriva del Protocolo base de 1992. Desde esta perspectiva, es posible ver un acuerdo regido por el derecho privado o como ha expresado algún autor en el mismo 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. PAVON, J.A.: "Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Regiones portuguesas limítrofes", *REDI*, n  1, 1996, pp. 406-407.

Aún así, es posible establecer una distinción entre los acuerdos no normativos y los regidos por el derecho privado tomando como referencia el contenido que presentan<sup>56</sup>. En este sentido, la diferencia más notable reside en que de estos últimos se desprenden obligaciones concretas que comportan la puesta a disposición de una serie de medios financieros comunes para sufragar los gastos de constitución o funcionamiento de organismos permanentes de cooperación o para la puesta en práctica de acciones puntuales como el intercambio de personas, visitas, becas, etc<sup>57</sup>.

En definitiva, en base a la experiencia de las CCAA en este ámbito se puede admitir que existen acuerdos exteriores que contienen cláusulas sometidas al derecho privado y que además cuentan con la aceptación y reconocimiento de las autoridades centrales. Ello puede desprenderse no sólo de la actitud mostrada por éstas sino también de lo dispuesto implícitamente en algunos instrumentos normativos. Además, ya se ha observado como las CCAA han llevado a cabo algunos de estos acuerdos buscando, incluso, alternativas viables como acudir a otras legislaciones extranjeras más flexibles para establecer la sede de los organismos de cooperación u ONG regidos, pues, por el derecho privado.

---

<sup>56</sup> En este sentido, algunos autores han entendido, sin lugar a dudas, que existen acuerdos exteriores en los que se desprenden vínculos obligacionales. Vid. PAU i VALL, F.: "A l'entorn de l'agermanament entre Califòrnia i Catalunya", *Autonomies. Revista de Dret Públic*, n° 6, 1987, p. 203.

<sup>57</sup> Esta idea viene apoyada, respecto a la constitución de organismos de cooperación regidos por el derecho privado, en los modelos, esquemas de acuerdos, estatutos y contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales de la Convención-marco de 1980. En concreto, el esquema para la creación de los mismos dispone que normalmente se rigen por la ley del lugar de la sede. No obstante, se prevé que en caso de que la misma no lo contemple, se contenga en los Estatutos una serie de disposiciones. Éstas tienen un interés fundamentalmente práctico para los acuerdos que se realicen por las CCAA en aras a un mejor desarrollo y a prevenir futuros problemas como que conste: -los miembros de la asociación, el nombre, la sede y la forma jurídica de la misma (con referencia a la ley nacional), objetivos, ámbito de responsabilidad de los asociados ante terceros, etc. Sirva de muestra de esta clase de 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*, 11 de abril de 1992.

El problema reside en que jurídicamente no se ha contemplado la forma de realizarse, los límites y, sobre todo, las consecuencias de eventuales incumplimientos lo que limita considerablemente la conveniencia de adoptar este tipo de acuerdos por parte de las CCAA.

### C. Acuerdos de derecho público

En los apartados precedentes se ha tenido ocasión de señalar el compromiso adquirido por las CCAA en los acuerdos exteriores: en menor medida, si se trataba de acuerdos no normativos y en mayor medida, si estaban regidos por el derecho privado pero en ambos casos se desprendían ciertos efectos para las mismas. Ello no impide para que se considere que los vínculos nacidos de estos acuerdos podrían reforzarse aún más y consiguientemente generar mayores logros si estuvieran regidos por el derecho público.

Hasta fechas recientes, esta posibilidad no les ha sido permitida a las CCAA y se ha tenido que esperar hasta la celebración del *Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza*, Bayona, 10 de marzo de 1995 y posterior entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997<sup>58</sup>, para que las CCAA y -sólo algunas<sup>59</sup>- puedan, con determinados límites, concluir acuerdos sometidos al derecho público con otras colectividades territoriales francesas<sup>60</sup>.

Sin embargo, lo que interesa en este epígrafe, es valorar en qué medida puede beneficiar a las CCAA la realización de este

---

<sup>58</sup> (BOE 10.3.1997)

<sup>59</sup> El tratado referido se aplica a las siguientes colectividades territoriales españolas: CCAA del País Vasco, Navarra, Aragón y Catalunya así como a los Territorios Históricos, las provincias y los municipios pertenecientes a estas cuatro CCAA. (Art. 2)

<sup>60</sup> Por la parte francesa se aplica a las Regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon, así como los Departamentos, municipios y agrupaciones situados en el territorio de las mismas. (Art. 2).

tipo de acuerdos en relación a los otros dos anteriores<sup>61</sup>. En este sentido, cabe señalar, que los mismos participarán de la compleja naturaleza que presentan, en general, los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales regidos por este derecho y que cabe apreciarla en función de una doble vertiente positiva y negativa.

Por una parte, positiva, porque -y esta es la razón fundamental- permitirá a las CCAA referidas, tomar decisiones vinculantes para los habitantes situados en su territorio. Asimismo, posibilitará que se ejerzan prerrogativas de derecho público<sup>62</sup>. Los límites vendrán marcados por el principio de territorialidad, según el cual, su ámbito de actuación se proyectará únicamente dentro de ese espacio<sup>63</sup>. Otra cosa es que para hacer plenamente efectivo el contenido del acuerdo, una CCAA tenga que realizar determinadas acciones fuera de ese ámbito territorial<sup>64</sup>. En este caso, estará legitimada para efectuarlo porque existe una normativa base que cubre estas eventualidades: el tratado-marco interestatal celebrado a tal efecto.

Por otra parte, negativa, porque puede existir en este ámbito de actuación un desequilibrio respecto a otras CCAA que se verán imposibilitadas para concluir acuerdos sometidos al derecho público con otras regiones: algunas, porque tendrán que esperar a que el Estado español celebre tratados internacionales sobre cooperación transfronteriza con Portugal<sup>65</sup> y otras,

---

<sup>61</sup> En posteriores páginas se tendrá ocasión de analizar con mayor detalle el tratado mencionado.

<sup>62</sup> Gestionar un acceso vial, una estación depuradora de aguas, protección de bosques, etc.

<sup>63</sup> En relación con estos límites, vid. ALBERTI, E., AJA, E., FONT, T., PADROS, X., TORNOS, J.: *Manual de dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1992, (esp. pp. 83-89).

<sup>64</sup> En el supuesto p.e que se quiera controlar la utilización de fondos autonómicos para el sostenimiento de proyectos comunes depositados en alguna entidad financiera francesa.

<sup>65</sup> A no ser que medie el consentimiento de otro modo pero, en cualquier caso, dependen para su realización del mismo. Esto puede afectar a las CCAA de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía.

quedarán directamente excluidas por el simple hecho de no lindar con una frontera<sup>66</sup>.

Esto, además, sugiere otras cuestiones como la que incide en una eventual inadecuación de este tratado con el art. 2 de la CE en la medida que puede atentar contra el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones que integran el territorio español. Igualmente el art. 138 de la CE por cuanto el Estado además de como garante del principio de solidaridad debe procurar un justo equilibrio económico entre las partes que lo componen. Así, el hecho que unas CCAA puedan pactar con regiones francesas condiciones que reporten beneficios susceptibles de ser cuantificados económicamente<sup>67</sup> y que esta posibilidad no esté prevista, en cambio, para otras CCAA, puede vulnerar el equilibrio previsto en la CE.

A su vez, puede incidir en ámbitos que hasta ahora no presentaban graves dificultades porque la CE dejaba claro a quien pertenecía la competencia en el exterior, especialmente en materias como el comercio<sup>68</sup> o la sanidad<sup>69</sup>. Sin embargo, un eventual acuerdo realizado entre Catalunya con una Región francesa en materia p.e de hospitales ¿sería un acuerdo que afectaría a la titularidad estatal por tratarse de un ámbito que recae dentro de la sanidad exterior o por el contrario, se entiende que ese acuerdo se enmarca dentro de la atribución de competencias autonómicas en materia de sanidad interior?.

Por otra parte, la habilitación para realizar este tipo de acuerdos mediante la fórmula de los tratados-marco suscita otra serie de interrogantes: esta habilitación estatal constituye la

---

<sup>66</sup> Este es el caso de las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia, Murcia y por su condición de islas, Baleares y Canarias.

<sup>67</sup> Piénsese p.e en sectores como el trasvase de aguas, instalación de depuradoras, infraestructuras viales o turismo.

<sup>68</sup> Art. 149.1.10 de la CE.

<sup>69</sup> Art. 149.1.16.

atribución de una nueva competencia autonómica o es la base para desarrollar a nivel exterior una competencia ya atribuida a nivel interno o se trata, simplemente, de la concesión de una facultad limitada que no modifica ni altera el sistema competencial previsto en la CE y en los respectivos Estatutos de Autonomía. La respuesta guarda relación con el fundamento jurídico de la realización, en general, de acuerdos exteriores por las CCAA.

Además, la celebración de este tipo de convenciones internacionales pone de relieve ámbitos estatales en los que puede incidir, aparte del reparto competencial interno, la realización por algunas CCAA de los acuerdos exteriores regidos por el derecho público, esto es, en qué medida pueden incidir en el principio de unidad de acción exterior del Estado.

Finalmente, respecto a la utilización de los mismos, cabe valorar las razones por las cuales las CCAA los elegirán en detrimento de otros regidos por el derecho privado o sin carácter normativo. La oportunidad que se les brinda con esta nueva predisposición estatal para los acuerdos de derecho público determinará la auténtica voluntad de cooperar con otras colectividades territoriales francesas por cuanto podrán optar por el derecho que mejor se adapte a sus intereses. Además, ya no será necesario acudir a fórmulas artificiales de acuerdos exteriores para cubrir las necesidades de las CCAA.

#### D. Otros

Las incertidumbres jurídicas también se ciernen sobre otro tipo de acuerdos exteriores destinados, principalmente, a la cooperación al desarrollo en donde se financian proyectos concretos<sup>70</sup>. Algunos de ellos -no todos- se han concluido al

---

<sup>70</sup> 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. En este acuerdo exterior,

amparo de convenios bilaterales concluidos entre las CCAA en cuestión y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)<sup>71</sup>. Otros, en cambio, se explican por constituir acuerdos exteriores que desarrollan compromisos internacionales adoptados previamente por España<sup>72</sup>.

La naturaleza jurídica de los mismos es dudosa porque no se puede establecer taxativamente que se trate de acuerdos no normativos o que se rijan por el derecho privado o público. Además, participan de la ambigüedad que caracteriza a muchos de los acuerdos exteriores de las CCAA respecto a la determinación de un eventual contenido obligacional.

Igualmente, tampoco queda claro cuál es el fundamento jurídico bajo el que reposan porque si bien se apoyan en tratados

---

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.

<sup>71</sup> La AECI ha concluido diversos acuerdos bilaterales con algunas CCAA (Andalucía, Asturias, Galicia, Madrid y Valencia) para financiar de forma conjunta proyectos en este ámbito así como coordinar en mayor o menor medida los esfuerzos entre las autoridades centrales y las autonómicas. Asimismo, se estudia la posibilidad de que las CCAA participen en las comisiones mixtas bilaterales que periódicamente se realizan entre España y el país receptor como en la elaboración y entrada en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI). Por otra parte, todo esto quedaría recogido normativamente si se incluyera en una futura Ley de Cooperación. Información extraída de la Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, José Luís Dicenta Ballester, ante la Comisión no Permanente sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo, para informar sobre los planes de cooperación, objetivos y prioridades para 1995 (BOCG, 6.3.95) en \*\*\*chercher.

<sup>72</sup> 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.

internacionales celebrados por España o en convenios suscritos con la AECI<sup>73</sup> no se hace referencia expresa a la utilización de acuerdos exteriores por las CCAA con las entidades situadas por debajo del aparato central de los otros países en los que se ha decidido financiar determinados proyectos.

A ello hay que añadir, los problemas derivados del control de tales actuaciones, es decir, quien es en última instancia el encargado de velar por su cumplimiento y lo que es peor, ante una eventual vulneración, cómo se articula la vía de la responsabilidad y subsiguiente reparación o si en su caso, puede comprometer al Estado<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> De hecho, algún autor ha puesto de manifiesto que esta serie de instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA responde más a la necesidad de contemplar de alguna forma la actividad exterior de éstas últimas que de una voluntad estatal dirigida a que participen en la política exterior de España. Vid. GARCIA SEGURA, C.: "Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales", en R. GILLESPIE., F. RODRIGO., J. STORY (Eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1995, p. 176.

<sup>74</sup> 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 afirma que su base jurídica se encuentra en el *Convenio de Cooperación Cultural y Técnica entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos de 1980*. Así, deciden ambas colectividades colaborar técnica y financieramente a la recuperación y rehabilitación arquitectónica de la ciudad de Tetuán, especialmente su Medina. A tal fin se prevé la creación de una Comisión Paritaria de Seguimiento integrada por dos personas de cada parte que se encargará, principalmente, de definir los proyectos y los mecanismos técnicos, financieros y de gestión para la puesta en marcha de los distintos programas. La misma deberá preparar un Programa de Actuaciones de carácter bianual en donde se concreten los mencionados puntos. Igualmente se indica que el Ministerio del Interior y de la Información del Gobierno Marroquí ha autorizado al Alcalde de Tetuán para aprobar los Programas de Actuación y respecto a la parte andaluza ha sido el Consejero de Obras Públicas y Transportes el que ha autorizado para que los Directores Generales de Arquitectura y Vivienda y de Urbanismo aprueben los citados Programas. De lo expuesto se desprenden una serie de interrogantes: en primer lugar del contenido del acuerdo se desprende que existe no sólo el compromiso de cooperar sino también el de poner a disposición medios financieros que pueden servir para costear personal proveniente de la Comunidad Andaluza y a la inversa por lo que se da un cierto contenido obligacional entre las Partes (además del pacto alcanzado sobre la elaboración de un Programa, creación de una Comisión de Seguimiento, etc.). Sin embargo y en segundo lugar, la concreción de esos compromisos no se especifica en el mencionado acuerdo sino que se deja su determinación a la redacción de los correspondientes Programas con lo que resulta más difícil valorar el auténtico pacto querido por las Partes, sobre todo, cuando esos Programas no constan publicados y, además, tampoco existe obligación jurídica de efectuarlo. Igualmente, plantea dudas la base normativa en la que se apoyan, es decir, el Tratado entre Marruecos

Pese a que algunos de estos acuerdos susciten serias sospechas en torno a una probable extralimitación de competencias, ello no significa que automáticamente se ponga en marcha el mecanismo de imputación de responsabilidades al Estado español, especialmente, si las autoridades centrales han efectuado trabajos de supervisión y de coordinación respecto a las autonómicas. De hecho, aunque no esté regulado de forma expresa la conclusión de acuerdos exteriores<sup>75</sup> si que puede existir, implícitamente, el consentimiento del Estado a tal efecto así como su intención de que los mismos en ningún caso puedan comprometer al Estado.

Otro tipo de acuerdos exteriores que, igualmente, presentan innumerables conflictos son aquellos que desarrollan las CCAA excediéndose -aparentemente- del marco competencial atribuido. Ya se ha visto la complejidad que reviste determinar cuándo realmente las CCAA están extralimitándose en sus competencias, máxime cuando no está nada claro un eventual contenido obligacional en muchos de estos acuerdos. El problema se agrava si cabe, aún más, cuando la otra parte es un Estado.

Para algunos este simple hecho da lugar a que estos acuerdos deban ser considerados tratados internacionales en la medida que pueden ser susceptibles de desencadenar la responsabilidad del

---

y España del año 80 (ni siquiera se especifica en el acuerdo la fecha de su realización o su eventual publicación en el BOE). Por ende, las autorizaciones expedidas por las autoridades jerárquicamente superiores para aprobar los referidos Programas tampoco constan de forma fehaciente. En síntesis, por el contenido del mismo resulta complejo determinar con seguridad que se trata de un acuerdo vinculante para las Partes firmantes.

<sup>75</sup> De este modo 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 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.

Estado<sup>76</sup>. En cambio, para otros, no significa que necesariamente su conclusión con Estados los convierta en tratados<sup>77</sup>. Además, es necesario clarificar de forma previa otras cuestiones como la que se refiere a cuándo cabe entender que la otra parte es un órgano que representa al Estado.

En este caso y según nuestra opinión, deben aplicarse aquí también los criterios que prevé el art. 7 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, según los cuales, representan al Estado sin necesidad de presentar plenos poderes, los Jefes de Estado o de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores en todo lo que concierne a la elaboración de un tratado.

Por tanto, los convenios concluidos con personal de otros ministerios, o representantes de departamentos adscritos a Ministerios que, además, es el supuesto habitual en la práctica emprendida por las CCAA<sup>78</sup>, no puede considerarse *strictu sensu* que se trata de acuerdos celebrados con autoridades que tienen capacidad para comprometer a sus respectivos Estados en el plano internacional.

Igualmente, tomando como referencia el derecho de gentes, existen otras razones que impiden que este tipo de acuerdos exteriores reciban la consideración de tratados internacionales

---

<sup>76</sup> En esta línea, vid. PARDO, J.L.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática n° 1, Madrid, 1995, p. 80.

<sup>77</sup> PIÑOL RULL.: *op. cit.*, p. 185.

<sup>78</sup> Así, p.e 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.

susceptibles, pues, de atribuir su realización al Estado español<sup>79</sup>: la falta de *ius ad tractatum* de las CCAA y la ausencia de voluntad de que los mismos se rijan por el DIP. Con todo, la posición reflejada en cierta jurisprudencia del TC ha considerado que hay que reconducir al ámbito del Estado cualquier tipo de acuerdo exterior en orden a valorar una vulneración del art. 149.1.3 de la CE por parte de las CCAA<sup>80</sup>.

Desde la perspectiva del DIP cabe descartar, pues, en ambos supuestos, que pueda tratarse de convenios regidos por este derecho ya que carecen de los presupuestos necesarios para poderlos identificar así. Principalmente, basta analizar los sujetos que lo han suscrito para rechazar la calificación de tratado internacional, máxime si a las CCAA no se les había otorgado la plenipotencia a la que se refiere la normativa española<sup>81</sup> para ejecutar cualquier tipo de acto internacional relacionado con la celebración de tratados<sup>82</sup>, suponiendo que esta posibilidad fuera viable para aquellas<sup>83</sup>.

Así, es difícil mantener que los mismos puedan desencadenar la responsabilidad del Estado porque esta es una institución que

---

<sup>79</sup> En términos generales se pueden definir los tratados según establece el Prof. J.L PIÑOL RULL como: "Acord que crea una voluntat diferenciada de la dels subjectes internacionals que l'han negociat, dirigit a produir efectes jurídics, celebrat amb llibertat de forma i regit pel dret internacional entre subjectes de dret internacional, ja consti d'un instrument únic o de dos o més instruments i independentment de la denominació que rebi", *vid.* PIÑOL RULL, J.Ll (Coord.): *Dret internacional públic*, Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 1997, p. 36 (versión CD-ROOM).

<sup>80</sup> En concreto, 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.* PEREZ GONZALEZ, M.: "Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional", *REDI*, n° 1, 1990, pp. 198 y ss. (esp. p. 207).

<sup>81</sup> Decreto 801/72 de 24 de marzo relativo a la *ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales*.

<sup>82</sup> Título II del Decreto 801/72.

<sup>83</sup> En el capítulo ??? se tendrá ocasión de analizar.

se desencadena por el incumplimiento de normas de DIP<sup>84</sup>. Precisamente los Estados pueden obviarla basando sus acuerdos en normas provinientes del derecho interno de una de las Partes.

Ello no significa que haya que rechazar el carácter vinculante de los mismos so pena de incurrir en una extralimitación de competencias. El hecho que se los elimine de la categoría de los acuerdos regidos por el derecho de gentes no implica que su realización no pueda de algún modo recaer en el ámbito de las relaciones internacionales en el que los Estados podrían reconocer esta clase se acuerdos *sui generis* sin temor a que se les pueda eventualmente atribuir su conclusión mediante la debida autorización sujeta a límites.

En cualquier caso, se trata de una clase de acuerdos que podrían definirse como extraños o anómalos a medio camino entre los contratos de derecho interno y los convenios regidos por el DIP. A ellos pueden aplicarse las objeciones manifestadas por algún sector de la doctrina iusinternacionalista en relación a los acuerdos de los Estados; según lo establecido por el TPJI en el asunto de los empréstitos serbios que consideraba que: "todo contrato que no es un contrato entre Estados en tanto que sujetos de derecho internacional tiene su fundamento en una ley nacional<sup>85</sup>". Determinadas cláusulas contenidas en éstos hacían pensar en diversas posibilidades distintas a la prevista por la Corte Permanente<sup>86</sup> y ello puede trasladarse, también, a parte de la problemática que encierran los acuerdos exteriores de las

---

<sup>84</sup> 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. I, 1977, p. 193.

<sup>85</sup> "Tout contrat qui n'est pas un contrat entre des États en tant que sujets du droit international a son fondement dans une loi nationale", CPJI.: *Affaires des emprunts serbes et brésiliens*, Série A, n° 20.

<sup>86</sup> Designación simultánea de dos derechos internos; designación de un derecho interno completado por la sumisión a los principios de buena fe; designación de los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas, etc. Vid. VAN HECKE, G.: "Les accords entre un État et une personne privée étrangère", ANIDI, vol. 57. T. II, 1977, pp. 106 y ss. (esp. 106-108).

## E. Problemas comunes

En términos amplios se puede considerar que pese a que los acuerdos exteriores de las CCAA no tengan el mismo nivel obligacional se caracterizan todos ellos por el compromiso genérico de cooperar<sup>87</sup>, incluidos los de carácter no normativo. Sin embargo, la oportunidad de concluir unos u otros se ha ido adaptando en el tiempo, respecto a su forma de presentación, a los requisitos más o menos estrictos que exigía la normativa interna e internacional en aquel momento<sup>88</sup>.

Asimismo, las ambigüedades y carencias del derecho español han repercutido, igualmente, en el modo de comportarse de las CCAA que han presentado matices muy variados tanto en relación al contenido como a la forma de estos acuerdos<sup>89</sup>. Así, se han dado situaciones variopintas como el hecho que para algunas, el consentimiento de las autoridades centrales ha sido entendido como necesario para amparar la realización de sus acuerdos, independientemente de un eventual contenido obligatorio, mientras que para otras, éste no ha sido preciso por entender que se situaban dentro de la definición de los compromisos mutuos de

---

<sup>87</sup> Incluso, aunque no se trate de un acuerdo concluido por CCAA pero si afín con esta idea de cooperación, en concreto, el *Convenio de Cooperación transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz y la Diputación Foral de Gipuzkoa*, Bayona, 18 de enero de 1993, llega más lejos al situarla en la perspectiva del DIP, es decir, considera que "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".

<sup>88</sup> Es más, un acuerdo no normativo concluido anteriormente puede sentar las bases de posteriores convenios de contenido obligacional más claro. Esto fue lo que se constató 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.

<sup>89</sup> Piénsese en las dificultades comentadas respecto a las denominaciones y expresiones utilizadas por las CCAA en estos acuerdos.

carácter no normativo<sup>90</sup>.

De lo expuesto se puede entrever que el problema principal reside, pues, en determinar de qué modo las incertidumbres de la normativa estatal influyen en la conclusión de acuerdos exteriores. Para ello, establecer una eventual contradicción entre los acuerdos que realizan las CCAA y la normativa española en la materia pasa, entonces, por el análisis de diferentes elementos: el problema del fundamento jurídico y una vez determinado establecer cuál es, en concreto, la normativa aplicable (derecho estatal y obligaciones internacionales contraídas por España en la materia) así como la interpretación que se ha efectuado de la normativa aplicable (órganos gubernamentales correspondientes, control de la administración e interpretación del TC).

Con todo, una de las soluciones que podría avanzarse en este sentido es que la misma fuera, en la medida de lo posible, homogénea, es decir, que no hiciera distinciones entre los distintos tipos de acuerdos exteriores (ni por razón de los sujetos, ni por la situación geográfica, ni por el derecho, etc.)<sup>91</sup>.

No en balde, el obstáculo mayor que se le presenta al Estado

---

<sup>90</sup> Es más, se han realizado acuerdos exteriores de carácter no normativo que por lo ambiguos que llegan a ser resultan hasta 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 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".

<sup>91</sup> No obstante, a veces, todos estas entidades se entremezclan razón de más para procurar encontrar una solución jurídica homogénea a esta temática. Vid. *Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, las Provincias Andinas Argentinas y el Instituto de Culturas Andinas para la realización de proyectos de investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991.

(y en cierta medida, también, a las CCAA) guarda relación con el ámbito de las consecuencias, en particular, respecto a la posibilidad que se le pueda imputar responsabilidad internacional al mismo y esto es predicable de todos los acuerdos exteriores llevados a cabo por las CCAA<sup>92</sup>. En este sentido, el incumplimiento del compromiso genérico de cooperar así como de otras prestaciones de contenido obligacional más concreto podría ser constatado eventualmente por los órganos judiciales correspondientes o por la creación de un tribunal de arbitraje *ad hoc*<sup>93</sup>. La autorización para proceder de esta forma puede concebirse, según la interpretación que se haga de la normativa aplicable, como que requiere conformidad expresa de las autoridades centrales o por el contrario, no se necesita en función de lo que se desprende de algunas obligaciones contraídas por España en el plano internacional.

#### 4. Limitaciones del derecho estatal respecto a la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores

Algunas de las transformaciones operadas en Europa con la aparición de las organizaciones internacionales han repercutido, igualmente, en las relaciones mantenidas por colectividades territoriales. Igualmente, el ingreso de España a las Comunidades Europeas ha influido en la creciente búsqueda por parte de las

---

<sup>92</sup> Sin embargo, pueden hallarse fórmulas que permitan el reconocimiento de los acuerdos exteriores de las CCAA sin caer en como señala A. REMIRO BROTONS, "pretender 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*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 235.

<sup>93</sup> En este supuesto se podría aplicar de forma parecida a lo establecido por M. VIRALLY respecto a la diferenciación entre los textos elaborados por los Estados carentes o portadores de compromisos jurídicos lo siguiente: "En prenant en compte toutes les circonstances d'une affaire, un observateur extérieur (tel qu'un tribunal) pourra, au moins dans certains cas, déterminer si le comportement suivi par le débiteur d'une telle obligation est conforme ou non à ce qui pouvait être raisonnablement attendu de lui, ou si ce comportement révèle soit de la mauvaise foi, soit une absence totale de volonté de s'acquitter de ses engagements.", "La distinction entre textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus", *ANIDI*, vol. 60, T. I, 1983, p. 335.

CCAA de otros entes extranjeros con los que mantener algún tipo de contacto. Es más, en ocasiones, la conclusión de acuerdos exteriores por parte de éstas ha servido para afrontar otras realidades que escapan, en sentido estricto, del ámbito estatal<sup>94</sup>, lo que implica un salto cualitativo en la evolución de esta materia.

Estas otras realidades son, pues, el fenómeno de las organizaciones internacionales, en concreto, la Comunidad Europea y el Consejo de Europa, los acuerdos exteriores bilaterales de las CCAA y la incorporación de las mismas a ONG de composición regional.

#### A. Contribución de las organizaciones internacionales

Los Estados miembros de la Comunidad Europea siguen siendo los interlocutores directos con las instituciones comunitarias, salvo alguna iniciativa puntual entre las colectividades territoriales y estas últimas como el Programa Intercambio de Experiencias denominado, a partir de 1994, Programa de Acción para las Colectividades Territoriales en Europa -PACTE-<sup>95</sup>. Ello supone que cualquier ayuda, subvención o fondo que les pueda beneficiar pasará previamente por el consentimiento de los respectivos países<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> En este sentido, vid. GUEVARA, J.R.: *Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales*, CPL24.15 REV, Strasbourg, 10 de septiembre de 1990, p. 2.

<sup>95</sup> El programa PACTE pretende facilitar a través de los correspondientes cofinanciamientos el intercambio de experiencias entre colectividades territoriales o de los actores que actúan por cuenta de éstas de la Unión Europea. A su vez, se trata de un programa en el que las Regiones pueden participar directamente en la puesta en marcha de las políticas comunitarias. Respecto a este tema, puede consultarse, BRENNER, P.: "A travers les échanges d'expériences des Régions", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 14-16. ARE.: "Le programme Pacte d'échanges d'expériences de la commission européenne", *Régions d'Europe*, n° 9, 1994, p. 77. FIORUCCI, B.: "Les PEEs: six années de coopération interrégionale (1989-1995)", *Régions d'Europe*, n° 10, 1995, pp. 44-45.

<sup>96</sup> No obstante, existen ejemplos concretos de relaciones directas entre CCAA y la Comisión Europea como el que señala A. RUIZ en relación a un convenio entre el Consejo de Gobierno de Andalucía y la Comisión de la Comunidad Europea para subvencionar un Centro de Documentación Europea. Vid.

Sin embargo, las diferentes opciones susceptibles de favorecer a las colectividades territoriales conlleva a que las mismas se unan a través de la realización de los correspondientes acuerdos exteriores para hacer valer sus pretensiones o beneficiarse de ayudas, fondos, subvenciones, etc., aunque sea a modo de *lobby*, ante las instituciones comunitarias. Estos acuerdos, en principio, tienen su razón de ser en la existencia de la Comunidad Europea, dejando en un segundo plano, el papel del Estado al que pertenecen<sup>97</sup>. De no existir la misma, algunos de los acuerdos exteriores de las CCAA dejarían de efectuarse porque se limitan a marcar estrategias, orientaciones o posiciones comunes entre las Partes cara a obtener mayores ventajas dentro del ámbito comunitario<sup>98</sup> y, en su caso, obtener las consiguientes financiaciones.

En este sentido, resulta interesante como a raíz de los diferentes programas comunitarios que pueden beneficiar a las colectividades territoriales, se ha articulado un entramado de conexiones<sup>99</sup> con la finalidad de alcanzar apoyo financiero formalizadas a través de los correspondientes acuerdos exteriores cuya base jurídica no puede apoyarse, sin embargo, en ninguna

---

"Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas", *La Ley*, T. I, 1991, pp. 1163-1164.

<sup>97</sup> Incluso, en ocasiones, parece que las CCAA se estructuran directamente en Europa en torno a dos ejes: las Organizaciones Internacionales -Consejo de Europa- y -Comunidad Europea- y las distintas ONG de composición regional. Vid. *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.

<sup>98</sup> 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 nº 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*).

<sup>99</sup> Respecto al alcance de este tipo de relaciones, vid. BLANCAFORT, A.: "La conexión europea", *Economics*, septiembre de 1992, pp. 205 y ss.

normativa comunitaria<sup>100</sup>. En ellos, puede adoptarse el compromiso de que todas, una de las Partes<sup>101</sup> o, incluso, una ONG de composición regional<sup>102</sup> sea la que en nombre de aquellas solicite la financiación correspondiente<sup>103</sup>.

## B. Contribución de los acuerdos exteriores bilaterales

Paralelamente al papel que pueda ejercer el Estado como controlador y garante de este tipo de iniciativas exteriores emprendidas por las CCAA se está desarrollando, paulatinamente, una serie de códigos o prácticas que sin llegar a convertirse en auténticos compromisos oponibles a las Partes si que trazan el camino por el que han de ceñirse las relaciones surgidas con los distintas entidades extranjeras. Es, por así decirlo, un conjunto de normas de cortesía que roza, en ocasiones, la frontera de la asunción de genuinas obligaciones jurídicas: p.e el respeto de lo acordado en los acuerdos exteriores frente a otros que puedan realizarse a posteriori con distintos interlocutores<sup>104</sup>. El buen

---

<sup>100</sup> 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*.

<sup>101</sup> "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 prorrato de los gastos comprometidos respectivamente", (Art. 4) del *Anexo n° 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*.

<sup>102</sup> En este caso, p.e la participación de la ARE en el programa PACTE.

<sup>103</sup> 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*, ARE, Strasbourg, 1995.

<sup>104</sup> Además de los acuerdos no normativos, esta conducta puede predicarse, por ende, a los acuerdos regidos por el derecho privado o público en la medida en que todavía hoy no existe, ante eventuales conflictos, un sistema consolidado de solución de diferencias. Así, la idea de respeto en las

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>105</sup> o en la institucionalización de organismos de cooperación.

En este sentido, las CCAA buscan también en sus primeros contactos una forma más sencilla de compromiso, de manera parecida a lo que sucede entre los Estados, respecto a lo que podría entenderse como la apertura de relaciones de amistad con esos otros entes extranjeros y que de prosperar ese buen entendimiento estos acuerdos conducirían a otros mucho más concretos susceptibles de generar eventuales compromisos<sup>106</sup>. Incluso, a veces, esta progresión en el establecimiento de relaciones de cooperación se manifiesta en acuerdos posteriores que reflejan precisamente los cambios producidos entre las Partes que van desde los acuerdos no normativos hasta los acuerdos que contemplan disposiciones regidas por el derecho privado<sup>107</sup>.

---

relaciones mútuas se refleja en la *Declaración Común de la Región Rhône-Alpes y de la Generalidad de Catalunya*, Barcelona, 24 de marzo de 1988.

<sup>105</sup> Como la oficina permanente de representación de la Región de Lorena en Barcelona prevista en la *Declaración conjunta de cooperación entre la Generalidad de Cataluña y la Región de Lorena*, Barcelona, 9 de octubre de 1989.

<sup>106</sup> Esta tendencia quedó reflejada p.e en el *Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Región de Moscú*, Madrid, 15 de marzo de 1991.

<sup>107</sup> 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. Resulta significativo de lo transcrito como el primero de los acuerdos entraba dentro de la categoría de los no normativos puesto que básicamente establecía el marco general por donde debía iniciarse una futura cooperación entre las dos Regiones sin que se concretasen cuáles podían ser esas 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 de contemplar la realización de acciones concretas, se da un salto cualitativo más, respecto a los otros dos, por el compromiso adquirido por las mismas de dejar sin efecto los otros acuerdos y paralelamente vincularse a este último.

Asimismo, pese a indicarse *supra* que estos acuerdos se firman por diversas autoridades autonómicas es posible señalar que existen ciertos usos que indican que las autoridades que suscriben el acuerdo deben tener rangos jerárquicos similares, es decir, si la firma de una de las Partes es la de un Presidente autonómico las otras provendrán de los más altos representantes de las colectividades territoriales en cuestión. En cambio, si se trata del responsable de un departamento de un ejecutivo autonómico los otros interlocutores serán sus homónimos en las respectivas colectividades<sup>108</sup>.

Por otra parte, la consideración de que independientemente del campo en el que las Partes decidan colaborar, están contribuyendo, al mismo tiempo, al desarrollo y al fortalecimiento del regionalismo a escala europea<sup>109</sup> y, a veces, mundial es una constante que se repite en la mayoría de estos acuerdos. Así, la experiencia exterior de las CCAA muestra como el Estado no alcanza a cubrir todas las necesidades que requieren lo que provoca una búsqueda incesante por contactar con otros entes extranjeros capaz de suplir las carencias del país en infinidad de campos temáticos.

---

<sup>108</sup> Así, por los más altos representantes, *vid.* entre otros, *Cadre de coopération entre la Generalité de Catalogne et la Région Midi-Pyrénées*, 8 de febrero de 1989, firmado por J. Pujol, Presidente de Catalunya 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.

<sup>109</sup> Sirva de prototipo de 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.

Esta serie de costumbres o usos contenidos en los acuerdos exteriores constituyen manifestaciones del principio de cooperación de las colectividades territoriales al que antes se hacía referencia. El mismo, además de comportar la idea de respeto y de buena fe en el cumplimiento de los acuerdos también, en ocasiones, se proyecta hacia las entidades locales situadas a nivel inferior en la medida que puede servir para coordinar sus actuaciones exteriores dentro de un marco general de colaboración trazado por las CCAA con otros entes extranjeros<sup>110</sup>.

### C. Contribución de las organizaciones no gubernamentales de composición regional

Otro factor que conviene tener presente, es el papel que pueden jugar en un futuro determinadas ONG compuestas por Regiones y en las que participan las CCAA, como la ARE, CRPM, CTP, ARFE, etc. Estrechamente relacionado con las limitaciones del derecho estatal para abarcar el conjunto de variantes surgidas a raíz de la aparición de las organizaciones internacionales en Europa, y en especial, la Comunidad Europea, han surgido este tipo de ONG. Las mismas han sido utilizadas como foros de encuentro interregionales y, entre otros objetivos, se han convertido en marcos propicios para trazar orientaciones comunes a seguir frente a la Comunidad Europea. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, se corre el riesgo de que tales actuaciones conjuntas contravengan las directrices marcadas por el Gobierno español concernientes a la política exterior según

---

<sup>110</sup> 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.

lo dispuesto en el art. 97 de la CE.

En especial, la ARE es, entre todas ellas, la que mejor satisface la globalidad de intereses que preocupan a las Regiones europeas y la que mejor ha sabido constituirse en interlocutora entre éstas y la Comunidad Europea o el Consejo de Europa. En torno a ella ha aparecido un entramado de relaciones bilaterales y multilaterales que buscan posicionamientos afines, previos o simultáneos, a los grandes temas que se discuten en el seno de la organización (regionalismo, principio de subsidiariedad, etc.) y que conducirán, posteriormente, al establecimiento de orientaciones comunes<sup>111</sup>.

A su vez, la ARE, no sólo busca constituirse en baluarte de las Regiones europeas sino también de las distintas ONG europeas de composición regional a través de la técnica de la incorporación como miembros<sup>112</sup> o mediante la conclusión de los respectivos acuerdos de cooperación<sup>113</sup>. Esto último constituye

---

<sup>111</sup> De forma ilustrativa, pueden encontrarse enunciados como: "Manifestar 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 Generalidad de Cataluña*, Barcelona, 27 de marzo de 1991.

<sup>112</sup> En la última versión de los Estatutos de la ARE adoptada en Basilea, el 4 de diciembre de 1996, pueden adherirse las asociaciones interregionales de regiones europeas en calidad de miembros consultivos. (Art. 4). De hecho, fueron algunas de estas asociaciones las que impulsaron la creación de la ARE las cuales, pasaron a ser consideradas como organizaciones fundadoras de la misma. Actualmente, las CCAA participan en la mayoría de ellas, *vid. ARE.: "Les organisations fondatrices de l'ARE", Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 23 y ss.

<sup>113</sup> En relación a esta tendencia colaboradora entre ONG de composición regional, es significativo el anterior convenio que tenía la ARE con el desaparecido Centro Europeo de Desarrollo Regional -CEDRE-. La importancia que tuvo este último respecto a la ARE quedó plasmada en un *Protocolo de colaboración*, según el cual, el CEDRE constituiría el soporte técnico-científico de la primera mientras que ésta se ocuparía de la representación política de las Regiones. La asociación entre ambas ONG se consolidó de tal forma que el ingreso como miembro de la ARE implicó simultáneamente la adhesión al CEDRE (salvo que la Región en cuestión, se opusiera). Para más detalles en torno a este Protocolo, *vid. 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*, n° 15, 1988, pp. 384 y ss. Por las actividades desarrolladas en función de esta colaboración, *vid. ROBERT, J.: "CEDRE. A technical Organization at the Service of the European Regions", Regional Contact*, n° 1, 1988, pp. 15 y ss. Pero existen otros acuerdos más detallados como el *Projet de nouvelle convention entre l'ARE et la CRPM* de

una muestra más del desarrollo de la técnica de formalizar acuerdos exteriores que den constancia de determinados parámetros susceptibles de convertirse en auténticos compromisos entre ONG.

En este sentido, pueden ser las propias CCAA las que a través de la realización de los correspondientes acuerdos exteriores se adhieran de una forma, más o menos precisa, al impulso dado por estas ONG<sup>114</sup>, especialmente a la ARE<sup>115</sup>. De tal manera que, en ocasiones, las relaciones de cooperación o los intereses que se suscitan parecen determinarse sólo a dos niveles, es decir, colectividades territoriales y organizaciones internacionales prescindiendo del eventual papel que pueda ejercer el Estado como potenciador de este tipo de iniciativas externas<sup>116</sup>. De hecho, en algunos de estos acuerdos se indica

---

1990 en el que se prevé, además de los gastos que tiene que soportar cada una de las asociaciones, la realización de informes por parte de la CRPM de los trabajos que lleve a cabo para ser objeto de debate en el seno de la ARE. Asimismo, en algunos Estatutos de creación de este tipo de organismos se prevé esta posibilidad: "La Junta Política tendrá capacidad de firmar acuerdos de cooperación con las organizaciones asociadas...", Art. 7 de la Carta Organizativa de la CRPM, Inverness, 6 de mayo de 1977, (modificada en Estrasburgo, versión de 23 de noviembre de 1985).

<sup>114</sup> Reflejo de esta tendencia: "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 Aragon et Midi-Pyrénées*, Toulouse, 10 de marzo de 1987.

<sup>115</sup> En esta línea, el entonces Presidente de la ARE, J. PUJOL, (1992-1996) señaló lo siguiente: "Il y a donc un double niveau d'action: celui de l'ARE et celui de nos membres, mais toujours dans le respect des principes adoptés par l'Assemblée", *Les Régions dans la construction de l'Europe*, ARE, Strasbourg, 1996, p. 9.

<sup>116</sup> En este sentido, C. DEL ARENAL señala que la aparición de actores no estatales (entre los que se puede incluir a las colectividades territoriales) en la escena internacional enflaquecen o tratan de sustituir el papel del Estado al ejercer funciones propias de aquel. Vid. "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)*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 82. De forma parecida M. KEATING entiende que al mismo tiempo que se produce un aumento de los regímenes internacionales existe una orientación en la mayoría de países hacia la descentralización política y administrativa. Vid. "Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales", *Working Papers (Institut de Ciències Polítiques i Socials)*, n° 66, 1993, pp.

que su realización responde únicamente a estos dos niveles<sup>117</sup>.

5. Limitaciones de las obligaciones internacionales contraídas por España respecto a la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores

#### A. Obligaciones convencionales

La actitud de un Estado favorable a la realización de este tipo de acuerdos exteriores, independientemente del modo en que ésta se haga efectiva, puede cambiar la concepción clásica que se había tenido hasta ese momento respecto a nociones como la de relaciones internacionales, autonomía internacional de las colectividades territoriales, soberanía, etc., y evolucionar más aprisa que países considerados tradicionalmente de estructura compuesta y, en principio, más abiertos a esta temática.

Esto ha podido suceder -de forma orientativa- entre España y Portugal. La primera; pese a tener una normativa interna y una interpretación jurisprudencial más propicia en la materia ha quedado supeditada a la celebración previa de convenciones interestatales o conformidad expresa del Gobierno en orden a que las CCAA puedan realizar acuerdos exteriores en el ámbito transfronterizo a diferencia de Portugal en que sus colectividades territoriales no dependen de ese condicionante al no haber efectuado ninguna reserva a la convención-marco de

---

8-9.

<sup>117</sup> "Que dentro del ámbito de actuaciones fomentadas por la Asamblea de Regiones de Europa, organización de la que las regiones de Andalucía y Lazio 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 Lazio*, 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.

1980<sup>118</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta son las consecuencias que eventualmente pueden derivarse de la prestación del consentimiento de España en tratados como la Convención-marco de 1980 y si ello supone atribuir alguna capacidad exterior de carácter contractual a las CCAA. En otros términos, se trata de ver si el reconocimiento del Estado a un organismo de composición regional mediante la técnica del tratado cambia en gran medida las aspiraciones de aquellas constituidas, anteriormente, como organismos políticos sin contar, en principio, con amparo jurídico.

Así, algún autor como M.T Ponte ha visto diferencias en las consecuencias que se derivan entre poseer cobertura o no: las primeras comportan el establecimiento de la cooperación transfronteriza de forma oficial mientras que las segundas se reducirían al ámbito estrictamente oficioso<sup>119</sup>. Sin embargo, respecto a los resultados prácticos de acceder a una forma u otra no se aprecian diferencias considerables, sobre todo, porque el Estado español no ha previsto la clase de efectos que se derivan por tener amparo jurídico. En uno y otro caso continuarán existiendo dudas acerca de la naturaleza (interna: pública/privada o internacional) que poseen esta clase de organismos de cooperación a no ser que se determine a posteriori mediante la celebración de convenciones bilaterales a tal efecto u otros modos consentidos por las Partes.

De tal manera que, la importancia de concluir tratados como la Convención-marco de 1980 se entiende porque suponen un reconocimiento de esta actividad exterior pero si la misma no va acompañada de una tarea adicional por parte de los Estados en donde se establezca la resolución de los problemas aludidos, puede quedar muy limitada en cuanto a la extensión de sus efectos

---

<sup>118</sup> Aparte del hecho que Portugal ratificó antes la Convención-marco de 1980 (10.01.89) que España (24.08.90).

<sup>119</sup> PONTE.: *op. cit.*, p. 185.

jurídicos<sup>120</sup>. Esto cabe referirlo tanto a los países como el español que condicionaron la aplicación de la Convención a los mencionados acuerdos bilaterales como aquellos otros que no efectuaron declaraciones ni reservas pero que, sin embargo, no cuentan con una normativa estatal que contemple la naturaleza de estos organismos.

En el ámbito transfronterizo serán, pues, las relaciones que mantenga con Portugal, Andorra y Francia las que determinen el auténtico nivel de desarrollo de estos acuerdos exteriores. En cambio, respecto a aquellos otros que escapan de este ámbito las CCAA van a encontrarse con el agravante que ni siquiera existe un tratado-marco en vigor para España con las características del de 1980.

Por otra parte, es asimismo necesario valorar la conveniencia de ratificar un Protocolo adicional a la Convención-marco de 1980 cuando los respectivos acuerdos interestatales efectuados en desarrollo de la primera contemplan ya los aspectos recogidos en la segunda (es decir, naturaleza jurídica de los organismos de cooperación, especialmente de derecho público, ley aplicable, límites, etc.).

## B. Obligaciones no convencionales

Este apartado intenta calibrar la posibilidad de que el Estado español haya aceptado algunos de estos acuerdos exteriores (como ha podido suceder en otros Estados) a través de instrumentos internacionales no convencionales, bien por la vía de los actos unilaterales, bien por su contribución a la gestación de una costumbre, a nivel europeo, referente a la posibilidad de que las colectividades territoriales puedan

---

<sup>120</sup> 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.

realizar acuerdos exteriores con otros entes extranjeros sometidos al derecho interno de un país determinado.

## V. El problema del fundamento jurídico

Pese a todas estas ideas, subsiste una de las mayores incógnitas que se suscitan en torno a esta temática y que guarda relación con el derecho que fundamenta la realización de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales: ¿ha de tratarse de un ámbito regulado exclusivamente por el derecho interno de cada uno de los países, únicamente por el DIP o por ambos?. Asimismo, cabe preguntarse, de qué modo las colectividades territoriales y, en concreto, las CCAA han contribuido a gestar un *modus operandi* propio en el exterior y si puede éste encajar en el ámbito de las relaciones internacionales de los Estados.

Como se ha señalado, independientemente del derecho que pueda regir en los mismos, el compromiso de aquellas a cooperar ha permanecido constante<sup>121</sup>. El mismo, tiene su origen en la propia práctica de las colectividades territoriales y su fundamento jurídico reposa, en todo caso, más en un reconocimiento estatal (a través del derecho interno o del derecho internacional) que de una atribución *ex novo*.

Sin embargo, existen varias perspectivas de análisis que permiten valorar la realización, en concreto, de los acuerdos exteriores de las CCAA. Por un lado, desde la óptica del derecho estatal, el art. 149.1.3 de la CE no deja lugar a dudas respecto a que es el Estado a quien corresponde la competencia en materia de relaciones internacionales. No obstante, una habilitación o

---

<sup>121</sup> 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.

reconocimiento de estas prácticas a través de los correspondientes instrumentos internacionales puede servir para fundamentarlas jurídicamente e, incluso, empezar a referirse a ellas como de un cierto *ius contrahendi* de las CCAA<sup>122</sup> sin necesidad de acudir a una eventual delegación de competencias en este ámbito según lo previsto en el art. 150.2 de la CE. Esta posibilidad que parte del derecho estatal puede suscitar, igualmente, diversas interpretaciones:

- El Estado en tanto que competente de las relaciones internacionales puede decidir que las CCAA lleven a cabo determinados acuerdos exteriores de diferentes formas: por un lado, que participen en la celebración de tratados internacionales en calidad de órganos del Estado y dentro del ámbito de sus competencias. Esta tendencia ha sido constatada *de facto* y el algún Decreto puntual en relación a la participación de algunas CCAA en la negociación de tratados internacionales. Por otro, la misma podría incluir más aspectos, que los que ahora se contemplan, del proceso de celebración de tratados obteniendo la correspondiente plenipotencia para actuar en es plano. Ésta puede estar sujeta a límites como un preceptivo control, autorización final del Gobierno, etc. que impidan que las CCAA comprometan al Estado en aquello no querido

- El Estado puede fundamentar la realización de acuerdos exteriores de las colectividades territoriales mediante convenio con otros Estados en el que se las excluya del ámbito de las relaciones internacionales y se impida que las mismas puedan, en consecuencia, generar la responsabilidad de los respectivos Estados. Igualmente, esta posibilidad encontraría su base en el propio art. 149.1.3 de la CE.

Esta hipótesis está en consonancia con la teoría que separa

---

<sup>122</sup> Respecto a la posibilidad de que las CCAA ejerzan un *ius contrahendi* bajo el amparo de acuerdos interestatales de cobertura, vid. PEREZ GONZALEZ, M.: "La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria", *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, UPV, Bilbao, 1987, p. 277.

el núcleo duro de las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado, (celebración de tratados, establecimiento de la guerra y la paz, representación diplomática), de otra serie de actividades llevadas a cabo por CCAA que, aún manifestándose fuera de las fronteras nacionales, no son susceptibles de desencadenar la responsabilidad del Estado porque no entran dentro de la esfera del DIP<sup>123</sup>. Igualmente, esta ha sido la tesis más reciente acogida por nuestro TC.

No obstante, algunos autores han criticado esta distinción porque consideran que el artículo mencionado junto con el art. 97 de la CE permiten una interpretación expansiva de la competencia del Estado en la que no cabe constreñir este tipo de actuaciones a un núcleo duro<sup>124</sup>. En este sentido el ámbito exterior y el internacional se identificarían.

- El Estado puede habilitar a que las CCAA ejerzan la realización de acuerdos exteriores en el marco del principio de autonomía regional en el ámbito internacional. Esta hipótesis se fundamentaría, también, a nivel interno, en el art. 149.1.3 de la CE, ya que esta posibilidad entraría dentro de las facultades soberanas que poseen los Estados en el ámbito de las relaciones internacionales. Esta interpretación salvaría, además, las críticas dirigidas hacia el núcleo duro de la misma ya que la habilitación partiría del propio país que actuaría en el marco

---

<sup>123</sup> Un sector mayoritario de iusinternacionalistas españoles está a favor de la mencionada teoría, A. MANGAS MARTIN considera que la atribución exclusiva de esta materia al Estado únicamente englobaría "las competencias de verdadera proyección exterior, a saber: adoptar las posiciones y prioridades de la política exterior (art. 97 de la CE), la representación exterior (arts. 56.1 y 63.1 de la CE.), el *ius ad tractatum* o conclusión de los tratados (arts. 93 y 94 de la CE.), nacionalidad, inmigración, emigración, 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 de la CE) y la responsabilidad internacional del Estado", "Órganos competentes y procedimiento según el derecho interno español para la conclusión de tratados", en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1994 (10ª Edición), p. 152.

<sup>124</sup> En esta línea, vid. HERNANDEZ 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*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 147 y ss. esp. p. 149.

pleno de sus competencias.

- Se permitirían la conclusión de estos acuerdos exteriores porque ejecutarían algunas de las disposiciones *non self executing* contenidas en tratados internacionales celebrados por las autoridades centrales y dentro del respeto a la distribución de competencias internas<sup>125</sup>. No obstante este planteamiento, es susceptible de objetarse: la ejecución por las CCAA de convenios regidos por el DIP se ha sostenido hasta ahora porque se trataba de un espacio que pertenecía principalmente al ámbito estatal y en el que sólo entraba en juego el sistema de distribución interno de competencias sin afectar, pues, a las relaciones internacionales del Estado. Pero con esta nueva modalidad de ejecución, se abren nuevamente las puertas del exterior retomando, entonces, las críticas que se han realizado en esta dirección.

Desde la perspectiva del DIP pese a que la convención-marco de 1980 no ha atribuido un derecho a las colectividades para llevar a cabo relaciones de cooperación en el ámbito transfronterizo si que ha supuesto un reconocimiento jurídico de esta actividad, incluida la conclusión de acuerdos. La ratificación de España en 1990 es una prueba de su intención respecto a esta temática. Igualmente, la celebración de tratados bilaterales en aplicación de aquella que regulan de alguna forma aspectos contemplados en el Protocolo Adicional de 1995 (no ratificado por España) puede ser sintomático de la posición adoptada por nuestro país.

No obstante, la posición de los Estados parte, incluido la española, en la celebración de este tipo de tratados-marco a

---

<sup>125</sup> Este fundamento es quizás el menos considerado pero cabe señalar, en este sentido, que alguna vez las CCAA han concluido acuerdos exteriores a fin de desarrollar tratados internacionales. Piénsese p.e en todas las convenciones bilaterales celebradas por España en donde se contemplan obligaciones difusas como el compromiso de iniciar lazos de cooperación y de amistad entre ésta y la otra parte negociadora. Ello podría dar pie a que las CCAA que se considerasen afectadas por el tratado pudieran efectuar acuerdos con las otras colectividades dentro del marco establecido entre los dos países.

veces resulta ambigua en la medida que pueden contribuir a complicar esta temática en lugar de solucionarla: por un lado se pretende alejar del ámbito del DIP la conclusión de este tipo de acuerdos y reconducirlos a la esfera del derecho interno pero aceptando que se trata de relaciones en las que participan colectividades de distintos países susceptibles de actuar en distintos lugares en un espacio, entonces, exterior. Por otro, resulta en ocasiones difícil regular mediante una ley interna todos los aspectos que pueden llegar a abarcar estos acuerdos.

Son, por tanto, acuerdos regidos por un derecho interno pero en aquellos puntos en los que éste no puede llegar, serán los Estados los que a través de las oportunas disposiciones contenidas en convenciones internacionales procurarán solucionar. Ello implica, en cierta forma, admitir que no basta con el derecho estatal para regular el conjunto de variantes que presentan los mismos. Su marco legal navega, pues, entre ambos derechos convenientemente coordinados.

Asimismo, algunos acuerdos exteriores concebidos jurídicamente de forma distinta pueden llegar a equipararse en casi todos los aspectos salvo en las consecuencias: los acuerdos de derecho público entre colectividades que no poseen capacidad para celebrar acuerdos regidos por el DIP y los tratados internacionales celebrados entre colectividades internacionales que disponen de *ius ad tractatum*. Tanto el contenido como el ámbito de aplicación territorial se identifican y sólo les separa el hecho que para los primeros su eventual incumplimiento no engendra la responsabilidad internacional de sus respectivos Estados y para los segundos sí. Pero, incluso, esta última salvedad ha sido objetada por algunos iusinternacionalistas. Este cúmulo de incertidumbres que también pueden llegar a afectar en un futuro a las CCAA conducen a replantearse los fundamentos que hasta ahora se habían mantenido de una forma más o menos pacífica en relación a la capacidad de concluir acuerdos exteriores por las colectividades territoriales.

En nuestro ordenamiento, la nueva vía introducida por el Estado según la cual posibilita a algunas CCAA la conclusión de acuerdos regidos por el derecho público puede dar alas a otras CCAA o incluso a las mismas para que intenten este tipo de acuerdos con otras colectividades territoriales que cuentan con mayores competencias para actuar como los Länder alemanes, Cantones suizos, etc.

Por otra parte, existen otras vías que guardan relación con la posibilidad que los Estados, incluido el nuestro, hayan podido reconocer esta actividad en base a la aplicación de algunos de los principios de DIP. En otros términos, se trata de averiguar cuáles son las vertientes que abarca el reconocimiento por parte del Estado del principio de cooperación desarrollado por las colectividades territoriales y si éste puede convertirse en una manifestación más de principios como el de cooperación o el de legitimidad democrática en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional.

Respecto al primero de los enunciados, cabe entender que de la misma forma que el principio de cooperación debe regir las relaciones entre los sujetos del derecho de gentes, para las colectividades territoriales, en tanto que órganos integrantes de Estados de estructura compleja deben asegurar, también, en sus actuaciones exteriores, la realización de este principio.

Asimismo, este principio se encuentra recogido en el ámbito de algunas organizaciones internacionales como el Consejo de Europa. En el preámbulo de los Estatutos de creación de la misma se desprende que una de las finalidades que debe perseguir es la cooperación internacional de tal forma que, como ha puesto de manifiesto la doctrina<sup>126</sup>, bajo su cobertura, la misma ha adoptado funciones muy amplias que la han convertido en una organización de fines generales. Esta expansión del principio de cooperación también ha tenido reflejo en esta temática al contar

---

<sup>126</sup> DIEZ DE VELASCO, M.: *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995 (9ª Edición), p. 379.

con la participación de las colectividades territoriales para lograr cumplir esos objetivos<sup>127</sup>.

El segundo enunciado, cabe descubrirlo, en cambio, en el respeto a la estructura territorial compuesta de un Estado. El principio de legitimidad democrática se ha empezado a identificar con esta temática relacionado con las organizaciones internacionales y la representación en el seno de las mismas de un nuevo escalón integrado por las colectividades territoriales de los Estados miembros<sup>128</sup>. Así, nuevamente el Consejo de Europa a través de la creación de un órgano consultivo el -Congreso de Poderes Locales y Regionales (CPLRE)- ha sabido plasmar esta idea<sup>129</sup>.

Igualmente, conviene tener presente, a la luz de la tendencia marcada en los trabajos preparatorios de la Carta de la Autonomía Regional en el seno, también, del Consejo de Europa la posibilidad de encajar el principio de autonomía regional en el ámbito internacional o en otros términos si es posible defender el principio de autonomía de las colectividades territoriales en el DIP. La autonomía regional para actuar fuera de las fronteras nacionales ha sido entendida de diferentes

---

<sup>127</sup> "Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación;

Considerando que, de acuerdo con el artículo 1º del Estatuto del Consejo de Europa, ese fin tratará de alcanzarse especialmente por medio de la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo;

Considerando que el Consejo de Europa pretende asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de esa finalidad;

Considerando la importancia que, para la consecución de tal objetivo, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias tales como el desarrollo regional, urbano, rural...". *Preámbulo de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza.*

<sup>128</sup> Bajo la idea de la democracia participativa. En torno a ello, *vid.* SCHNEIDER, C.: "La réforme de la CPLRE du Conseil de l'Europe ou l'irruption du principe de légitimité trasposé aux collectivités infraétatiques dans le droit des organisations internationales", *AFDI*, XL, 1994, pp. 597 y ss.

<sup>129</sup> En la Resolución estatutaria relativa a la institucionalización del CPLRE, adoptada por el Comité de Ministros el 14 de enero de 1994 se señala que una de las bases para una sociedad democrática es la existencia de una democracia local y regional sólida y eficaz según el principio de subsidiariedad.

formas: aplicable al ámbito transfronterizo<sup>130</sup> o identificable, también, como la capacidad en general de proyectarse en el exterior<sup>131</sup>. Sin embargo, este principio de autonomía tendría su razón de ser dentro de las facultades o atribuciones que se derivan de la soberanía de los Estados y que en ningún caso, las actuaciones de aquellas cubiertas por aquél podrían comportar la responsabilidad de los respectivos Estados. Aplicado al caso concreto del ordenamiento español cabe analizar como el mismo puede compatibilizarse con el art. 2 de la CE que reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Las CCAA en tanto que integrantes del grupo de las colectividades territoriales europeas participa de una serie de reivindicaciones, plasmadas en algunos de estos convenios, que escapan del espacio estatal e intentan encontrar en el ámbito exterior un espacio propio definido por su dependencia a un Estado y su autonomía fuera del mismo. De este modo, es fácil comprender porque las CCAA independientemente de los esfuerzos que probablemente pueda mostrar el Estado para resolver esta cuestión sigan concluyendo acuerdos exteriores con mayor o menor contenido obligacional. Los nuevos horizontes abiertos con el Consejo de Europa y la Comunidad Europea así como el interés en mejorar su situación a través de los contactos bilaterales y multilaterales con otras entidades extranjeras van casi siempre más lejos de las expectativas de aquél.

#### A. Organismos de cooperación con participación de las CCAA

La participación de las CCAA en el seno de estos organismos ha sido desde sus inicios, considerable. Tras el empuje de las autonomías con mayor experiencia exterior como el País Vasco,

---

<sup>130</sup> 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)*, UPV, Bilbao, 1987, pp. 255-257.

<sup>131</sup> KEATING.: *op. cit.*, p. 15.

Cataluña o Canarias, poco a poco se han ido incorporando las restantes hasta el punto que, hoy en día, es posible afirmar que no existe ninguna CA que no sea miembro de algunos de los organismos europeos compuestos por entidades territoriales.

Su intervención no es única sino que, a veces, forman parte de varios e, incluso, han ostentado representaciones importantes dentro de su estructura como la Presidencia, Vice-presidencia, coordinadores en Comisiones de Trabajo, Secretarios generales, etc.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos -CTP-, nació oficialmente el 15 de abril de 1983 en Pau y fue constituida por Cataluña, Languedoc-Roussillon, Aquitania, Aragón, Navarra, País Vasco y Andorra<sup>132</sup>. Sus objetivos guardan relación con la ejecución de acciones conjuntas en diversos ámbitos relacionados con la problemática fronteriza<sup>133</sup>. Se organiza a través de una Presidencia rotativa, Secretario General, Consejo de la Comunidad, Comité de Coordinación, Comisiones Sectoriales y un buró permanente situado en la ciudad de Jaca.

La Conferencia de Regiones Europeas Periféricas y Marítimas, -CRPM-, se creó en junio de 1973 en Saint-Malo (Francia)<sup>134</sup>, y tiene como principal tarea la resolución de los problemas comunes de las regiones periféricas, ultraperiféricas e insulares de Europa a través del refuerzo y el desarrollo de una red de cooperación entre diversos partenaires. Así, promueve una

---

<sup>132</sup> Existe abundante bibliografía concerniente a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, -CTP-, vid. para una primera aproximación, BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza", *REDI*, n° 2, 1984, pp. 474 y ss. Asimismo, resulta interesante la lectura de los *Balances de Actividades* que elabora este organismo con cierta periodicidad.

<sup>133</sup> Para obtener una valoración pormenorizada de sus tareas actuales, vid. CTP.: *Comunidad de Trabajo de los Pirineos XIII° Consejo Plenario, Argelès-Gazost, Cauterets, 26 y 27 de abril de 1995 y Comunidad de Trabajo de los Pirineos XIV° Consejo Plenario, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996.*

<sup>134</sup> Forman parte de la misma las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Valencia, Galicia, Murcia y País Vasco.

política europea marítima global.

Los Cuatro Motores para Europa: se trata de una estructura que nació con la intención de fortalecer las relaciones de las cuatro regiones autodenominadas -motores para Europa-, (Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Cataluña y Lombardia), con el fin de participar en el proceso de unificación europea<sup>135</sup>. Se trataba, pues, de ejercer proyectos comunes bajo el marco de las respectivas competencias y de convertirse en una plataforma de proyección exterior de las 4 regiones ya que consideraron que por separado difícilmente podían acceder a determinados mercados internacionales<sup>136</sup>.

Inicialmente fue considerado como un grupo de trabajo no institucionalizado<sup>137</sup> pero, posteriormente, el desarrollo de la relaciones entre las propias regiones superó con creces este marco sencillo de cooperación<sup>138</sup>. Además, sus brazos se prolongaron cuando el 25 de junio de 1990 los 4 motores decidieron cooperar con el Gobierno de la Provincia de Ontario<sup>139</sup> y con otras regiones europeas como el País de Gales.

Progresivamente las 4 regiones fueron ampliando los ámbitos objeto de esa colaboración y de los sectores iniciales de mejora de infraestructuras, comunicación y telecomunicación, cooperación tecnológica, ayuda al desarrollo, investigación, cultura y arte han pasado a abarcar, también, medio ambiente, formación

---

<sup>135</sup> Memorandum d'Acord entre els Presidents de Baden-Württemberg, Catalunya, Lombardia i Rhône-Alpes, Stuttgart, 9 de septiembre de 1988.

<sup>136</sup> LLIMONA, J.: "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, n° 39, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1993, p. 63.

<sup>137</sup> *Ibidem*

<sup>138</sup> Posteriormente, se adoptó un procedimiento interno de funcionamiento según el cual este organismo se organizó en torno a una Conferencia de Presidentes, un Comité de Coordinación y diversas Comisiones y Grupos de Trabajo.

<sup>139</sup> Declaració d'Associació i Memorandum d'Acord de Cooperació, Toronto, 25 de junio de 1990.

profesional, desarrollo económico, agricultura, política social, juventud, deportes, etc<sup>140</sup>. Aparte de la extensión de las materias, estas entidades se han servido de los 4 motores para intensificar sus relaciones bilaterales<sup>141</sup>.

Hoy en día, este grupo sigue orientado a su consolidación y reconocimiento ante sus respectivos Estados, instancias europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Comité de Regiones, Congreso de Poderes Locales y Regionales, etc.) y ante otros organismos de cooperación regional como la Asamblea de Regiones de Europa. El grado de compromiso adquirido últimamente por los Presidentes de las 4 regiones es de mayor envergadura que en el pasado ya que la posición mantenida por estos se plasma en instrumentos que contienen un nivel obligacional más elevado<sup>142</sup>. Igualmente, los símbolos utilizados para promocionarla revelan interés en comunicar los logros alcanzados como consecuencia de esta cooperación.

El estrechamiento de los vínculos entre las regiones citadas guarda, igualmente, relación, con la búsqueda de financiación para desarrollar las diversas actividades propuestas. La Comunidad Europea constituye, en este sentido, una fuente de ingresos cuasi imprescindible de la que dependen buena parte de

---

<sup>140</sup> QUATRE MOTEURS POUR L'EUROPE.: *Bilan de l'année 1995*, diciembre de 1995, (ciclostil).

<sup>141</sup> Como señaló J. LLIMONA a raíz de la iniciativa 4 motores surgió un proyecto de carácter bilateral entre Catalunya y Baden-Württemberg para recuperar conjuntamente el Delta del Llobregat, *vid. op. cit.*, p. 65.

<sup>142</sup> En una resolución adoptada por los Presidentes de las 4 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, (p.e 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" (<<Téléprésence>>) 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.

las colaboraciones suscitadas entre ellas<sup>143</sup>.

La Eurorregión: Este término pese a ser común a otros organismos europeos situados, sobre todo, en la frontera germano-holandesa y germano suiza<sup>144</sup>, tiene la virtualidad de identificar a las entidades que lo componen, -regiones- y el ámbito de cooperación, -Europa-. El nuestro, en concreto, surge a partir de una relación ya iniciada previamente entre Catalunya y las Regiones francesas de Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées<sup>145</sup> cristalizándose, el 19 de octubre de 1991, en una Carta de Constitución de la Eurorregión firmada por los Presidentes de las regiones referidas.

De forma similar a otros organismos de cooperación, la Eurorregión persigue la actuación conjunta de las tres regiones en Europa; la ejecución de programas conjuntos de colaboración y la puesta a disposición de instrumentos permanentes de cooperación<sup>146</sup>. Para ello se estructura en una Conferencia de Presidentes, un Comité Tripartito de Cooperación, Grupos de

---

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> Un estudio sobre algunas Eurorregios, vid. LINAZASORO, J.L.: "La coopération transfrontalière dans les communautés européennes: bilan et perspectives", *Revue du Marché Commun*, n° 315, 1988, pp. 180 y ss.

<sup>145</sup> 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 Eurorregión -, que ya existía de hecho, vid. *Comunicat de Presidents*, Perpignan, 19 de octubre de 1991, en el que se detallan todos estos pormenores.

<sup>146</sup> Carta de la Eurorregión

Trabajo y una Secretaría de carácter rotativo.

Las realizaciones efectuadas en el marco de la Eurorregión son innumerables y a la vista de ello está la continuidad de la propia organización y el incremento y complejidad de los proyectos en curso. Haciendo un balance de su actividad, es posible destacar la transformación sufrida desde los primeros programas que se ceñían a estudios, seminarios, edición de catálogos, exposiciones, etc., hasta los logros más actuales que, a diferencia de los iniciales, van acompañados de mayores pretensiones. Así, se acompañan a los proyectos: los costes estimativos de su puesta en marcha, análisis de la viabilidad del proyecto a través de la búsqueda de financiación íntegra o parcial comunitaria, encaje de los planes dentro de los intereses estatales con el fin de que puedan ser ejecutados o sostenidos por sus respectivos países, impacto del proyecto en la población de las regiones, entre otros.

La Comunidad de Trabajo Región Norte de Portugal-Galicia constituida el 31 de octubre de 1991 procura la cooperación de ambas regiones con el fin de fomentar su desarrollo. De este modo, la Comunidad selecciona para ambas entidades las propuestas de proyectos a presentar para ser financiados por los Fondos Estructurales destinados a las regiones de objetivo 1 y coordina, también, la gestión de los proyectos sufragados con cargo a la Iniciativa comunitaria, INTERREG I e INTERREG II<sup>147</sup>.

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, -ARFE- se creó en julio de 1971<sup>148</sup> y entre sus principales misiones se encuentra la de representar y velar por los intereses de las

---

<sup>147</sup> 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), Strasbourg, 1995.*

<sup>148</sup> Son miembros de la ARFE, las CCAA de: Andalucía, Aragón, Catalunya, Extremadura, País Vasco, Navarra y Galicia.

regiones fronterizas ante las administraciones estatales e instituciones europeas. Su influencia se ha extendido en el interior y en el exterior de la Unión Europea. Este gran organismo se mantiene por las cotizaciones de sus miembros y por subvenciones provenientes de los respectivos países y de la Comisión Europea, (proyecto LACE)<sup>149</sup>.

La Asamblea de Regiones de Europa, -ARE-, se trata de la organización que cuenta con mayor número de miembros ya que, entre sus pretensiones, se encuentra la de agrupar a todas las regiones de Europa<sup>150</sup> y a los organismos de cooperación regional ubicados en este continente<sup>151</sup>. Constituye, pues, desde su creación en 1985, el máximo baluarte del movimiento regional europeo pretendiendo convertirse en un único interlocutor que represente a las regiones ante los Estados y organizaciones internacionales<sup>152</sup>.

De hecho sus acciones, de contenido mayoritariamente político, se centraron en la consecución de una estructura de composición regional dentro de organizaciones internacionales europeas. En el marco de la Comunidad Europea, la ARE propició

---

<sup>149</sup> Con mayor profusión de datos, *vid.* ARE.: "Association des Régions Frontalières Européennes, -ARFE-, Organisations interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe, -ARE-, Strasbourg, 1995. ARE.: "The Founder Organisations of AER", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 26-30.

<sup>150</sup> En la actualidad forman parte de la misma alrededor de 300 regiones. Por región miembro cabe entender un concepto amplio de entidad que abarca: "las colectividades territoriales existentes en el nivel inmediatamente inferior del Estado central y dotadas de una representación política ejercida por una Asamblea regional electa", art. 2.2 de los *Estatutos de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)* de la versión adoptada por la Asamblea General Extraordinaria reunida en Basilea, el 4 de diciembre de 1996. Forman parte de ella, las 17 CCAA.

<sup>151</sup> En la actualidad, son miembros de la ARE: la Asamblea de Regiones Europeas Vinícolas, -AREV-; Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, -ARFE-; Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos, -ALPE ADRIA-; Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales, -COTRAO-; Comunidad de Trabajo de las Regiones Alpinas, -ARGE ALP-; Comunidad de Trabajo del Bajo y Medio Adriático; Comunidad de Trabajo de los Países del Danubio, -ARGE DONAULÄNDER-; Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal; Comunidad de Trabajo del Jura, -CTJ-; Comunidad de Trabajo de los Pirineos, -CTP-; Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial, -RETI-; Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa, -CRPM-.

<sup>152</sup> Para una visión general, *vid.* BELTRAN, S.: *L'Assemblée de Regions d'Europa (ARE)*, Generalitat de Catalunya, EAP, Barcelona, 1996.

un clima favorable a la constitución en 1988 del Consejo Consultivo de los Entes Locales y Regionales, predecesor del actual Comité de las Regiones<sup>153</sup>. Igualmente, sus actividades se orientaron a la consecución de este último y, una vez constituido, prosiguen en el desarrollo del regionalismo en Europa.

No obstante, la ARE cuenta con otras grandes directrices, todavía hoy no evaluadas, como son su papel en el proceso democratizador de la Europa central y oriental<sup>154</sup>. Se partía de la idea de que la cooperación transfronteriza de carácter regional podía desarrollar una función estabilizadora frente a la situación conflictiva que se estaba desarrollando en ese ámbito geográfico<sup>155</sup>.

Así, esta organización ha integrado paulatinamente a regiones pertenecientes a estos países y ha acogido a entidades que actualmente no forman parte por haber adquirido la condición de Estados independientes, p.e Croacia y Eslovenia.

También su órbita de acción se ha ido extendiendo a otras regiones no europeas a través de contactos, intercambios,

---

<sup>153</sup> Prueba de su intervención lo constituyó el requisito de que los 21 representantes de las regiones y los 21 de los entes locales que integraban el Consejo eran elegidos por la Comisión a propuesta de la ARE, de la Unión Internacional de Autoridades Locales -IULA- y del Consejo de Ayuntamientos y Regiones de Europa. I. BULLAIN consideró que la creación de este Consejo supuso un reconocimiento político e institucional de estos organismos mas que la oficialización de las relaciones con las instituciones regionales, *vid. Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, IVAP, Oñati, 1990, p. 171.

<sup>154</sup> SUINEN, Ph.: "Maison commune européenne et Regions", *Regional Contact*, n° 2, 1989, pp. 18-21. PETERMANN, Y.: "Le Comité du suivi Est-Oest, point de rencontre européen", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 73-76.

<sup>155</sup> Dentro de la ARE las posturas más extremas sobre esta materia aspiraban a que las comunidades de trabajo transfronterizas fueran los Estados federales de la futura Europa: "L'ensemble des régions européennes, réunis au sein de l'ARE, se doivent d'accroître leur participation à cette institution afin d'en faire l'outil de la création d'une nouvelle Europe, une Europe fédérale dont les régions ou les communautés de travail transfrontalières seront les États fédérés", LACHAT, F.: "Structures institutionnelles et relations internationales", *La mise en place d'une estructure fédérale ou décentralisée*, documento de trabajo del Comité de Seguimiento Este-Oeste, Bratislava, 16 de enero de 1992.

seminarios conjuntos, etc. y se ha prolongado, igualmente, a países en vías de desarrollo. Por ende, los contactos con otros organismos regionales se han incrementado hasta el punto que, actualmente, las relaciones se consolidan mediante la formalización de auténticos acuerdos de colaboración.

Existen, no obstante, otros organismos menos conocidos como la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial, - RETI-<sup>156</sup> de carácter no transfronterizo; la Ruta de las Altas Tecnologías de la Europa del Sur, asociación de interés económico<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Asociación que persigue la promoción de las regiones industriales a través del intercambio de experiencias y la asistencia a sus miembros para preparar los proyectos y programas comunitarios de los que puedan beneficiarse. Son miembros las CCAA de Aragón, Asturias, Valencia, La Rioja, Navarra.

<sup>157</sup> Sobre ella, vid. GARCIA 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, n° 2, 1993, pp. 24-25.

## CAPÍTULO SEPTIMO

### CONTROL ADMINISTRATIVO Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL

#### I. Consideraciones generales

#### II. El control en la jurisprudencia del TC

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

A. La sentencia del TC 154/85, de 12 de noviembre de 1985

B. La Sentencia del TC 137/1989, de 20 de julio

C. La Sentencia del TC 17/ 1991, de 31 de enero

##### 2. La apertura al exterior de la acción de las CCAA a partir de la Sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo

A. La Sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo

a. Separación entre el derecho comunitario y el derecho internacional

b. Delimitación y determinación del concepto de relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado

c. Eventual vulneración del principio de territorialidad

B. La Sentencia del TC 15/1997, de 30 de enero

#### III. Justificación jurisprudencial de la realización de acuerdos exteriores de las CCAA como desarrollo de las competencias internas

##### 1. Clases de acuerdos exteriores permitidos en base a la jurisprudencia

A. Antes de 1994

B. Después de 1994

##### 2. La cuestión del consentimiento para la realización de acuerdos exteriores

#### IV. El incipiente control administrativo

##### 1. Los intentos officiosos del Gobierno por llegar a un pacto con las CCAA respecto a los acuerdos exteriores

A. La Carta del Ministro para Administraciones

Públicas de 21 de febrero de 1989

- B. El informe emitido por el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores de 17 de abril de 1995
  - a. Aspectos generales de la realización de acuerdos exteriores por las CCAA
  - b. Aspectos concretos de la realización de acuerdos exteriores por las CCAA
- 2. Intentos formales
- 3. Ventajas e inconvenientes del control jurisprudencial y administrativo
  - A. Control jurisprudencial
  - B. Control administrativo
- V. Medidas de control adoptadas por las autoridades centrales
  - 1. El control regulado en acuerdos mutuos: los Convenio-marco concluidos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y algunas CCAA
  - 2. El control institucionalizado: participación de las CCAA en Conferencias relacionadas con el ámbito exterior
    - A. La creación de Conferencias para tratar asuntos comunitarios
    - B. Acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
      - a. Los acuerdos de 21 de noviembre de 1990
      - b. El acuerdo de 14 de junio de 1994
      - c. El acuerdo de 24 de noviembre de 1994
      - d. El Acuerdo de 22 de julio de 1996
    - C. La regulación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas según la Ley 2/1997, de 13 de marzo
    - D. Posibilidades que ofrece la actual Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
      - a. Como organismo de composición mixta

b. Capacidad para establecer convenios entre el Gobierno y las CCAA

3. Otras formas de control en proceso de estudio

A. La reforma del Senado

B. El Anteproyecto de Ley de Tratados Internacionales

VI. Supuesta responsabilidad internacional del Estado español por los acuerdos exteriores de sus colectividades

1. Responsabilidad estatal por la celebración de tratados

2. Responsabilidad por la celebración de acuerdos distintos de los tratados

## I. Consideraciones generales

Por su parte el control administrativo puede convertirse en un factor clave, sobre todo, por lo que respecta a la supervisión en la realización de los acuerdos exteriores. Así, la necesaria coordinación entre administraciones central-autonómica puede servir para evitar eventuales impugnaciones surgidas después de que el acuerdo haya empezado a generar efectos para las Partes. Un control *ab initio* sobre los actos en los que se declara la intención de concluir un acuerdo o sobre el contenido del mismo antes de ser firmado por los negociadores salvarían el problema de una hipotética responsabilidad del Estado español.

Igualmente, debido al volumen que están alcanzando las actuaciones exteriores de las CCAA a través de los correspondientes acuerdos, se hace necesaria tal coordinación básicamente con la intención de evitar solapamientos entre las instancias autonómicas y centrales. En este punto, no es tan importante establecer si aquellas tienen legitimidad para controlar cualquier tipo de actuación exterior autonómica, sino en dirigir la política exterior conforme al art. 97 de la CE<sup>1</sup>.

La difícil delimitación de las actividades exteriores que se permiten a las CCAA ha partido desde un principio de la redacción confusa del concepto de relaciones internacionales establecido en la Constitución y de la actuación que las mismas han emprendido fuera de las fronteras nacionales que ha oscilado en función de las circunstancias más o menos favorables a su puesta en práctica.

Esto ha supuesto, de forma parecida a lo ocurrido en Italia, que sea en la mayoría de casos la jurisprudencia del TC la que ha determinado los criterios por los que se ha de conducir esta temática. El peor problema ha residido, no obstante, en la

---

<sup>1</sup> Tal como puso de manifiesto G. JAUREGUI tal coordinación era necesaria "al objeto de evitar fricciones o distorsiones entre la política general del Estado y las actividades llevadas a cabo por las CCAA". *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986, p. 165.