

**LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES
AUTONÓMAS: DESARROLLOS RECIENTES**

por CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ

SUMARIO

- I. RELACIONES INTERNACIONALES Y ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA: DELIMITACIÓN
 - 1. Las «relaciones internacionales» del artículo 149.1.3 CE
 - 2. La acción exterior autonómica
 - A) *Contenido*
 - B) *La conclusión de instrumentos*
- II. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO
 - 1. La participación en el proceso de celebración de tratados por el Gobierno del Estado
 - 2. La participación en órganos colegiados de la Administración General del Estado.
 - 3. La necesaria adecuación al bloque de constitucionalidad de los tratados vigentes con los Estados vecinos en el marco de las relaciones de vecindad
- III. LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA A LA LUZ DE LA PRÁCTICA RECIENTE
 - 1. Instrumentos concluidos con Estados, órganos estatales y con Organizaciones Internacionales
 - 2. Cooperación transfronteriza
 - 3. Cooperación interterritorial
 - 4. Cooperación al desarrollo
 - 5. Los viajes al extranjero
- IV. LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA
 - 1. La presencia directa de las CCAA en el Consejo de la Unión Europea
 - 2. La participación en el Comité de las Regiones
 - 3. La creación de oficinas u otros organismos ante la Comunidad Europea
 - 4. La participación en la fase de formación de la voluntad del Estado
- V. CONCLUSIONES

I. RELACIONES INTERNACIONALES Y ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA: DELIMITACIÓN

Transcurridos dieciocho años desde la aprobación de la Constitución española de 1978, han sido numerosos los trabajos que se han ocupado de la cuestión relativa a las relaciones internacionales y las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA)¹. Gran parte de ellos han puesto de manifiesto la ocasión perdida durante el período constituyente de haber recogido en el texto constitucional alguna disposición similar a la existente en otras Constituciones europeas permitiendo a las CCAA la celebración de tratados². Lamentablemente, no fue ésta la opción que se transcribió en la Constitución de 1978, cuyo artículo 149.1.3.^a se limita a manifestar que las «relaciones internacionales» son competencia exclusiva del Estado. Como también se ha señalado, esta expresión no afronta satisfactoriamente el problema en la medida en que otros apartados del mismo artículo 149.1 contemplan otras materias o secciones de materias impregnadas por el carácter de la «internacionalidad»³. En consecuencia, el artículo 149.1.3.^a no agota el contenido de las relaciones internacionales.

¹ Vid., entre otros, J. W. BITTER, «El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1981, n.º 4, pp. 159-200; A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984; J. JUSTE RUIZ, «El Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. IV, 1977-78, pp. 15-52; A. MANGAS MARTÍN, «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 61, 1981, pp. 143-163; la obra colectiva *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, coordinada por M. PÉREZ GONZÁLEZ, y J. PUEYO LOSA, Servicio de Publicaciones de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982; G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1986; M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257-362.

Desde la perspectiva concreta de las CCAA vid.: M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Comunidades autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 3, julio-septiembre 1985, pp. 633-655; G. JÁUREGUI BERECIARTU, «La actividad internacional de la Comunidad Autónoma Vasca: balance y perspectivas», en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. II, IVAP, Oñati, 1991, pp. 533-558; id., *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, IVAP, Oñati, 1989; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, IVAP, Oñati, 1981, pp. 1573-1619.

² Como es el caso de las siguientes: art. 32.3 de la Constitución de la República Federal de Alemania, art. 9 de la Constitución de Suiza, art. 16.I de la Constitución de Austria, art. 167 de la Constitución de Bélgica. Sobre este particular vid. M. V. AGOSTINI, «Líneas de evolución de la acción de las Regiones italianas en el exterior y de su participación en el proceso de adopción de decisiones comunitarias», pp. 19-42; Ch. STARCK, «Los Länder alemanes y la competencia exterior», pp. 107-124; W. BURTSCHER, «La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales», pp. 147-170; N. MICHEL, «La acción exterior de los Cantones suizos y su participación en la celebración de tratados internacionales», pp. 201-240; Y. LEJEUNE, «La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales», pp. 241-272. Todas ellas en la obra colectiva dirigida por M. PÉREZ GONZÁLEZ, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Oñati, 1994.

³ Comercio exterior (art. 149.1.10 CE) y sanidad exterior (art. 149.1.16 CE), por ejemplo.

Paralelamente, y al margen de la problemática relativa a la celebración de tratados por las CCAA éstas, progresivamente con mayor intensidad, han ido gestando y desarrollando una acción exterior autonómica propia sustentada en las necesidades o intereses particulares de cada una de ellas. Este hecho, tampoco previsto por la Constitución ni por otras normas posteriores, ha alcanzado una dimensión impresionante habiéndose planteado sólo en una ocasión un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en orden a determinar si el acto en cuestión era conforme o no al artículo 149.1.3.^a de la Constitución⁴.

De este modo, ante la inexistencia en nuestro ordenamiento interno de normas precisas sobre el contenido de las relaciones internacionales que la Constitución reserva en exclusiva al Estado, así como de otras relativas a la acción exterior autonómica (a excepción de los viajes al extranjero), ha sido el TC el que a través de su jurisprudencia ha ido sentando los criterios que permiten en la actualidad delimitar los ámbitos de actuación en los que la acción exterior autonómica no es posible. Ahora bien, esta delimitación, que sí existe respecto de los tratados internacionales y de las relaciones con Estados y Organizaciones Internacionales, el TC la ha efectuado únicamente en relación con dos aspectos de la acción exterior autonómica —creación de oficinas ante la Comunidad Europea y celebración de acuerdos—, sin que la única Sentencia relativa a este último aspecto permita concluir, en nuestra opinión, la afirmación por el TC de un criterio delimitador claro⁵.

En consecuencia, antes de proceder al examen de los problemas y de la práctica reciente relativa a la acción exterior autonómica, abordaremos la doctrina sentada por el TC en su jurisprudencia.

1. Las «relaciones internacionales» del artículo 149.1.3.^a CE

Sobre este particular, el TC se ha pronunciado tanto respecto de la delimitación del contenido del concepto «relaciones internacionales» utilizado por el artículo 149.1.3.^a CE, como en relación a los límites que eviten una interpretación expansiva del mismo que condujera a incluir en ese concepto, en tanto que competencia exclusiva del Estado, cualquier medida autonómica que tuviera una incidencia exterior.

En relación a la primera cuestión, la jurisprudencia del citado Tribunal dictada hasta la fecha precisa que las «relaciones internacionales» aludidas en el artículo 149.1.3.^a CE tienen como contenido las siguientes conductas: las relaciones entre Estados⁶, «lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.)»⁷, así como las relaciones entre Estados y Organizaciones

⁴ Sentencia 137/1989, de 20 de julio, conflicto positivo de competencia 156/1985 en relación con el «Comunicado de Colaboración suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca (BOE, n.º 190, suplemento, de 10 de agosto de 1989).

⁵ Criterio que, además, no ha sido observado en la práctica.

⁶ Sentencias 154/1985, de 12 de noviembre, BOE, n.º 283, de 26 de noviembre de 1985, fundamento jurídico n.º 5; y 17/1991, de 31 de enero, BOE, n.º 48, de 25 de febrero de 1991, fundamento jurídico n.º 6.

⁷ Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, BOE, n.º 267, de 7 de noviembre de 1989, fundamento jurídico n.º 8.

internacionales gubernamentales⁸. En conclusión, «relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional»⁹.

La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, constituye un avance significativo en la profundización que el TC realiza del artículo 149.1.3.^a CE, al abordar el problema desde una triple perspectiva. De acuerdo con la misma, en sentido *negativo* y en cuanto materia jurídica, las relaciones internacionales «no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno»¹⁰.

En sentido *positivo*, el objeto de la reserva del artículo 149.1.3.^a lo constituyen las relaciones de España con otros Estados —lo que conforma a su vez «el aspecto más tradicional de estas relaciones»— y con Organizaciones internacionales gubernamentales. También, la celebración de tratados, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado¹¹.

Finalmente, *desde una perspectiva global*, el TC manifiesta que las relaciones internacionales del artículo 149.1.3.^a «son relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional», lo que excluye *necesariamente*, «que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones Internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones»¹².

En consecuencia, y dada la inexistencia de habilitación en nuestro ordenamiento interno para que las CCAA puedan celebrar tratados, esta opción les está vedada salvo que en el futuro se opte por utilizar la vía que proporciona el artículo 150.2 CE¹³.

2. La acción exterior autonómica

A) Contenido

Pero, como hemos indicado anteriormente, el TC no se ha ocupado únicamente de delimitar el contenido del artículo 149.1.3.^a, sino que también ha precisado sus límites

⁸ Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, fundamento jurídico n.º 5 (BOE, n.º 151, de 25 de junio de 1994).

⁹ Ibid. Concepción que coincide con lo que la doctrina ha calificado como el «núcleo duro» de las relaciones internacionales. Esto es, ámbitos reservados exclusivamente al Estado e inherentes al mismo.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. Esta construcción del TC coincide, además, con la interpretación otorgada por la doctrina al art. 149.1.3 CE, esto es, que este artículo tiene por objeto lo que aquélla ha calificado como el «núcleo duro» de las relaciones internacionales. Vid. sobre este particular la doctrina citada en la nota (1) del presente trabajo.

¹³ El art. 150.2 dice: «2. 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».

con el fin de evitar interpretaciones expansivas del mismo. En este sentido, ya desde su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, el TC afirma el criterio que reiterará en su jurisprudencia posterior. De acuerdo con el mismo, «la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3.^a CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida de una cierta incidencia exterior por remota que sea» pues de lo contrario «se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»¹⁴.

Desbrozado el campo, la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, proyecta esa delimitación conceptual sobre las actividades autonómicas que posean una proyección externa, manifestando que tales actividades cuentan con el límite de las reservas que la Constitución realiza en favor del Estado y, en concreto, la del artículo 149.1.3.^a Esta conclusión posee dos vertientes. Por un lado, significa que «forzosamente... quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluíbles en ese título»¹⁵. Pero, por otro, no implica que quepa identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que tal restricción no encuentra fundamento ni en la literalidad de la Constitución —que «ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las “relaciones internacionales”: así, “comercio exterior” (art. 149.1.10) o “Sanidad exterior” (art. 149.1.16)...»— ni en la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional hasta la fecha¹⁶.

Pero en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, el TC también aborda la acción exterior autonómica precisando qué tipo de *actividades de proyección exterior pueden llevar a cabo las CCAA*. De conformidad con la misma, esa acción exterior «debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales»¹⁷.

Sin embargo, esta acotación —precisa el Tribunal— no es exhaustiva. De ahí que, a continuación, manifieste que las actividades de las CCAA que tengan una proyección exterior deberán ser tasadas con arreglo a tres criterios al objeto de determinar si inciden o no en la reserva estatal del artículo 149.1.3.^a: de un lado, la existencia de la atribución competencial estatutaria. De otro, que tales actividades no incidan en la reserva estatal con el contenido antes descrito. Finalmente, que esas actividades no perturben o condicionen tal reserva. En resumen, y esta afirmación es importante, «no toda “ac-

¹⁴ BOE, n.º 10, de 11 de enero de 1985. En la misma línea se pronuncia el Tribunal en las Sentencias siguientes: 153/1989, de 5 de octubre, BOE, n.º 267, de 7 de noviembre de 1989, fundamento jurídico 8; 54/1990, de 28 de marzo, BOE, n.º 92, de 17 de abril de 1990; 17/1991, de 31 de enero, BOE, n.º 48, de 25 de febrero de 1991; 76/1991, de 11 de abril, BOE, n.º 115, de 14 de mayo de 1991; 100/1991, de 13 de mayo, BOE, n.º 145, de 18 de junio de 1991. Más recientemente, en la Sentencia 80/1993, de 8 de marzo (BOE, n.º 90, de 15 de abril de 1993, fundamento jurídico n.º 3).

¹⁵ BOE, n.º 151, de 25 de junio de 1994, fundamento jurídico n.º 5.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ *Op. cit.*, fundamento jurídico n.º 6.

tividad de relación exterior" de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3.^a CE»¹⁸.

En definitiva, eso significa que «dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales»¹⁹. En este sentido, el propio Tribunal cita como ejemplo de tales medidas la Circular de 31 de octubre de 1983 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas relativa a los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas y el Real Decreto 124/88, de 12 de febrero, cuyo artículo 4.2 establece la cooperación entre la Oficina Española de Turismo y las Comunidades Autónomas cuando éstas realicen actividades de promoción del turismo fuera de su ámbito territorial en el exterior y siempre que aquéllas «se sujeten a las normas y directrices de promoción turística exterior que establece la Administración del Estado»²⁰.

El reconocimiento por el TC de la constitucionalidad de la acción exterior autonómica supone, sin duda, un gran avance, máxime ante la inexistencia de regulación de tales actividades en el ordenamiento español. También cuando desde la Abogacía del Estado se defienden posiciones nada coherentes con el Estado autonómico que establece el bloque de constitucionalidad²¹. Ahora bien, la jurisprudencia del TC no cubre todas las vertientes de la acción exterior autonómica sino que establece unas directrices generales que expresan su concepción sobre el particular.

Del examen de la práctica desarrollada hasta la fecha por las CCAA en el marco de su acción exterior se desprenden una pluralidad de ámbitos materiales: los viajes al extranjero, la cooperación transfronteriza (celebración de acuerdos y creación de organismos de cooperación), la cooperación interterritorial (de acuerdo con la definición del Consejo de Europa aquella que no tiene como referente la vecindad o contigüidad fronterizas, concretándose la práctica existente también en acuerdos y en la creación de organismos de cooperación), la cooperación al desarrollo así como la acción exterior en el marco de la Unión Europea²².

Como ya hemos indicado, de estos ámbitos de actuación únicamente han sido objeto de alguna regulación los relativos a los viajes al extranjero y, parcialmente, la cooperación transfronteriza. Igualmente, por lo que se refiere a la Unión Europea, la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios pero desde la perspectiva interna española. Otros, como la celebración de acuerdos, únicamente cuentan con el criterio

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. Este tipo de medidas ya existen en el Derecho Comparado. Tal es el caso de Francia, respecto del cual cabe citar las Circulares del Primer Ministro de 1985 y 1987 relativas a la acción exterior de las colectividades locales —regiones, departamentos y municipios— (*JORF*, de 16 de mayo de 1987). Vid. un examen de las mismas en nuestra obra *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, 1989, pp. 202-214.

²⁰ Ibid., fundamento jurídico n.º 6. Vid. el texto del Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero en *BOE*, n.º 44, de 20 de febrero de 1988.

²¹ De la que es buena muestra la afirmación realizada en el conflicto positivo de competencia 1501/1988 en relación con la Oficina Vasca ante la Comunidad Europea: «No hay, o mejor, no puede ni debe haber, relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas» (n.º 2 de los Antecedentes).

²² Por otra parte, existe también una acción exterior desarrollada por Provincias y Municipios españoles.

afirmado por el TC en la Sentencia 137/1989, de 20 de julio —ya citada—; criterio que no puede ser tomado como referencia para resolver el problema en la medida en que no sólo ha sido desbordado por la práctica de las CCAA sino que tampoco los acuerdos concluidos con posterioridad a dicha Sentencia han sido objeto de impugnación por la Administración Central ante el TC. Igualmente, ha sido el TC el que ha declarado la constitucionalidad de las oficinas abiertas por las CCAA ante las instituciones comunitarias.

En el presente trabajo nos ocuparemos también de los aspectos de la acción exterior autonómica que todavía no han sido resueltos. Tal es el caso de la participación autonómica en la celebración de tratados internacionales por la Administración Central, de la inclusión de las CCAA fronterizas en los organismos de cooperación transfronteriza existentes entre España y otros Estados vecinos y que se ocupan de materias o secciones de materias en la actualidad de competencia autonómica, así como de la presencia de las CCAA en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea.

B) *La conclusión de instrumentos*

El examen de la práctica existente revela que gran parte de las CCAA han concluido algún tipo de instrumento tanto con Estados, órganos del Estado, Organizaciones internacionales gubernamentales, así como con entidades o colectividades territoriales pertenecientes a otros Estados (Regiones, Cantones, Estados Federados, Provincias, Departamentos, Condados, Principados, Prefecturas y Municipios) para formalizar su cooperación²³.

Como ya hemos indicado, el criterio inicial del TC sobre este particular, afirmado en su Sentencia 137/1989, de 20 de julio, en relación con el «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, con el objeto de iniciar una colaboración para el estudio de la administración del medio ambiente en Galicia y de planificar los abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de rías en Galicia, fue de signo negativo.

A los efectos del presente apartado, de esta Sentencia nos interesa especialmente la afirmación realizada por el TC en su fundamento jurídico n.º 3, según la cual:

[...] todo Convenio o Acuerdo celebrado por uno de tales entes —las CCAA— con una organización internacional, un Estado u otro ente intraestatal extranjeros, adolecería de inconstitucionalidad, y ello con independencia de la competencia del ente aludido sobre el sector material de actividad concreto objeto de pacción²⁴.

De acuerdo con la jurisprudencia del TC ya examinada en las páginas precedentes, el párrafo anteriormente transcrito resuelve la inconstitucionalidad del «Comunicado

²³ Utilizamos el término «instrumento» para uniformizar las distintas denominaciones empleadas por las CCAA y sus interlocutores a la hora de formalizar, en la práctica, su cooperación en un texto.

²⁴ BOE, n.º 190, de 10 de agosto de 1989.

de Colaboración» al considerarlo un acuerdo entre una Comunidad Autónoma y un órgano de un Gobierno extranjero (concepción que no es compartida por cuatro Magistrados por considerar que el contenido del Comunicado tiene por objeto un ámbito de competencia autonómica de la Junta de Galicia susceptible de contratación administrativa por esta Comunidad Autónoma) y, por lo tanto, inmersa en el artículo 149.1.3.^a CE. Al margen de este problema, el TC va más allá al manifestar que también los acuerdos entre CCAA y otros entes intraestatales extranjeros adolecerían de inconstitucionalidad al considerarlos comprendidos dentro de la reserva estatal del artículo 149.1.3.^a CE. Este planteamiento nos parece exagerado en la medida en que el contenido de ese tipo de acuerdos se sitúa en el marco competencial de las CCAA que los celebran y no conllevan la responsabilidad internacional del Estado, criterio éste que —de acuerdo con la jurisprudencia del propio Tribunal— tiene por efecto hacer operativa la intervención de la reserva estatal del artículo 149.1.3.^a Por otra parte, como podremos comprobar después, han sido numerosos los instrumentos concluidos entre CCAA y otros entes intraestatales extranjeros (por emplear la denominación utilizada por el TC) sin que ninguno de ellos haya sido objeto, hasta la fecha, de ningún conflicto positivo de competencia ante el TC. Este hecho revela que la práctica ha superado el criterio del Alto Tribunal.

Por otra parte, con posterioridad a la citada Sentencia 137/1989, el TC ha avanzado más en su construcción manifestando la constitucionalidad de las actividades autonómicas con alcance o proyección exterior siempre que no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado ni en la reserva estatal del artículo 149.1.3.^a tal y como ha sido interpretado por el propio Tribunal, no perturben o condicionen esa reserva, no generen responsabilidad del Estado frente a otros Estados u Organizaciones Internacionales o supranacionales y que tales actividades tengan por objeto materias respecto de las cuales exista una atribución competencial²⁵.

Como puede constatarse, hasta la fecha el problema de fondo viene determinado tanto por la inexistencia en nuestro ordenamiento interno de regulación sobre este aspecto de la acción exterior autonómica, como por el interés que tienen las CCAA en desarrollar una acción propia en la vertiente exterior de las competencias que les reconoce el bloque de constitucionalidad, lo que sitúa al TC en el papel de intérprete de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acuerdo en el caso concreto. Ahora bien, como es evidente, la hipotética intervención del TC sólo tendrá lugar en el supuesto de que la Administración Central plantee un conflicto positivo de competencia y este hecho sólo ha acontecido en esa única ocasión.

En cualquier caso, remitir al TC la regulación de esta cuestión no es una solución. Por eso cabe lamentar nuevamente que —como en materia de tratados internacionales— nuestros legisladores y la Administración Central no se hayan inspirado hasta la fecha en el Derecho Comparado para abordarla satisfactoriamente. En nuestro contexto más cercano, la regulación existente en Francia constituye un ejemplo significativo de la resolución satisfactoria del problema. En este caso, la técnica empleada se articula tanto a través de sendas Circulares del Primer Ministro sobre la acción exterior de las colectividades locales, de 10 de mayo de 1985 y de 12 de mayo de 1987²⁶ como por vía

²⁵ Cf. Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, ya citada, fundamentos jurídicos 5 y 6.

²⁶ De la primera el autor posee copia. Vid. el texto de la segunda en *JORF*, de 16 de mayo de 1987. Estas Circulares tienen su origen en la discordancia existente con anterioridad a las mismas entre la acción ex-

legislativa: artículo 65.3 de la Ley n.º 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamento y regiones²⁷ y artículo 131.I de la Ley de orientación n.º 91-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República²⁸. Todas ellas tienen en común la aceptación de la acción exterior de las colectividades locales francesas como un hecho natural que redundará en beneficio del conjunto del Estado²⁹. De ahí la puesta a disposición de las colectividades locales de las legaciones diplomáticas y consulares francesas³⁰.

Como ya hemos puesto de manifiesto, la inexistencia de regulación en nuestro ordenamiento interno y el interés de las CCAA en desarrollar una acción propia en la vertiente exterior de sus competencias o en cuestiones de su interés ha producido hasta la fecha una práctica abundantísima que comprende cerca de un centenar de instrumentos. Una de las primeras características de esa práctica es su diversidad, tanto respecto de los sujetos o partes con los que se concluyen como desde el punto de vista de su denominación y contenido, destacando el hecho de que de ese casi centenar de instrumentos concluidos por las CCAA diecisiete lo son entre CCAA y sujetos de Derecho Internacional (Estados u órganos del Estado) y dos con Organizaciones Internacionales sin que —excepto el Comunicado de Colaboración entre la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca— ninguno de los demás instrumentos antes reseñados haya sido objeto de impugnación ante el TC.

En cuanto al resto de los instrumentos concluidos hasta la fecha por las CCAA, tienen por Partes: *Regiones* (italianas, francesas, portuguesas, belgas, holandesas, rusas y chilenas), *Estados Federados* (de Australia, Brasil, Venezuela, Federación Rusa, Alemania, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico), *Cantones* (suizos), *Provincias* (de Argentina, Marruecos, Cuba, Canadá, China), *Departamentos* (de Francia y Uruguay), *Condados* (Reino Unido), *Prefecturas* (de Japón) y *Municipios* (de Argentina, Marruecos y Cuba).

terior de la República Francesa y de algunos Territorios de Ultramar, siendo para garantizar la unidad de acción en el exterior que se dictan. Sobre estas Circulares, con mayor profundidad, vid. nuestros trabajos: *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, 1990, pp. 199-214.

²⁷ Si bien limitado a la cooperación transfronteriza de las regiones francesas que tengan una frontera común con una región de otro Estado (*JORF*, n.º 52, de 3 de febrero de 1982). El art. 65.3 dice: «El Consejo regional, con la autorización del Gobierno, puede decidir la organización, con fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, de contactos regulares con colectividades descentralizadas extranjeras que tengan una frontera común con la región».

²⁸ Vid. el texto en *JORF*, de 8 de febrero de 1992. Este artículo dice: «Las colectividades territoriales y sus agrupaciones pueden concluir convenios con colectividades territoriales extranjeras y sus agrupaciones, dentro de los límites de sus competencias y en el respeto de los compromisos internacionales de Francia».

²⁹ Se trata «de un elemento positivo. Las colectividades territoriales actuando en el interés de sus poblaciones, contribuyen a multiplicar y a diversificar la acción de Francia en el mundo, sirviendo a la vez de multiplicador y de vínculo... En un ámbito en plena evolución se trata, en definitiva, de aportar a las colectividades territoriales toda la ayuda que puedan necesitar sin que el Estado interfiera en su libre administración» (Circular de 10 de mayo de 1985).

³⁰ «Además, nuestras legaciones diplomáticas y consulares constituyen a través del mundo una red que las autoridades locales pueden contactar con éxito para las iniciativas que van a llevar a cabo. Aquéllas pueden apoyar útilmente sus iniciativas, especialmente a través de la acción de sus servicios de expansión económica y de cooperación cultural, científica y técnica» (ibid.).

La denominación formal que reciben los distintos instrumentos es enormemente variada, no existiendo un denominador común que determine la utilización de una u otra expresión.

Finalmente, en cuanto al contenido, todos ellos abordan cuestiones de interés para las respectivas CCAA ubicables en su ámbito material de competencias, siendo abordadas desde las siguientes perspectivas: cooperación transfronteriza (acuerdos de cooperación y de creación de organismos de cooperación), cooperación interterritorial (con el mismo contenido que en supuesto anterior) y cooperación al desarrollo. Los examinaremos en el apartado III del presente trabajo.

II. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

1. La participación en el proceso de celebración de tratados por el Gobierno del Estado

Como ya hemos expuesto en las páginas precedentes, de la jurisprudencia dictada por el TC se desprende que las CCAA no pueden celebrar tratados por ser éste un ámbito objeto de la reserva que el artículo 149.1.3.^a CE realiza en favor de la Administración Central del Estado³¹. Pero una cosa es que las CCAA no puedan celebrar tratados y otra, distinta, que las CCAA puedan participar en el proceso de celebración del tratado mediante su inclusión en el seno de la delegación española. Esta cuestión, que tampoco ha sido objeto de regulación hasta la fecha, posee un interés especial desde la perspectiva de aquellos tratados que sean de interés o tengan por objeto materias de competencia exclusiva autonómica.

También sobre este particular cabe lamentar que el vacío existente no haya sido cubierto mediante el recurso a las soluciones que proporciona el Derecho comparado³². Como es sabido, en relación con la fase inicial del proceso de celebración de los tratados, las únicas medidas retenidas por nuestro ordenamiento interno vienen dadas por las cláusulas de los Estatutos de Autonomía respecto de la fase inicial del proceso de celebración de tratados: de *información*³³, *instancia*³⁴ o *solicitud*³⁵. Sobre este particu-

³¹ Sin olvidar las posibilidades que a este respecto ofrece el art. 150.2 CE, ya examinado.

³² Es el caso, por ejemplo, del art. 229 de la Constitución de Portugal, del art. 47 del Estatuto de la Región Friuli Venecia Julia y del art. 52 del Estatuto de Cerdeña.

³³ A los Gobiernos autónomos por parte del Gobierno del Estado, de los tratados, convenios internacionales y proyectos de legislación aduanera que afecten a materias de interés para la Comunidad Autónoma de que se trate. Es el caso del art. 20.5 del Estatuto vasco, del art. 27.5 del Estatuto catalán, del art. 23.1 del Estatuto andaluz, del art. 34.3 del Estatuto asturiano, del art. 16.k) del Estatuto aragonés, del art. 68 de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, del art. 14.2 del Estatuto murciano, del art. 37.1 del Estatuto canario y del art. 33.1 del Estatuto madrileño.

³⁴ Al Gobierno del Estado para que celebre los tratados internacionales que interesen a la Comunidad Autónoma de que se trate. Es el caso del art. 23.3 del Estatuto andaluz y del art. 40.3 del Estatuto castellano-manchego.

³⁵ Al Gobierno del Estado para que celebre los tratados internacionales que interesen a la Comunidad autónoma de que se trate. Es el caso del art. 6.5 del Estatuto vasco en relación con el euskera, del art. 27.4 del Estatuto catalán, del art. 7.2 del Estatuto gallego, del art. 75.2 del Estatuto andaluz, del art. 8, párrafo se-

lar, cabe adelantar que el resultado que arroja la encuesta por sondeo que a los efectos del presente trabajo hemos efectuado a todos los Parlamentos de las CCAA cuyos Estatutos de Autonomía contienen cláusulas como las indicadas, revela que las mismas han sido utilizadas en muy pocas ocasiones.

El problema más relevante que plantean dichas cláusulas es el relativo a sus efectos: si obligan o no al Gobierno del Estado. Respecto a las primeras, de *información*, sólo el Estatuto canario contempla lo que ocurre una vez facilitada la información, precisando su artículo 37.1 que «recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer»³⁶. Parece claro, la doctrina así lo estima, que esta opinión no vincula al Gobierno del Estado. Pero también parece lógico, desde una perspectiva de colaboración entre las distintas administraciones estatales en orden tanto a la consecución del interés general como a la futura aplicación y ejecución de ese tratado en esa Comunidad, que el Gobierno del Estado debería tenerla en cuenta a la hora de negociar el tratado. Por otra parte, como es comprensible, la información debe ser facilitada durante la fase inicial del proceso de celebración del tratado, esto es, durante la negociación, adopción y autenticación de su texto y, en todo caso, antes de esta última en la medida en que después el texto ya es definitivo. De lo que se trata es de permitir que la Comunidad Autónoma interesada pueda emitir su opinión y contribuir, en su caso, a la mejora del tratado que después deberá aplicar.

En definitiva, como ha destacado la doctrina en relación con las cláusulas de información, «la exigencia de un interés *específico* por parte de la Comunidad Autónoma no se confunde necesariamente con las materias sobre las que se le reconoce una competencia exclusiva y, en todo caso, ese interés existe por lo general en asuntos de cooperación transfronteriza y, en principio, debe presumirse [...] de lo que se trata no es de satisfacer la curiosidad o cumplir con un deber de cortesía o un uso de urbanidad, sino de conocer los puntos de vista de la Comunidad Autónoma en tiempo hábil para influir en la negociación según la estimación que de esas opiniones hagan los órganos centrales del Estado responsables de su conducción»³⁷. Parece claro que de no dotarse a esta cláusula estatutaria de un contenido como el propuesto, la misma carece de efectividad.

En relación con esta cláusula estatutaria de información, la práctica ha proporcionado hasta la fecha algunos ejemplos. Es el caso del acuerdo adoptado por unanimidad, el 19 de noviembre de 1988, por la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el sentido de

gundo, del Estatuto asturiano, del art. 40.1 del Estatuto aragonés, del art. 8, párrafo 2 del Estatuto asturiano, del art. 6.2 del Estatuto cántabro, del art. 7, párrafo segundo, del Estatuto castellano-manchego, del art. 3.3, párrafo segundo, del Estatuto extremeño, del art. 8.2 del Estatuto balear y del art. 6, párrafo segundo, del Estatuto castellano-leonés.

³⁶ BOE, n.º 195, de 16 de agosto de 1982. Sobre este particular se ha afirmado que «la formulación expresa contenida en el Estatuto canario cabe entenderla implícita en los demás Estatutos que prevén el derecho a recibir información (...) —y en todos los demás, añadimos nosotros, dado que lo determinante es el contenido del tratado que puede versar sobre una competencia de titularidad autonómica o de interés para la Comunidad Autónoma en cuestión— (M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en la obra colectiva *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz 1986*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, p. 308).

³⁷ A. REMIRO BROTONS, «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *1 Semana de Cuestiones Internacionales*, Cátedra Alfonso V de Aragón, Institución Fernando el Católico (CSIC), Zaragoza, 1983, p. 150. El subrayado es del original.

[...]

2. Interesar de los responsables competentes del Estado Francés y del Estado Español la oportuna información sobre el estado de las conversaciones que se vienen manteniendo cara a la firma de un Tratado bilateral de Cooperación Transfronteriza entre los dos Estados mencionados.

3. Dirigirse a los responsables competentes del Estado Español a fin de interesar de los mismos el cumplimiento de las previsiones contenidas en los Estatutos de Autonomía en relación con el conocimiento de la elaboración de tratados y convenios en cuanto afecten a materias que puedan concernir al interés específico de las Comunidades Autónomas³⁸.

El segundo ejemplo también tiene lugar en 1988, pero esta vez en el marco del Parlamento Vasco con motivo de la enmienda transaccional presentada por todos los Grupos Parlamentarios a la Proposición no de Ley formulada por el Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna, sobre la creación de una plataforma de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y el País Vasco en el Estado francés y que se tradujo en el acuerdo de aprobación de la citada Proposición no de Ley por unanimidad³⁹. Finalmente, y con carácter más reciente, la información facilitada en la práctica a las Comunidades Autónomas pirenaicas en relación con el proceso de celebración del Tratado bilateral hispano-francés sobre cooperación transfronteriza firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995⁴⁰.

En cuanto a las cláusulas estatutarias de *instancia* y *solicitud*, la doctrina ha manifestado que «el derecho de instar la celebración de los tratados culturales o de otras especies obliga al Gobierno, a menos que el derecho se vacíe de contenido, a formalizar la petición de iniciar las negociaciones y a llevarlas a cabo o, en su caso, a motivar adecuadamente, su negativa o imposibilidad»⁴¹. Sobre este particular, la práctica también proporciona algunos ejemplos. Así, las Proposiciones no de Ley aprobadas en 1988 y 1983 por los Parlamentos Vasco y Gallego tendentes, respectivamente, a la solicitud para la firma de un convenio internacional entre España y Francia a fin de salvaguar-

³⁸ *Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, 6.ª Sesión Plenaria, Seu d'Urgell, 18-19 de noviembre de 1988, Generalitat de Catalunya, Departament de la Prèsidencia, abril 1989, p. 70. Como es sabido, las CCAA que integran este organismo son: Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco. Por parte francesa, las Regiones de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon. Por último, el Principado de Andorra que en 1995 se constituyó en Estado (lo que otorga una relevancia especial a las relaciones en el seno de la CTP).

³⁹ Del tenor siguiente: «...3. En el marco de dicho proceso se cumplirán, en particular, las previsiones contenidas en el art. 20.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en relación al proceso de elaboración de los acuerdos internacionales necesarios para su plena articulación y aplicación, que deberán asegurar la amplitud y flexibilidad adecuadas para garantizar el protagonismo de todos los Entes y Colectividades concernidos en la creación de un marco de cooperación transfronteriza generalizado.

»4. El Presidente del Parlamento dará cuenta al Presidente del Gobierno del Estado y a los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de lo aprobado en esta Proposición no de Ley» [*Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, III Legislatura, Serie B, IV, Núm. 98 (a), de 19 de diciembre de 1988].

⁴⁰ Cabe destacar la perfecta articulación por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la participación autonómica en la fase inicial del proceso de formación de este Tratado y que es un magnífico ejemplo del modo en que debe abordarse la participación autonómica sobre este particular.

⁴¹ A. REMIRO BROTONS, «El territorio...», *op. cit.*, p. 150.

dar y fomentar el euskera, así como al establecimiento de relaciones culturales entre Galicia y Portugal⁴².

Cuestión distinta a la examinada hasta ahora, es la relativa a la participación de las CCAA en la fase inicial del proceso de formación del tratado que verse sobre una materia de competencia o de interés autonómicos. Como hemos indicado, sobre este particular no existe ninguna previsión en nuestro ordenamiento interno. Sí, en cambio, un ejemplo de la práctica reciente como es el relativo al proceso de celebración del Tratado bilateral hispano-francés sobre cooperación transfronteriza firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995, en el que participaron activamente las CCAA pirenaicas⁴³.

El tema no es baladí. De lo que se trata es de articular la colaboración entre el poder central y los poderes periféricos también en este ámbito del proceso de celebración de tratados internacionales. Y esto, no sólo con el fin de evitar hipotéticos problemas —negativa autonómica a aplicar un tratado en cuyo proceso de formación no ha participado— sino, sobre todo, de facilitar respuestas concretas y coherentes con el Estado autonómico y con el bloque de constitucionalidad a una situación que todavía permanece sin respuesta normativa cuando nos acercamos al vigésimo aniversario de la CE.

El TC ha destacado en distintas ocasiones la necesidad de esa colaboración. Así, por ejemplo, en su Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, en la que afirma que «tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la *necesidad de colaboración* entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión, en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar»⁴⁴. También posteriormente, en su Sentencia 137/1989, de 20 de julio, en la que manifiesta que nuestra Constitución «tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito —de los tratados— mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades»⁴⁵.

Pero es que, además, la participación autonómica en el proceso de celebración de tratados por el Gobierno del Estado posee una dimensión específica en el ámbito de las

⁴² Vid. los textos, respectivamente, en *Boletín Oficial del Parlamento Vasco*, III Legislatura, Serie B IV, Núm. 56 (d), de 16 de marzo de 1988 y en *Boletín Oficial del Parlamento Gallego*, n.º 73, de 11 de marzo de 1983, p. 1521. La Proposición no de Ley del Parlamento gallego precisa, además, que: «Galicia estaría presente como tal, en el seno de la Comisión del Estado que lleve adelante las pertinentes negociaciones. El Parlamento elaborará unos principios básicos para la celebración de ese Tratado» (ibid.).

De la información que hemos recibido en respuesta a la encuesta por sondeo que hemos realizado a los Parlamentos autonómicos se desprende la inexistencia de otros ejemplos.

⁴³ Por lo que conocemos, hasta la fecha es el único caso de un tratado internacional en el que se ha dado la participación autonómica tal y como viene proponiendo desde hace tiempo la doctrina internacionalista española. Vid. recientemente y respecto de Galicia J. PUEYO LOSA, «La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado», *Dereito-Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. IV, n.º 2, 1995, pp. 161-199.

⁴⁴ *BOE*, n.º 11, de 13 de enero de 1989, fundamento jurídico n.º 2. El subrayado es nuestro.

⁴⁵ *BOE*, n.º 190, de 10 de agosto de 1989, fundamento jurídico n.º 4.

relaciones de vecindad o de la cooperación transfronteriza de España con los Estados vecinos. En efecto, como examinaremos después, la práctica totalidad de esos tratados son anteriores al bloque de constitucionalidad, tienen por objeto materias en la actualidad de competencia autonómica, o crean organismos de cooperación transfronteriza que tratan sobre esas materias en cuyo seno no están representadas las CCAA. De ahí, no sólo la necesidad de abordar esa participación sino, también, la de hacerlo en coherencia con las exigencias derivadas del bloque de constitucionalidad.

Sobre este particular, la práctica iniciada por el Ministerio de Asuntos Exteriores en relación con el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 constituye un buen precedente del modo en que debe ser afrontada esta cuestión. Ya con anterioridad la doctrina había sugerido algunos mecanismos para habilitar esa participación. Así, una «interpretación generosa» por el Ministerio de Asuntos Exteriores de las cláusulas estatutarias examinadas⁴⁶. Además, dado que el ejemplo antes citado parece evidenciar la existencia en la actualidad de una voluntad política antes ausente, la mejor de las fórmulas para articular dicha participación debería venir de la mano de la reforma, tantas veces contemplada pero nunca emprendida, del Decreto 801/72 de 24 de marzo, del Ministerio de Asuntos Exteriores, relativo a la ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales; reforma que debería ser emprendida en coherencia con la estructura autonómica del Estado y con el reparto competencial que consagra el bloque de constitucionalidad⁴⁷. Dicha reforma se situaría también en la línea adoptada por algunos Estatutos de Autonomía que reconocen a sus CCAA la obligación (por utilizar los términos empleados por el TC) de ejecutar tratados, evitándose así hipotéticos problemas en este terreno como los que ya hemos puesto de relieve⁴⁸.

De lo que se trata, en definitiva, no es sólo de abordar la solución a esta cuestión desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad sino, también, de «descender de los grandes principios al terreno en que se mueven las necesidades cotidianas de los hombres y de los pueblos. Hay que acercarlos a ellos la capacidad y los recursos precisos para satisfacerlos»⁴⁹.

2. La participación en órganos colegiados de la Administración General del Estado

Como es sabido, la acción exterior del Estado se lleva a cabo no sólo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores sino, también, a través de órganos colegiados de la Administración General del Estado en el ámbito de las competencias cuya titularidad

⁴⁶ L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *El proceso de celebración de tratados internacionales y su eficacia interna en el sistema constitucional español (teoría y práctica)*, International Law Association, Madrid, 1984, p. 24. Coincidimos con este autor en que «la peor de las soluciones sería, sin duda, la de no prever mecanismos concretos de participación» (ibid., p. 25).

⁴⁷ Vid. el texto de este Decreto en *BOE*, n.º 85, de 8 de abril de 1972.

⁴⁸ Cf. la Sentencia 58/1982, de 27 de julio (*BOE*, n.º 197, de 18 de agosto de 1982). Estas cláusulas estatutarias son, por otra parte, «lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de tratados en que es parte;» (Sentencia 44/1982, de 8 de julio, *BOE*, n.º 185, de 4 de agosto de 1982, fundamento jurídico n.º 4).

⁴⁹ A. REMIRO BROTONS, «El territorio...», *op. cit.*, p. 148.

ostenta dicha Administración General. Por otra parte, «el hecho de que el Estado tenga atribuida con carácter exclusivo la competencia constitucional en materia de relaciones internacionales, no ha sido un obstáculo para que éste haya creado y regulado diferentes órganos en los que, a pesar de estar adscritos a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas pueden participar y tomar parte en los debates que se susciten»⁵⁰.

La información que nos ha sido amablemente remitida por el Subdirector General de Cooperación Sectorial con Comunidades Autónomas destaca como más significativos los órganos colegiados siguientes: el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), el Consejo Promotor del Turismo, el Consejo General de la Emigración, la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, el Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental y la Comisión de Promoción Turística del Camino de Santiago.

La participación autonómica en el seno del *Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)* se formaliza a través del Real Decreto 317/1996, de 23 de febrero, por el que se modifica su estructura orgánica, siendo articulada mediante su inserción en el Consejo de Administración del ICEX, en el que cuentan con ocho Vocales⁵¹.

Por Real Decreto 328/1995, de 3 de marzo, se crea el *Consejo Promotor del Turismo*⁵². Ya con anterioridad, el Real Decreto 1.693/1994, de 22 de julio, de Organización Turística del Estado, había configurado la «colaboración y la coordinación activa de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, con los entes locales y con el propio sector turístico, como principios generales de aplicación inexcusable para lograr la viabilidad y eficacia de la definición de una estrategia nacional en materia de turismo». En consecuencia, la creación del Consejo Promotor formaliza la participación autonómica en las funciones y actividades del Instituto de Turismo de España, acomodándola en el seno del citado Consejo con nueve vocales: cinco designados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias, Cataluña y Valencia, y los otros cuatro previo acuerdo entre las restantes Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Turismo.

El *Consejo General de la Emigración* es un órgano de carácter consultivo adscrito a la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Asuntos Sociales. La participación autonómica en el seno de este organismo se llevó a cabo mediante el Real Decreto 597/1994, de 8 de abril (modificativo del Real Decreto 1.339/1987, de 30 de octubre, de constitución y funciones en materia de cauces de participación institucional

⁵⁰ «Nota sobre diferentes aspectos de actividades de las Comunidades Autónomas en materia de acción exterior», amablemente remitida al autor del presente trabajo por D. José M.ª Pérez Medina, Subdirector General de Cooperación Sectorial con Comunidades Autónomas, del Ministerio para las Administraciones Públicas, en abril de 1996.

⁵¹ Vid. el texto en *BOE*, n.º 64, de 14 de marzo de 1996. El art. 10.3 dice: «Los Vocales de las correspondientes Comunidades Autónomas serán designados de la siguiente manera: cinco, de las Comunidades Autónomas con mayor volumen de exportaciones, y los otros tres, de las restantes Comunidades Autónomas».

En relación con esta cuestión cabe citar el Convenio entre el Gobierno Vasco, el ICEX y la Empresa ENRO NOW SA relativo a la comercialización de productos de alimentación del País Vasco, de 31 de diciembre de 1992.

⁵² *BOE*, n.º 75, de 29 de marzo de 1995.

de los españoles residentes en el extranjero), cuyo artículo 10.4 contempla la participación en el Consejo de «cuatro Consejeros en representación de las Comunidades Autónomas, designados, a propuesta de las mismas, por la Ministra de Asuntos Sociales, de acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores»⁵³.

La *Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO* fue creada por Decreto de 20 de febrero de 1953 «como órgano de conexión con dicha organización internacional de aquellos organismos y entidades de carácter público y privado que desarrollan en nuestro país actividades relacionadas con la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación». Esta Comisión depende de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia, y Cultura en lo concerniente a la competencia de cada uno de ellos, estando adscrita orgánicamente a la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas del Ministerio de Asuntos Exteriores⁵⁴.

El Real Decreto 972/1994, de 13 de mayo, por el que se reestructura la citada Comisión precisa que, además de servir de enlace con la Secretaría de la UNESCO y demás organizaciones dependientes de ella, entre sus fines se encuentra también el relativo a la canalización de la presencia de las CCAA en la UNESCO, «para reflejar en la participación española la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española»⁵⁵.

La participación autonómica en el seno de esta Comisión se articula a través de la presencia de un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en el Pleno de la misma.

Otro órgano colegiado con participación autonómica es el *Consejo Asesor para la Promoción del Comercio con África Occidental*, en el que se encuentra representada la Comunidad Autónoma de Canarias⁵⁶.

En la información recibida del Ministerio para las Administraciones Públicas a los fines del presente trabajo, se cita también la *Comisión de Promoción Turística del Camino de Santiago*, carente de normativa específica y tratándose de un órgano de cooperación voluntaria y no regulada vinculada al Consejo Jacobeo.

3. La necesaria adecuación al bloque de constitucionalidad de los tratados vigentes con los Estados vecinos en el marco de las relaciones de vecindad

En las páginas precedentes, al abordar la participación de las CCAA en el proceso de celebración de tratados por el Gobierno del Estado, hemos apuntado el problema no resuelto hasta la fecha de los tratados concluidos por España con los Estados vecinos en el marco de las relaciones de vecindad que, en su gran mayoría, se caracterizan por ser anteriores al bloque de constitucionalidad. Este hecho tiene una doble consecuencia: esos tratados, que tienen por objeto materias o secciones de materias en la actuali-

⁵³ Vid. el texto del Real Decreto 597/1994, de 8 de abril, en *BOE*, n.º 93, de 19 de abril de 1994.

⁵⁴ Real Decreto 972/1994, de 13 de mayo, por el que se reestructura la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO (*BOE*, n.º 141, de 14 de junio de 1994). Vid. el art. 8.

⁵⁵ Art. 1.c).

⁵⁶ Vid. el Real Decreto 417/1996, de 1 de marzo, por el que se regula la composición y funciones del citado Consejo (*BOE* de 26 de marzo de 1996).

dad de competencia autonómica, no contemplan ninguna intervención de las CCAA⁵⁷. Además, algunos de esos tratados crean Comisiones de cooperación en las que no están representadas las CCAA.

Sin perjuicio de remitir al lector a los trabajos en los que hemos examinado este problema⁵⁸, a continuación expondremos sintéticamente los tratados afectados por el bloque de constitucionalidad y que, en nuestra opinión, deben ser adaptados a las exigencias que del mismo se derivan desde la perspectiva de nuestro ordenamiento interno.

En lo que a las relaciones de vecindad con *Francia* se refiere la situación descrita afecta a dos bloques de tratados: de un lado, aquellos que crean Comisiones de cooperación en la materia a la que se refieren. De otro, tratados sobre materias o secciones de materias.

Respecto de los primeros, cabe citar los siguientes: en materia de *asistencia mutua* (por tierra, mar y aire), el Convenio de 14 de julio de 1959 y los Acuerdos de 8 de febrero de 1973 y de 19 de junio de 1978⁵⁹. En este marco, existe un «Plan de Intervención» elaborado en 1976 que contempla la intervención de las autoridades locales y departamentales, así como una «Comisión de Asistencia Mutua» encargada de articular la cooperación en la lucha contra los incendios forestales, socorro en alta montaña, estacionamiento de productos peligrosos en la zona fronteriza, intervenciones en recintos portuarios, socorros espeleológicos, etc.

En materia de *aguas fronterizas*, existen cuatro Comisiones de cooperación. Así, la «Comisión Mixta de Aguas Fronterizas», creada en 1976, de carácter técnico, integrada por los ingenieros regionales encargados de los Servicios relativos a la Hidráulica, representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y expertos, siendo competente para tratar cualquier problema relativo a la utilización de las aguas fronterizas pirenaicas, incluida la contaminación. En este mismo marco cabe citar, también, la «Comisión del Canal de Puigcerdá», creada por las disposiciones Adicionales de 11 de julio de 1868 a los Tratados de Límites, que se reúne anualmente y con competencias para velar por la ejecución del Reglamento internacional previsto por las citadas Disposiciones Adicionales, apreciar la oportunidad de los trabajos de conservación y reparación, aprobar los proyectos y el sistema de ejecución de tales obras, realizar balances de cuentas, perseguir ante los Tribunales las infracciones, aceptar el pago de las multas que los contraventores efectúen a título de transacción, hacer construir el aparato regulador del consumo, así como privar del disfrute de los tramos particulares a los interesados que no hubieran ejecutado las obras al efecto⁶⁰.

⁵⁷ Materias o secciones de materias como las siguientes: pesca fluvial, marisqueo, acuicultura, pastos, carreteras, ferrocarriles, espacios naturales protegidos, zonas de montaña, aprovechamientos hidráulicos, medio ambiente, sanidad, caza o aeropuertos. Vid., sobre este particular, los arts. 49.1, 50.1, 57 y 58 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el art. 35.1 del Estatuto de Aragón, el art. 9 del Estatuto de Cataluña, los arts. 10 y 12 del Estatuto del País Vasco, el art. 27 del Estatuto de Galicia, los arts. 7.1, 8 y 9 del Estatuto de Extremadura, los arts. 26, 27, 28 y 29 del Estatuto de Castilla-León y el art. 13 del Estatuto de Andalucía.

⁵⁸ Vid. fundamentalmente, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión...*, op. cit., pp. 137-190 y pp. 214-239.

⁵⁹ Vid. los textos en *BOE*, n.º 81, de 4 de abril de 1960, *BOE*, n.º 94, de 19 de abril de 1974 y *BOE*, n.º 74, de 27 de marzo de 1979.

⁶⁰ En el sector oriental de la frontera hispano-francesa existió también otra Comisión relativa al Canal de Angustringa y Llivia que ha dejado de funcionar.

En tercer lugar, la «Comisión del Lago Lanós» creada a raíz de la Sentencia arbitral de 16 de noviembre de 1957⁶¹ y que en la actualidad se limita a verificar anualmente los volúmenes anuales de agua restituidos a España y a estudiar las consecuencias que podrían derivarse de una ruptura de la presa existente con el fin de poder prevenir a los municipios eventualmente amenazados de la Cerdaña española.

Por último, la «Comisión del río Garona», creada mediante el Convenio de 29 de julio de 1963, relativo al aprovechamiento de este río⁶².

En relación con la *asistencia veterinaria*, el Convenio de 14 de julio de 1959 relativo a la higiene y sanidad pecuarias instituye una Comisión integrada por los representantes de los Servicios Veterinarios de ambos países así como por los representantes de las Administraciones de Aduanas interesadas, encargada de examinar la situación sanitaria en la región pirenaica y de proponer las medidas especiales que la misma exija⁶³.

Limitada a *Navarra*, existe la «Comisión de los pastos del Quinto Real» creada por Canje de Notas de 11 de marzo de 1969 con el objeto de examinar el estado de los pastos como su valor real con relación al importe de la renta que debe pagar el Tesoro francés en el marco de la habilitación contenida en el artículo 15 del Tratado de Límites de 2 de diciembre de 1856; en virtud del cual se concede a los vecinos franceses de Baignory «el goce exclusivo y perpetuo de los pastos» en la vertiente septentrional de los montes del Quinto Real⁶⁴.

Al margen de estas Comisiones específicas, el problema relativo a su adecuación a las exigencias del bloque de constitucionalidad afecta también a la «Comisión Internacional de los Pirineos» (CIP). Esta Comisión, una de las más antiguas de Europa, fue creada mediante Canje de Notas de 30 de mayo y de 19 de junio de 1875, ampliándose su competencia a la totalidad de la frontera terrestre hispano-francesa en 1887, mediante Canje de Notas de 16 de marzo y de 7 y 12 de abril⁶⁵. Es un organismo de carácter permanente en el que se encuentran representados todos los departamentos ministeriales con competencias que incidan en la zona fronteriza y que actúa a través del Pleno y de Subcomisiones especializadas⁶⁶. En el marco de la misma actúan también las Comisiones antes examinadas (cuyo trabajo aquella coordina) así como algunos Grupos de Trabajo. Éste es el caso del «Grupo de Trabajo de Protección de la Naturaleza, Parques Nacionales y Reservas Naturales», creado en 1976 con el fin de coordinar las políticas nacionales respectivas en materia de protección de la Naturaleza y de gestión de la fauna salvaje y que hasta la fecha se ha ocupado de la elaboración de un proyecto de acuerdo hispano-francés relativo a la sanción de las infracciones en materia de caza y de protección de la Naturaleza de la zona fronteriza, de la gestión con-

⁶¹ *JORF*, de 20 de julio de 1971.

⁶² *BOE*, n.º 184, de 1 de agosto de 1964.

⁶³ *BOE*, n.º 106, de 3 de mayo de 1960. En la actualidad se ocupa de la peste porcina africana, la perineumonía contagiosa de los bóvidos, la varroasis de las abejas, la rabia que afecta especialmente a zorros y ciervos, así como de la agalaxia contagiosa del ganado ovino.

⁶⁴ Vid. el texto en *JORF*, de 9 de septiembre de 1969.

⁶⁵ Vid., *in extenso*, nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad...*, *op. cit.*, pp. 362-377.

⁶⁶ Estas Subcomisiones son cuatro: 1. Del amojonamiento y policía de fronteras; 2. de las comunicaciones transpirenaicas e infraestructuras; 3. de las cuestiones agrícolas, hidráulicas y de protección de la naturaleza; 4. de los problemas del Bidasoa.

junta de los Parques Nacionales de ambos lados del Pirineo, de la contaminación del río Segre y de sus afluentes, así como de trabajos hidrológico-forestales en la cabecera del río Garona⁶⁷.

La excepción al panorama antes descrito viene dada por la «Comisión Técnica Mixta del Bidasoa», creada por el Protocolo de 14 de diciembre de 1978 como «organismo consultivo hispano-francés de la Comisión Internacional de los Pirineos»⁶⁸ en la medida en que, por lo menos, contempla la participación de representantes de las Administraciones central, autonómica, provincial y local, limitándose su competencia al río Bidasoa y a la bahía de Higer.

En cuanto al segundo bloque de tratados afectados por la adecuación que defendemos, cabe incluir aquí el Convenio de 14 de julio de 1959 relativo a la pesca en el Bidasoa y en la bahía de Higer⁶⁹.

En el ámbito de las relaciones de vecindad con *Portugal* los tratados que necesitan ser adecuados al bloque de constitucionalidad son menos como consecuencia de la menor intensidad de esas relaciones, si bien la misma no es «tan insignificante como a veces se ha pretendido hacer ver»⁷⁰.

Desde la perspectiva de las Comisiones fronterizas existentes entre España y Portugal cabe citar, en primer lugar la «Comisión Internacional de Límites», prevista por el Tratado de Límites de 29 de septiembre de 1864, con competencias generales a lo largo de la totalidad de la frontera hispano-portuguesa⁷¹.

En materia de *aguas*, pero desde la perspectiva de los aprovechamientos hidráulicos, la «Comisión Internacional para el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza» que actúa a través de cinco Subcomisiones⁷². Respecto de la *pesca*, el Reglamento de 3 de diciembre de 1980 sobre el río Miño instituye una «Comisión Permanente Internacional del Río Miño» con

⁶⁷ Sobre todas estas Comisiones vid., *in extenso*, nuestro trabajo *La cooperación transfronteriza en el Pirineo...*, *op. cit.*, pp. 153-187.

⁶⁸ BOE, n.º 82, de 5 de abril de 1979.

⁶⁹ BOE, n.º 28, de 2 de febrero de 1965. En la medida en que la Comunidad Autónoma Vasca posee competencia exclusiva en materia de pesca fluvial, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, tiene también incidencia en este espacio la competencia autonómica en materia de puertos. En la medida en que se contempla la transferencia en materia de aeropuertos a la Comunidad Autónoma Vasca, habrá que tener en cuenta el Acuerdo de 18 de marzo de 1992 relativo al sobrevuelo del territorio francés por las aeronaves que operan en el aeropuerto de Fuenterrabía, de 18 de marzo de 1992. Este acuerdo también crea una Comisión Mixta (BOE, n.º 144, de 16 de junio de 1992).

⁷⁰ J. PUEYO LOSA, «Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas», en la obra colectiva *Las relaciones de vecindad*, *op. cit.*, p. 270. Vid., con carácter general, pp. 251-272 de ese trabajo.

⁷¹ Y que presenta las mismas características que la «Comisión Internacional de los Pirineos» en la frontera hispano-francesa.

⁷² Las siguientes: 1. de Delimitación de los Tramos Internacionales; 2. de Estudio, Información e Inspección de proyectos de aprovechamiento, usos y servicios públicos o particulares e incidencias relacionadas con ellos; 3. de Expropiaciones, Servidumbres y Ocupaciones Temporales y Determinación de Indemnizaciones; 4. de Inspección y de Divergencias entre los concesionarios; y 5. de Asuntos Jurídicos y Administrativos. Vid. el Estatuto de esta Comisión en el Decreto de 6 de mayo de 1971 (BOE, n.º 115, de 14 de mayo de 1971). Sobre este particular vid. M.ª T. PONTE IGLESIAS, *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Xunta de Galicia, 1989, p. 342 ss.

Los Tratados de Límites con Portugal, al igual que los existentes con Francia, afirman el carácter común de todas las aguas fronterizas, lo que exige la consulta y el intercambio de información previos a cualquier obra o proyecto que incida sobre las mismas.

competencias para estudiar y preparar propuestas tendentes a mejorar las condiciones biopescueras de este río⁷³.

En relación con la *asistencia veterinaria*, el artículo 7 del Acuerdo de 28 de febrero de 1956 crea una Comisión permanente⁷⁴, y en materia de *sanidad* el Acuerdo de 12 de noviembre de 1983 instituye una «Comisión Permanente Hispano-Portuguesa de Asuntos de Sanidad» con competencias relativas a los primeros socorros, hospitalarios y de urgencia, en las zonas fronterizas⁷⁵.

En el sector del *turismo*, el Protocolo adicional al Acuerdo de 15 de junio de 1982 crea una Comisión encargada de canalizar los problemas que puedan detectarse en relación con las formalidades fronterizas al objeto de superar las dificultades que pudiesen entorpecer los resultados de la cooperación proyectada⁷⁶.

En relación con la cooperación en materia de seguridad de las *instalaciones nucleares fronterizas*, el Acuerdo de 31 de marzo de 1980 también crea una Comisión de cooperación⁷⁷.

Finalmente, en relación con la construcción de *carreteras y puentes fronterizos*, el Protocolo de 24 de febrero de 1984 crea la «Comisión Técnica Hispano-Portuguesa de Grandes Ejes de Transporte Terrestre» competente, entre otras cosas, para definir una estrategia conjunta de desarrollo de los grandes ejes de transporte terrestre que deben asegurar las comunicaciones entre España y Portugal, así como de ambos países con el resto de Europa⁷⁸.

En cuanto a los tratados relativos a materias o secciones de materias en la actualidad de competencia autonómica, cabe incluir aquí: el Reglamento sobre la pesca en el río Miño de 3 de diciembre de 1980, ya citado, el Convenio de 16 de julio de 1964 relativo al aprovechamiento hidráulico del río Duero y sus afluentes⁷⁹, el Convenio relativo al aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana y Chanza, así como el Convenio de 31 de marzo de 1980 relativo a la asistencia mutua entre los servicios contra incendios y de socorro⁸⁰. Como es lógico, también cabe incluir en este apartado los tratados citados anteriormente que crean Comisiones de cooperación y que versan sobre materias o secciones de materia en la actualidad de competencia autonómica.

III. LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA A LA LUZ DE LA PRÁCTICA RECIENTE

1. Instrumentos concluidos con Estados, órganos estatales y con Organizaciones Internacionales

De la información recopilada para elaborar el presente apartado se desprende el siguiente resultado en cuanto a los interlocutores de las CCAA: seis instrumentos con-

⁷³ Vid. el texto en *BOE*, n.º 139, de 11 de junio de 1981.

⁷⁴ Vid. el texto en *BOE*, n.º 39, de 8 de febrero de 1957.

⁷⁵ Vid. el texto en *BOE*, n.º 28, de 1 de febrero de 1986.

⁷⁶ Vid. el texto en *BOE*, n.º 281, de 23 de noviembre de 1984.

⁷⁷ Vid. el texto en *BOE*, n.º 196, de 17 de agosto de 1981.

⁷⁸ Vid. el texto en *BOE*, n.º 306, de 22 de diciembre de 1984.

⁷⁹ Vid. el texto en *BOE*, n.º 198, de 19 de agosto de 1966; ARANZADI, *Nuevo Diccionario de Legislación*, n.º 1434. Completado por el Convenio de 29 de mayo de 1968 y por su Protocolo Adicional n.º 2, de 12 de febrero de 1976.

⁸⁰ Vid. el texto en *BOE*, n.º 123, de 22 de mayo de 1980.

cluidos con Estados, once con órganos del Estado y dos con Organizaciones internacionales.

Desde el punto de vista *formal*, todos se concluyen por escrito adoptando una pluralidad de denominaciones que no obedecen a otro criterio que la voluntad de las Partes en denominarlo de una u otra manera: Convenio, Convenio-marco, Memorándum de Entendimiento, Memorándum de Intenciones, Protocolo, Protocolo de Cooperación, Protocolo de Colaboración, Protocolo de Acuerdo, Protocolo de Intenciones, Carta de Intenciones, Acuerdo de Cooperación, Acuerdo de Colaboración, Declaración Conjunta, y Comunicado de Colaboración.

En cuanto al *objeto*, es muy variado teniendo como denominador común ámbitos de interés o de competencia autonómica.

Respecto a los instrumentos concluidos con *Estados*, la información que hemos recopilado muestra seis, siendo las Partes: Canarias-Cuba⁸¹, Cantabria-Federación Rusa⁸², Cataluña-Estonia⁸³, Cataluña-República Checa⁸⁴, País Vasco-Federación Rusa⁸⁵ y País Vasco-Estados Unidos de México⁸⁶.

En cuanto a los instrumentos celebrados entre CCAA y *órganos estatales*, cabe citar los siguientes: Andalucía-Ministerio de Educación Nacional de Marruecos⁸⁷, Canarias-Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE, de Venezuela)⁸⁸, Canarias-Secretaría de Turismo de la República Dominicana⁸⁹, Cantabria-Embajada de los

⁸¹ El 23 de febrero de 1994, Canarias concluye con Cuba el Protocolo de colaboración comercial, teniendo por objeto la promoción de las producciones cubanas en Canarias, así como la proyección de la misma hacia los países de la Unión Europea, comprometiéndose el Gobierno de Canarias a solicitar de España y de los demás países de la Unión Europea la financiación de medidas de cooperación al desarrollo.

⁸² El 16 de abril de 1991, Cantabria (a través del Consejero de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria) firma el Protocolo de Intenciones con la Federación Rusa, siendo su objeto estimular las relaciones comerciales y la puesta en marcha de empresas conjuntas.

⁸³ Protocolo de Intenciones de 20 de noviembre de 1989 con el objeto de impulsar el desarrollo de relaciones de cooperación. Respecto de Cataluña vid., con carácter general, C. GARCÍA I SEGURA, *L'activitat exterior de las regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Publicacions de la fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995. en especial, pp. 71-92.

⁸⁴ Declaración conjunta de 26 de noviembre de 1991 con el objeto de impulsar el desarrollo de contactos, intercambios y relaciones de colaboración, particularmente en materia de: cooperación empresarial, intercambio comercial, turismo, agricultura, tecnología, cultura, educación, formación y deporte.

⁸⁵ Convenio con ocasión de la visita de la Delegación de la República de Rusia a Euskadi, del 13 al 20 de julio de 1991, con el siguiente contenido: colaboración política, económica y cultural, constituyendo como mecanismo institucional de colaboración una Comisión Mixta de ambos Gobiernos en la que colaborará el Centro Internacional Cultura y Progreso de Moscú; colaboración entre los respectivos Parlamentos, cooperación en los campos industrial, turístico y cultural, cursos de verano universitarios y pesca.

⁸⁶ El Protocolo de Colaboración con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, de 16 de abril de 1994, con el siguiente contenido: transferencia tecnológica, formación empresarial y estímulo a la inversión industrial.

⁸⁷ Convenio-marco de colaboración, de 9 de abril de 1992, con el objeto de fomentar la colaboración entre las Universidades de Andalucía y de Marruecos mediante actividades conjuntas en las áreas de formación de personal, intercambio de personal, proyectos de investigación y desarrollo tecnológico.

⁸⁸ De 31 de octubre de 1990, relativo al intercambio técnico de experiencias sobre los respectivos procesos de descentralización.

⁸⁹ Acuerdo de Cooperación de 14 de enero de 1994, con el objeto de fomentar acciones que permitan desarrollar y estimular el intercambio de turismo, proporcionar becas, profesores de turismo, etc.

EEUU de América en España⁹⁰, Castilla y León-Ministerio de Turismo de Israel⁹¹, Cataluña-Ministerio de Agricultura de Israel⁹², Cataluña-Comité Agroindustrial de Letonia⁹³, Cataluña-Ministerio de Energía e Infraestructuras de Israel⁹⁴, Galicia-Organismo portugués FORPESCAS⁹⁵, Galicia-Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca (ya examinado) y, por último, Galicia-Oficina de Planeamiento de Uruguay⁹⁶.

Finalmente, cabe citar dos instrumentos concluidos por Andalucía y Asturias con una misma Organización Internacional: la Organización Panamericana de Salud (OPS/OMS) para la realización de actividades conjuntas en materia de salud. Ambos poseen el mismo objeto: el desarrollo de actividades y convenios singulares de cooperación conjunta a nivel de país, subregionales y regionales en las áreas de docencia en materia de salud pública, promoción de la salud, salud mental y organización de servicios de salud⁹⁷.

2. Cooperación transfronteriza

Los resultados principales de la cooperación transfronteriza desarrollada hasta la fecha por las CCAA se concretan en la creación de organismos que institucionalizan esa cooperación así como en la conclusión de instrumentos que establecen el marco general de la cooperación o que abordan ámbitos concretos de la misma. La práctica en cuestión concierne a las CCAA de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco (en la frontera pirenaica), y a Galicia, Extremadura y Castilla y León (en la frontera con Portugal).

A diferencia de la diversidad de denominaciones que reciben los instrumentos concluidos entre CCAA y Estados, órganos del Estado y Organizaciones Internacionales

⁹⁰ Memorándum de Comprensión, de agosto de 1989, con el objeto de facilitar a la Diputación Regional de Cantabria contactos con empresas norteamericanas de alta genética animal para adquirir material genético, formar a técnicos y especialistas, y recibir asesoramiento para la creación de un centro de trasplante de embriones en Torrelavega.

⁹¹ Protocolo de Acuerdo de 1 de marzo de 1992 para promover el turismo bilateral.

⁹² Carta de Intenciones de 7 de mayo de 1987 con el objeto de establecer relaciones de cooperación en materia de agricultura. En particular: relaciones científicas entre organismos de investigación agroalimentaria de ambas instancias, participación de consultores israelíes en dos proyectos de aprovechamiento agrícola en Cataluña, realización conjunta de estudios sobre mercados europeos agroalimentarios y participación de expertos israelíes en determinados seminarios.

⁹³ Protocolo de Intenciones de 18 de noviembre de 1989 para impulsar el desarrollo de relaciones de colaboración en determinadas áreas del sector agroindustrial.

⁹⁴ Protocolo de la reunión entre el Consejero de Industria y Energía de la Generalidad de Cataluña y el Ministro de Energía e Infraestructuras de Israel, de 9 de julio de 1991, con el objeto de promover la investigación conjunta y el desarrollo de proyectos de demostración en determinadas áreas relacionadas con la energía, presentación de proyectos de investigación conjunta a los programas en materia de energía de las Comunidades Europeas, y establecer un fondo anual para los proyectos de cooperación.

⁹⁵ Acuerdo de Colaboración de febrero de 1992 con el objeto de establecer una colaboración permanente para la realización de actividades conjuntas en el ámbito de la formación profesional pesquera.

⁹⁶ Convenio de 14 de marzo de 1994, en orden al fomento de actividades para profundizar lazos económicos, comerciales e industriales, a través del desarrollo de la producción de bienes y servicios, los intercambios empresariales y la promoción de empresas mixtas.

⁹⁷ Los dos se denominan «Convenio-marco». El de Andalucía, de 9 de septiembre de 1992, lo concluyen por parte andaluza la Escuela Andaluza de Salud Pública y el Servicio Andaluz de Salud. El de Asturias, de 13 de enero de 1993, es concluido por el Principado de Asturias.

gubernamentales examinados en el apartado anterior, los relativos a la cooperación transfronteriza presentan una cierta uniformidad. En su mayoría, utilizan las expresiones de Protocolos o Convenios de Colaboración o de Cooperación. También, Acuerdo y Protocolo de Acuerdo (en dos ocasiones). Se trata de instrumentos que no conllevan obligaciones jurídicas, limitándose a plasmar por escrito los objetivos de la cooperación, su organización, así como los ámbitos de la misma, en orden a tratar de manera conjunta cuestiones de interés común, coordinar actuaciones e intercambiar información.

Sin embargo, habría que comenzar destacando que la cooperación transfronteriza de las CCAA es relativamente reciente, pudiendo situarse su origen en el Pirineo, en la primera Conferencia de las Regiones Pirenaicas celebrada en Jaca y Olorón del 8 al 10 de junio de 1982 que culminaría con la firma del Protocolo de Acuerdo adoptado el 15 de abril de 1983, y firmado el 4 de noviembre de 1983, constitutivo de la «Comunidad de Trabajo de los Pirineos» (en adelante CTP). Hasta entonces, las relaciones eran prácticamente inexistentes siendo imputable este hecho no tanto a la existencia de una frontera internacional como a la inexistencia de una voluntad política de cooperar. De este modo, la creación de la CTP tiene por efecto el dotar a las CCAA y a las Regiones pirenaicas, así como al Principado de Andorra —en la actualidad constituido en Estado conforme al Derecho Internacional, lo que otorga a las relaciones en el seno de la CTP una dimensión especial— de un foro de reunión y encuentro desde el cual, por primera vez, se abordarán conjuntamente cuestiones de interés común. Con el transcurso del tiempo, la existencia de la CTP también ha dado origen al establecimiento de relaciones bilaterales y multilaterales en función de la proximidad geográfica o de intereses concretos y esto, tanto en el plano regional como en el departamental, provincial y local.

Se institucionaliza así la cooperación transfronteriza en el Pirineo a través de un organismo «que se reúne regularmente para intercambiar informaciones y discutir cuestiones técnicas con el fin de desembocar en soluciones coordinadas en el interés común de sus miembros»⁹⁸, dotado de Presidencia, Consejo, Comité de Coordinación, Secretaría y Comisiones de Trabajo, pero carente de personalidad jurídica como consecuencia de las lagunas y obstáculos existentes en los respectivos ordenamientos nacionales⁹⁹.

En la frontera con Portugal, el 31 de octubre de 1991 se firma el Acuerdo constitutivo de la «Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal», carente también de personalidad jurídica, con el objeto «de favorecer una dinámica de encuentros regulares, tratar asuntos de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas y examinar las posibilidades de solucionar los problemas comunes»¹⁰⁰.

⁹⁸ Art. 2 del Protocolo de Acuerdo de 4 de noviembre de 1983. Vid. el texto en *REDI*. Desde la perspectiva francesa vid. P. NDIAYE, *Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La coopération transfrontalière décentralisée en Languedoc-Roussillon*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan, 1993.

⁹⁹ Sobre este organismo vid. nuestros trabajos *La frontera hispano-francesa...*, op. cit., pp. 99-118; *La cooperación transfronteriza en el Pirineo. Su gestión por las Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 1990. Vid., también, N. FERNÁNDEZ SOLA, y E. PERALTA LOSILLA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *RIE*, 1994, pp. 499-527.

¹⁰⁰ El autor posee copia. Posee órganos similares a los de la CTP. Vid. M.^a T. PONTE IGLESIAS, «Galicia y la Región Norte de Portugal. Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», *Dereito-Revista Xuridica de Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, n.º 1, 1993, pp. 161 ss. También, J. PUEYO LOSA, «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», *Dereito-Revista Xuridica de Universidade de Santiago de Compostela*, vol. III, n.º 2, 1994, pp. 9-46.

Al margen de estas dos Comunidades de Trabajo —las únicas existentes en la actualidad en las fronteras de España con los Estados vecinos— las CCAA que han desarrollado una cooperación transfronteriza la han institucionalizado a través de un órgano de carácter permanente¹⁰¹.

Otra característica que poseen los instrumentos concluidos es la de establecer el marco general de la cooperación entre las Partes precisando, en su caso, los ámbitos específicos en los que aquélla se concreta. Se trata de ámbitos de su competencia como, por ejemplo, comunicaciones, ordenación del territorio, industria y tecnología, formación e investigación, turismo, cultura, medio ambiente, agricultura, sanidad, bienestar social, etc.¹⁰². En este sentido, uno de los instrumentos más avanzados es el Protocolo de colaboración entre Aquitania, Navarra y el País Vasco que crea un «Fondo Común para la Cooperación Transfronteriza» con el que se subvencionan proyectos presentados por agentes económicos, sociales y culturales de las tres colectividades territoriales en tres áreas: Enseñanza Superior, Investigación y Transferencia de Tecnología; Desarrollo Económico y Medio Ambiente; y Formación, Acción Social, Cultura y Promoción del Euskera¹⁰³.

Finalmente, otra característica de los instrumentos concluidos es la referencia a ámbitos específicos de la cooperación. Así, los que tienen por objeto intercambios culturales¹⁰⁴, enseñanza¹⁰⁵, turismo¹⁰⁶, comunicaciones viales y ferroviarias¹⁰⁷, o la constitu-

¹⁰¹ Es el caso de los siguientes: la «Comisión de Cooperación Institucional» creada por el Protocolo de Acuerdo entre Aragón y Aquitania de 20 de septiembre de 1989; los «Grupos de Trabajo» creados por el Convenio de Cooperación entre Aragón y la Región francesa de Midi-Pyrenées de 10 de marzo de 1987; la «Comisión Permanente Institucional» creada por el Protocolo de Colaboración entre Aquitania, Navarra y el País Vasco de 14 de enero de 1992; y el «Grupo de Trabajo Mixto» entre Extremadura y la Región portuguesa de Alentejo creado por el Protocolo de Colaboración de 17 de enero de 1992.

¹⁰² Es el caso de los instrumentos siguientes: Protocolo de Acuerdo de 20 de septiembre de 1989 entre Aragón y Aquitania; Convenio de Cooperación de 10 de marzo de 1987 entre Aragón y Midi-Pyrenées, desarrollado por el Protocolo de Cooperación de 29 de junio de 1990; Protocolo de Cooperación entre Aragón y el Departamento francés de Altos Pirineos de 31 de enero de 1992; Protocolo de Colaboración entre Aquitania, Navarra y el País Vasco de 14 de enero de 1992; Protocolo de Cooperación entre Cataluña y Midi-Pyrenées de 8 de febrero de 1989; Protocolo de Colaboración entre Extremadura y la Región de Alentejo de 17 de enero de 1992; Protocolo de cooperación entre Extremadura y la Región Centro de Portugal; las Declaraciones Conjuntas entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal de 9 de febrero y de 29 de mayo de 1990, respectivamente.

¹⁰³ La aportación común a este Fondo en 1993 fue de 240 millones de pesetas. En 1994 fue de 275 millones de pesetas.

¹⁰⁴ Protocolo de marzo de 1990 entre Navarra y el Departamento de Pirineos-Atlánticos.

¹⁰⁵ Protocolo de Colaboración entre Navarra y el Departamento de Pirineos-Atlánticos de 13 de diciembre de 1990, con el objeto de establecer contactos regulares entre alumnos y profesores franceses y españoles con el fin de favorecer la enseñanza de las lenguas francesa y española, innovar los métodos pedagógicos de estas enseñanzas y profundizar los intercambios en los ámbitos culturales, económicos y sociales.

¹⁰⁶ Convenio de Colaboración Turística, de 6 de mayo de 1994 entre Aquitania y el País Vasco con el objeto de aprovechar sus respectivas experiencias en materia de turismo y poner en marcha posibles acciones comunes de promoción y desarrollo.

¹⁰⁷ Es el caso del Protocolo de 16 de enero de 1989 entre Navarra y el Departamento de Pirineos-Atlánticos para establecer la coordinación técnica en orden a la construcción de una carretera transfronteriza en el eje Pamplona-Bayona por Alduides; y del Convenio de Cooperación de diciembre de 1992 entre Aquitania y el País Vasco para la realización, en dos etapas, de un estudio sobre el tramo ferroviario Dax-Vitoria dentro del esquema director europeo de líneas ferroviarias de alta velocidad.

ción de una Euroregión¹⁰⁸. Otros instrumentos, los menos, son Declaraciones conjuntas sobre cuestiones puntuales¹⁰⁹.

La entrada en vigor del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 permitirá intensificar notablemente la cooperación transfronteriza en la frontera hispano-francesa al dotar de fundamento jurídico a la misma y reconocer a las colectividades territoriales de los dos Estados la posibilidad de crear organismos dotados de personalidad jurídica bien con arreglo al Derecho francés (Sociedades de Economía Mixta Locales y Agrupaciones de Interés Público), bien con arreglo al Derecho español (Consorticios), a los que podrán realizarse aportaciones de capital. Es de esperar que se adopte pronto un instrumento similar para la frontera con Portugal. De lo contrario, la cooperación transfronteriza estará siempre limitada por las lagunas existentes en el Derecho interno.

3. Cooperación interterritorial

Utilizamos esta expresión en el sentido del Proyecto de Convención del Consejo de Europa sobre la cooperación interterritorial, esto es, para referirnos a «toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza, e incluyendo la conclusión de acuerdos entre las citadas colectividades o autoridades»¹¹⁰.

Tanto la cooperación interterritorial como la transfronteriza encuentran en la práctica la misma dificultad cuando el ordenamiento interno del Estado en cuestión, como es el caso de España, no contiene ninguna habilitación a sus colectividades territoriales para llevarla a cabo. De ahí que tanto el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980 como este proyecto de Convención sobre la cooperación interterritorial constituyan la respuesta del Consejo de Europa para hacer frente a esa laguna: en ambos casos estamos ante tratados internacionales de cobertura.

En lo que ahora nos ocupa, a través de este proyecto de Convención los Estados Partes reconocen a sus colectividades o autoridades territoriales el derecho de mantener relaciones de cooperación interterritorial, de concluir acuerdos de cooperación que puedan conllevar obligaciones para las mismas, así como a crear organismos de cooperación de carácter permanente, siempre que tales relaciones y acuerdos tengan lugar en el marco de sus competencias y en el ejercicio de éstas. Con este fin, el ar-

¹⁰⁸ Protocolo de Cooperación de 19 de octubre de 1991 entre Cataluña, Midi-Pyrenées y Languedoc-Roussillon, definiendo en el mismo los programas y estructuras de cooperación.

¹⁰⁹ Es el caso de la Declaración conjunta entre el País Vasco y las regiones francesas de Aquitania y Poitou-Charente, de noviembre de 1989, para impulsar la consolidación del «Eje Atlántico» como plataforma interregional europea; y de la Declaración de Ainhoa, de 16 de enero de 1993, entre Aquitania, Navarra y el País Vasco, «en un acto pleno de simbolismo y significación política pocas fechas después de la entrada en vigor del Acta Unica Europea», con el objeto de «impulsar y acrecentar la colaboración entre las tres Comunidades promoviendo la configuración de una "Euro-región" en torno a los Pirineos y el Atlántico» (el autor posee copia).

¹¹⁰ *Conseil de l'Europe*, CM(94)93, Anexe III, art. 1.a). El apartado b) de este mismo artículo precisa que «la expresión "colectividades o autoridades territoriales" designa a las colectividades, autoridades u organismos que ejercen funciones locales y regionales y son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado».

título 4 del proyecto de Convención precisa que los actos realizados por las colectividades o autoridades territoriales en virtud de un acuerdo de cooperación concluido de conformidad con la misma «tienen, en el derecho interno, el mismo valor jurídico y los mismos efectos que tendrían si se hubiesen producido en el orden jurídico interno».

Como puede intuirse, la conclusión de este tipo de acuerdos es la más abundante en la práctica autonómica desarrollada hasta la fecha, siendo las CCAA de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña¹¹¹, Galicia¹¹², Madrid, País Vasco y Valencia las que, de acuerdo con la información recabada a los fines del presente trabajo, han concluido este tipo de instrumentos. Y ello, con interlocutores muy diversos: *Regiones* (italianas, francesas, portuguesas, belgas, holandesas, rusas y chilenas), *Estados Federados* (de Australia, Brasil, Venezuela, Federación Rusa, Alemania, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico), *Cantones* (suizos), *Provincias* (de Argentina, Marruecos, Cuba, Canadá, China), *Departamentos* (de Francia, Uruguay), *Condados y Principados* (Reino Unido), *Prefecturas* (de Japón) y *Municipios* (de Argentina, Marruecos y Cuba).

Como ya hemos puesto de manifiesto al comienzo del presente trabajo, la denominación formal que reciben los distintos instrumentos es enormemente variada (Protocolo de Colaboración, Convenio de Cooperación, Convenio de Colaboración, Acuerdo, Declaración común, Declaración conjunta, Declaración de intenciones, Protocolo de intenciones, Acuerdo-marco), no existiendo un denominador común que determine la utilización de una u otra expresión.

En cuanto al *objeto* o *contenido*, los distintos instrumentos o bien establecen el marco general de la cooperación, o bien contemplan ámbitos concretos, o bien crean organismos de cooperación, teniendo todos ellos como denominador común el versar sobre materias de competencia autonómica.

Por lo que se refiere a los instrumentos que establecen un marco general de cooperación, las CCAA que los han concluido hasta la fecha teniendo por interlocutores a colectividades territoriales de otros Estados son las siguientes: Andalucía¹¹³, Cantabria¹¹⁴, Cataluña¹¹⁵, Gali-

¹¹¹ Respecto de Cataluña vid., con carácter general, C. GARCÍA I SEGURA, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Publicación de la Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995; en especial, pp. 71-92.

¹¹² Respecto de Galicia vid. J. PUEYO LOSA, «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», *Dereito- Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. III, n.º 2, 1994, pp. 9-46. En su opinión, los instrumentos concluidos por Galicia son de «alcance estrictamente político» (ibid., p. 37).

¹¹³ Mediante sendos Protocolos de Colaboración con las Regiones francesas de Aquitania, de 18 de octubre de 1989; Países del Loira, de 19 de noviembre de 1990; y Languedoc-Roussillon, de 23 de marzo de 1991. Los tres en materias de medio ambiente, turismo, agricultura, acuicultura, promoción económica, investigación y desarrollo tecnológico, cultura y formación. El último, persigue estrechar lazos entre las dos Regiones. También cabe incluir aquí el Protocolo de Amistad y Cooperación con el Consejo Municipal de Fez y la Asamblea Provincial de Fez, de abril de 1992.

¹¹⁴ Con la Región francesa de Alta Normandía, de 16 de febrero de 1988.

¹¹⁵ Declaración Común con la Región francesa de Ródano-Alpes, de 24 de marzo de 1988, y Convenio de Colaboración con la Región de Valonia, de 28 de mayo de 1993. Teniendo como interlocutor a un Estado Federado, cabe citar la Declaración Conjunta entre Cataluña y el Land de Baden-Württemberg, de 3 de noviembre de 1988, también de carácter general. Por último, con la Provincia canadiense de Quebec, el Convenio de 1980 relativo al intercambio bilateral de información.

cia¹¹⁶, Madrid¹¹⁷, País Vasco¹¹⁸ y Valencia¹¹⁹. Estas mismas CCAA han concluido también diversos instrumentos sobre ámbitos concretos de cooperación interterritorial que examinaremos después. Otras como Canarias y Asturias, sin embargo, abordan únicamente cuestiones concretas¹²⁰.

En cuanto a ámbitos o materias concretas, cabe señalar las siguientes: acciones sociales¹²¹, economía, favorecer la cooperación entre empresas o fomento de inversiones en la región en cuestión¹²², comunicaciones¹²³, cooperación parlamentaria¹²⁴, fiscal¹²⁵,

¹¹⁶ Protocolo de Colaboración con la Región francesa de los Países del Loira, de 14 de marzo de 1991, para impulsar el desarrollo de acciones conjuntas en materia económica, educativa, de formación y cultura; Protocolo de Acuerdo entre Galicia y el Estado de Carabobo (Venezuela), de marzo de 1993. Respecto de Galicia vid. J. PUEYO LOSA, «Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado», *Dereito-Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, op. cit., pp. 12-21.

¹¹⁷ Con la Región de Moscú mediante cuatro instrumentos. Los dos primeros son de carácter general: Protocolo de Amistad, de 31 de enero de 1982, para fomentar la cooperación, y el Acuerdo de 14 de septiembre de 1985, de ampliación de los vínculos amistosos. También con las Regiones francesas de Ile-de-France (Acuerdo de 21 de septiembre de 1989) y de Aquitania (Protocolo de Colaboración de 22 de febrero de 1990). También, con la provincia canadiense de Quebec: Convenio de Cooperación de 1 de diciembre de 1981, que tiene por objeto el fomento de la cooperación bilateral.

¹¹⁸ Protocolo de Colaboración, de 5 de mayo de 1992, con la Región chilena del Maule con el fin de desarrollar e intensificar las relaciones bilaterales. También, el Convenio de Colaboración con el Land alemán de Baviera, de 13 de julio de 1994.

¹¹⁹ Con las Regiones francesas de Limousin (Convenio-marco de 4 de mayo de 1989) y Midi-Pyrénées (Protocolo de Intenciones de 16 de abril de 1991 con especial atención a las iniciativas en favor de la juventud). Igualmente con la Prefectura de Mie (Japón), mediante el Acuerdo de Hermanamiento de 2 de noviembre de 1992 que, además, concreta la cooperación en proyectos de intercambio de funcionarios, técnicos y jóvenes, entre otros.

¹²⁰ Así, el Convenio de Colaboración entre Canarias y la Asamblea Provincial del Poder Popular de La Habana, de 20 de febrero de 1994, relativo a la restauración de la Casa de Canarias y a la rehabilitación de la Calle Leonor Pérez de La Habana; y el Protocolo de Colaboración entre el Principado de Asturias y el Alcalde del Municipio de La Habana, de noviembre de 1994, en orden a la creación de una empresa mixta para el tratamiento de basuras así como a la participación asturiana en la restauración del Malecón de La Habana.

¹²¹ Protocolo de Colaboración entre Andalucía y la Región italiana del Lazio, de 12 de septiembre de 1991.

¹²² El Protocolo de Colaboración entre Andalucía y la Región de Bruselas Capital, de 17 de noviembre de 1993; Declaración Conjunta entre Cataluña y la Región francesa de Lorena, de 9 de octubre de 1989; Acuerdo de Cooperación entre Cataluña y el Gobierno de Flandes, de enero de 1993; el Convenio de Cooperación Económica entre Madrid y la Región de Moscú, de 7 de julio de 1993; y el Convenio de Colaboración entre el País Vasco y la Región italiana de Emilia-Romagna, de 29 de mayo de 1989. Igualmente: el Convenio de Cooperación entre Cataluña y la Agencia de Desarrollo Económico del Estado de Río de Janeiro, de 13 de octubre de 1992, completado por el Protocolo de 14 de octubre de 1988 para la cooperación de la industria catalana en el proceso de reconversión y modernización del sector textil; el Convenio de Colaboración entre Madrid y la República de Tatarstan (Federación Rusa) de 26 de enero de 1994; el Convenio entre el País Vasco y la República de Daguestan (Federación Rusa) de 12 de marzo de 1992, completado por el Acuerdo de la misma fecha que crea la «Comisión Mixta Daguestano-Vasca»; y la Carta de Intenciones entre la Provincia china de Sichuan y Valencia, de 14 de junio de 1991.

¹²³ Declaración Común de los Presidentes del Principado de Asturias y de la Región francesa de Bretaña, de 22 de septiembre de 1988, y Acuerdo de abril de 1989 entre las mismas Partes, para la puesta en funcionamiento, en una primera fase, de una línea marítima regular de mercancías entre los puertos de Gijón y Lorient, y en una segunda fase, de una línea mixta de mercancías y pasajeros. El Acuerdo, además, tiene por objeto la constitución de una empresa mixta hispano-francesa para explotar la línea marítima entre ambos puertos.

¹²⁴ Protocolo entre Castilla y León y la Región del Veneto, de 4 de mayo de 1991, para promover una «Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones y las Comunidades Autónomas de Europa».

¹²⁵ Encuentro entre Canarias y las Regiones de Guadalupe, Guayana y Martinica, de 1 de octubre de 1988, en orden a preservar las peculiaridades fiscales para su desarrollo, así como la protección de su producción de plátano y de la pesca.

contribuir a la construcción europea o desarrollar una acción concertada en los foros europeos¹²⁶, cooperación científica y de investigación¹²⁷, ganadería¹²⁸, cultura, turismo y educación¹²⁹, así como ordenación del territorio y urbanismo¹³⁰.

Finalmente, algunos instrumentos institucionalizan la cooperación interterritorial mediante la constitución de plataformas interregionales¹³¹, comisiones mixtas¹³², agrupaciones europeas de interés económico¹³³ y organismos de cooperación de carácter

¹²⁶ Declaración Conjunta entre Cataluña y el Principado de Gales, de 16 de octubre de 1991, así como entre Cataluña y el Gobierno de Flandes, de 28 de mayo de 1992.

¹²⁷ Así, el Acuerdo entre el Estado australiano de Victoria y Andalucía, de febrero de 1991, con el objeto de establecer el marco de la colaboración en diversas áreas, y el Convenio marco de Colaboración entre Andalucía y las Provincias Andinas Argentinas, de 4 de abril de 1991. También, el Protocolo de Intenciones entre el *Land* de Rhenania del Norte-Westfalia y Valencia, de 21 de julio de 1992, y la Declaración Común entre el *Land* de Rhenania Palatinado y Valencia de 11 de diciembre de 1992.

¹²⁸ El Acuerdo, de junio de 1989, entre Cantabria y la Provincia canadiense de Ontario, así como el de 19 de octubre de 1989 con la provincia canadiense de Quebec relativos, los dos, a la mejora de la calidad del ganado lechero criado en Cantabria.

¹²⁹ Cabe incluir aquí los siguientes: el Convenio de Cooperación Cultural y Turística entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Canarias, de 13 de octubre de 1992, con el objeto de constituir un fondo documental colombino, fomentar la investigación en las directrices que se determinen conjuntamente, edición de un boletín anual, intercambio de publicaciones, colaboración turística, etc.; así como el Acuerdo entre Navarra y el Condado de Chesire (Reino Unido), de 3 de abril de 1990, en materia de educación.

¹³⁰ Así, el Protocolo de Colaboración, de julio de 1990, entre el Gobierno Departamental de Montevideo (Uruguay) y Andalucía con el objeto de establecer el régimen de colaboración técnica y financiera para la rehabilitación residencial, arquitectónica y urbanística del Barrio Sur y de la Casa Verde de Montevideo; el Protocolo de Cooperación entre Andalucía y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de octubre de 1990, con el mismo contenido que el anteriormente citado pero respecto de los barrios de Buenos Aires y de los inmuebles de relevante valor histórico; el Protocolo de Colaboración entre Andalucía y el Consejo Municipal de Tetuán, de 8 de octubre de 1990, con idéntico contenido que los anteriores pero respecto de la Ciudad de Tetuán y en especial de su Medina. Este Protocolo fue desarrollado mediante un «Programa de Actuaciones» para el bienio 1991-1992, de 13 de junio de 1991; el Convenio de Colaboración entre Canarias y la Asamblea Provincial del Poder Popular de La Habana, de 20 de febrero de 1994, relativo a la restauración de la Casa de Canarias y a la rehabilitación de la Calle Leonor Pérez de La Habana; y el Protocolo de Colaboración entre el Principado de Asturias y el Alcalde del Municipio de La Habana, de noviembre de 1994, en orden a la creación de una empresa mixta para el tratamiento de basuras así como a la participación asturiana en la restauración del Malecón de La Habana.

¹³¹ Convenio entre Cataluña, la Región de Lombardía, el *Land* de Baden-Württemberg y la Región de Ródano-Alpes, de 21 de diciembre de 1989, con el objeto de constituir la plataforma interregional «Cuatro Motores para Europa» y el Memorándum de Entendimiento entre las mismas Partes más la Provincia canadiense de Ontario, de 25 de junio de 1990, para desarrollar la colaboración de los integrantes de dicha plataforma en materia de transferencia de tecnología e industria, medio ambiente, educación universitaria y formación profesional, cultura y comunicaciones, estableciendo la celebración de encuentros periódicos y la designación por las Partes de un coordinador de las actividades y programas de colaboración. También, la Declaración Conjunta entre el País Vasco y las regiones francesas de Aquitania y Poitou-Charentes, de noviembre de 1989, para impulsar la consolidación del Eje Atlántico como plataforma interregional europea.

¹³² Protocolo de colaboración entre Galicia y la Región de los Países del Loira, de 14 de marzo de 1991, que crea la «Comisión de Cooperación Interregional Galicia-Países del Loira»; Convenio de Cooperación entre Madrid y la Región de Moscú, de marzo de 1991; Acuerdo entre la República de Daguestan (Federación Rusa) y el País Vasco, de 10 de marzo de 1992 que crea la Comisión mixta Daguestano-Vasca.

¹³³ Por ejemplo, «La ruta d'altres tecnologies de l'Europa sud», creada por las Regiones francesas de Midi-Pyrenées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur; las Regiones italianas de Piamonte, Liguria y Lombardía; y las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valencia (cf. C. GARCÍA I SEGURA, *op. cit.*, p. 73, nota (65)).

multilateral en función de afinidades regionales¹³⁴, geográficas¹³⁵, fronterizas¹³⁶, económicas¹³⁷, o de otro tipo¹³⁸ que comparten.

4. Cooperación al desarrollo

Sobre este particular existen dos instrumentos concluidos por la Comunidad Autónoma Vasca y la República y Cantón del Jura (Suiza), ambos de 26 de noviembre de 1992. El primero es el «Acuerdo marco de cooperación y amistad» que sirve de base al segundo: 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)»¹³⁹. Este segundo Convenio, se inscribe en uno de los ámbitos materiales del Acuerdo marco de cooperación y amistad: cooperación Norte-Sur y Este-Oeste; así como en una de sus modalidades: la financiación común de acciones y de proyectos de cooperación técnica descentralizada Norte-Sur, Este-Oeste¹⁴⁰.

Por lo que se refiere al Convenio para la cofinanciación del proyecto de asistencia sanitaria, ambas Partes lo concluyen «en el ejercicio de las competencias que le están legalmente atribuidas», articulándose su participación del modo siguiente: la de la República y Cantón del Jura cubre los aspectos del proyecto de índole curativa (establecimiento de una red de veintidós medicamentos básicos con un sistema de cofinanciación local) y preventiva (reforzar el sistema de vacunación, desarrollar los hábitos de una mejor nutrición y desarrollar las consultas pre-post natales)¹⁴¹, mientras que la de la Administración Pública Vasca se centra en el área de higiene y saneamiento¹⁴².

¹³⁴ La «Asamblea de las Regiones de Europa», creada por Acuerdo de 18 de enero de 1985.

¹³⁵ Así, la «Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica», de 2 de octubre de 1990, creada por las CCAA del País Vasco, Navarra, Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Madrid con las Regiones francesas de Aquitania, Centre y Poitou-Charentes y las Regiones portuguesas de Centro de Portugal y Norte de Portugal. Una asociación de Derecho francés («La Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica-Sección Administrativa»), regida por la Ley de 1901, otorga el soporte jurídico y administrativo de la Conferencia, fijándose su sede en Burdeos (vid. el texto en *INTERBASK SA*, n.º 21, 1990, pp. III-VIII). También, la «Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas», mediante la Carta Organizativa de 23 de noviembre de 1985 y con el recurso a la misma figura del Derecho francés.

¹³⁶ Así, por ejemplo, la «Asociación de Regiones Fronterizas Europeas» de 21 de enero de 1987.

¹³⁷ «Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial», creada en 1989.

¹³⁸ «Conferencia Europea de las Regiones Vinícolas», creada en 1989.

¹³⁹ En materia de cooperación al desarrollo la Comunidad Autónoma del País Vasco, por ejemplo, incluyó en sus Presupuestos Generales para 1990 una dotación de 900 millones de pesetas financiados en un 50% por el Gobierno Vasco y el otro 50% por las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, en función de los coeficientes fijados para sus aportaciones a los gastos de la Comunidad Autónoma. En 1991 y 1992 esa cifra ascendió a 1.000 millones de pesetas cada año; en 1993 y 1994 a 1.100 millones de pesetas cada año y en 1995 a 1.500 millones de pesetas. También Cataluña, que ha pasado de los 7 millones de pesetas en 1986 a los 450 millones de pesetas en 1995 (cf. C. GARCÍA I SEGURA, *op. cit.*, p. 74, nota (69)).

¹⁴⁰ Las otras materias son: relaciones institucionales; economía, desarrollo y promoción económica; medio ambiente y ordenación del territorio; educación, formación, cultura y deporte. En cuanto a las otras modalidades: intercambio regular de información, acciones concertadas en proyectos de interés común, fomento de las relaciones de colaboración entre las respectivas instancias públicas, profesionales y privadas, e intercambio de personas, bienes y servicios. El autor posee copia de ambos instrumentos.

¹⁴¹ Aportando un total de 120.000.000 de Pts.

¹⁴² Construcción de pozos de agua potable, letrinas en las escuelas, educación sanitaria complementaria, mediante aportación de 40.000.000 de Pts.

Por último, señalar que este Convenio crea una Comisión mixta de seguimiento del proyecto.

Pero la cooperación al desarrollo también viene siendo practicada cada vez por más Municipios que destinan parte de sus Presupuestos con el objeto bien de financiar proyectos específicos o de cofinanciarlos con otra entidad (por ejemplo, la Comunidad Europea)¹⁴³.

5. Los viajes al extranjero

Este aspecto de la acción exterior autonómica ha sido objeto, hasta la fecha, de dos Circulares de 31 de octubre de 1983 y de 13 de marzo de 1984 dirigidas, respectivamente, a los Delegados del Gobierno en las CCAA y a las Embajadas y Consulados en el extranjero, con el fin de «canalizar las relaciones exteriores de dichas Comunidades»¹⁴⁴. En ellas, se señala que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano «al que en principio están asignadas las competencias en lo relativo a la coordinación de la vertiente exterior de las Comunidades Autónomas, a fin de conseguir una mayor eficacia de estos contactos exteriores... facilitando a nuestras Embajadas y Consulados la mayor información posible, para de esta forma, con sus instrumentos *in situ* apoyen y colaboren en el eficaz resultado de estos contactos de las diversas autoridades de las Comunidades Autónomas»¹⁴⁵. Por lo tanto, es el órgano al que corresponde coordinar y centralizar todos los contactos exteriores que puedan llevar a cabo los órganos y Autoridades de las CCAA¹⁴⁶.

Con ese fin, la Circular de 31 de octubre de 1983 contiene dos criterios destinados a facilitar esa tarea: de un lado, la información a esa Secretaría General Técnica por parte de los Delegados del Gobierno en las CCAA de los «viajes y contactos exteriores de las autoridades tanto del órgano ejecutivo como del legislativo» de la Comunidad Autónoma en cuestión¹⁴⁷. De otro, la impartición de instrucciones a las Embajadas y Consulados de España en el extranjero «siempre en un espíritu de comprensión y colaboración mutua que redundará en beneficio de la acción exterior del Estado» en orden a hacer más eficaz la labor de apoyo de las Representaciones de España en el exterior, así como «a una mejor coordinación de la necesaria unidad de acción en el Exterior»¹⁴⁸.

¹⁴³ Una muestra de esto último lo constituye el Proyecto de Pesca Artesanal en Nicaragua, cofinanciado por Municipios vascos y por la Comunidad europea. Sobre estas cuestiones vid., *in extenso*, A. UGALDE ZUBIRI, «La acción exterior de los Municipios vascos: posicionamientos, hermanamientos, cooperación al desarrollo, cooperación transfronteriza y presencia en organismos internacionales», en la obra colectiva *Cooperación Pública Vasca. Ayudas al Tercer Mundo*, Jornadas Municipales sobre la cooperación Norte-Sur, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1993, pp. 65-105. Con carácter más general vid. M.^a A. CLOTET I MIRO, *La cooperación internacional de los Municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Civitas, Madrid, 1992.

¹⁴⁴ El autor posee copias de las mismas amablemente facilitadas por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

¹⁴⁵ Circular de 31 de octubre de 1983.

¹⁴⁶ Así lo dice expresamente la Circular de 13 de marzo de 1984.

¹⁴⁷ Información relativa a los componentes de la Delegación que viaja, finalidades del viaje, personas a contactar en el exterior, etc., por ejemplo (este contenido figura en la Circular de 31 de octubre de 1983).

¹⁴⁸ Circular de 13 de marzo de 1984.

Finalmente, en el caso de que algún órgano o Autoridad autonómicos se dirijan directamente a una Embajada o Consulado español solicitando cualquier tipo de gestión con las autoridades del Estado y órgano en que esté acreditado, aquéllos «deberá(n) ponerlo previamente en conocimiento de este Ministerio —de Asuntos Exteriores— del que recibirá las instrucciones pertinentes»¹⁴⁹.

De acuerdo con la información que de estos viajes dispone el Ministerio para las Administraciones Públicas es posible realizar una «primera y muy limitada clasificación» de las distintas visitas institucionales al exterior por las CCAA:

1.º Visitas que tienen una finalidad más general o institucional, de difusión de la imagen de la Comunidad en el exterior, que son protagonizados casi en exclusiva por el Presidente de la Comunidad.

2.º Visitas que tienen como finalidad promover el desarrollo económico de la Comunidad, con participación en ferias y reuniones o mediante contactos con empresarios de otros Estados. Se vinculan con las áreas materiales de comercio o turismo, por lo que suelen corresponder al Presidente o al Consejero correspondiente.

3.º Visitas que tienen como finalidad fortalecer vínculos con españoles residentes en el exterior y originarios de la comunidad Autónoma correspondiente, agrupados en Casas Regionales u otras fórmulas similares, de las que a veces se ha derivado la concesión de ayudas económicas a los mismos. Se circunscriben casi en exclusiva al ámbito de los Estados iberoamericanos¹⁵⁰.

IV. LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La presencia directa de las CCAA en el Consejo de la Unión Europea

Como es conocido, la nueva redacción del párrafo primero del artículo 146 del Tratado de 1957 relativo a la Comunidad Europea surgido de la modificación emprendida por el Tratado de la Unión Europea (TUE) formaliza en el Derecho originario la participación regional en el seno del Consejo de la Unión Europea (UE). Con anterioridad, esa participación poseía ciertos límites: el representante regional podía representar a su Estado pero carecía de la posibilidad de votar, debiendo delegar su voto en otro Estado miembro¹⁵¹. En la actualidad, el nuevo párrafo primero del artículo 146 dice:

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ministerio para las Administraciones Públicas, «Nota sobre diferentes aspectos de actividades...», ya citada, amablemente remitida al autor del presente trabajo.

¹⁵¹ Así se desprendía tanto del art. 4.3 del Reglamento interno del Consejo como del art. 150 del citado Tratado de Roma (cf. C. GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, pp. 177 ss.). En opinión de MANGAS MARTÍN, la única novedad que aporta el art. 146 reformado es la explicitación en el propio Tratado ya que, con anterioridad, el art. 3.2 del citado Reglamento permitía que los miembros del Consejo estuvieran acompañados de otras personas (cf. «Ponderar los intereses en juego», dentro del Capítulo «La participación institucional de Euskadi en la Unión Europea», en la obra colectiva *Euskadi en la Unión Europea*, Fundación Sabino Arana, Bilbao, 1994, p. 84).

El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.

Su examen suscita varias cuestiones. En primer lugar, el alcance de la representación del Estado miembro, que ha de ser de rango ministerial. Desde la perspectiva autonómica española, ese requisito no plantea ningún problema dado que tanto los Presidentes de las CCAA como los Consejeros de los Gobiernos Autonómicos lo cumplen. Por otra parte, el representante del Estado miembro puede hacerse acompañar de otras personas (entre las cuales podrían estar los representantes regionales), si bien sólo toma la palabra uno de los representantes y lo hace en nombre del Estado miembro¹⁵².

En segundo término, la cuestión relativa a la facultad para comprometer al Gobierno del Estado miembro. Esta exigencia, lógica dado que la Comunidad Europea es una Comunidad de Estados, viene impuesta por el propio Tratado de Roma. Se trata, por tanto, de una exigencia derivada del Derecho Comunitario Europeo. Otra cosa es que para el sistema comunitario sea irrelevante el modo en que los Estados miembros la cumplan, esto es, bien a través de representantes de la Administración Central con rango ministerial de los respectivos Estados, bien mediante representantes regionales que posean ese rango ministerial otorgado por el Derecho interno y que estén habilitados por ese mismo ordenamiento para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. Por lo tanto, sobre este particular se plantea el mismo problema que aparece en otros ámbitos tanto del Derecho Comunitario Europeo como del Derecho Internacional. Así, respecto del cumplimiento del Derecho Comunitario Europeo y del Derecho Internacional Público. En ambos casos, la responsabilidad en los supuestos de incumplimiento viene atribuida en ambos ordenamientos al Estado, independientemente de que en función de la distribución interna de competencias el cumplimiento de la obligación comunitaria o internacional sea asignada por el Derecho interno a una colectividad descentralizada.

Otra manifestación del mismo problema la encontramos en el Derecho Internacional respecto de la capacidad para celebrar tratados. Ese ordenamiento la contempla como principio general respecto de los Estados pero dejando a la autoorganización del Estado la posibilidad de que éste, a través de su ordenamiento interno, autorice a sus colectividades descentralizadas a concluirlos¹⁵³.

¹⁵² En la práctica comparada, Alemania y Bélgica «utilizan una fórmula racional basada en la representación del conjunto de los intereses regionales (es decir, de todas las regiones) por una o dos personas consensuadas por todos los länder o comunidades culturales: se consensúa la posición y se consensúa la persona que lo defiende, no en nombre de la región de origen, sino de todas ellas, en tanto que titulares en ese Estado de la competencia, y toman la palabra en nombre del Estado» (A. MANGAS MARTÍN, «Ponderar los intereses en juego», *op. cit.*, p. 85). Sobre este particular vid., respectivamente, el Acuerdo de 27 de octubre de 1988 de los gobiernos de los Länder sobre el Observador de los Länder ante las Comunidades Europeas y el Acuerdo de Cooperación de 8 de marzo de 1994 entre el Estado Federal, las comunidades y las regiones sobre la representación del Reino de Bélgica en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (ambos en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas. Código Comparado*, vol. II, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1996, pp. 41-43 y 104-114).

¹⁵³ Art. 6.º del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados: «Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados» (BOE, n.º 142, de 13 de junio de 1980).

En definitiva, en los dos sistemas jurídicos lo que se hace es afirmar el principio general imperante sobre el particular en cada uno de ellos. Ésa es su exigencia fundamental y lógica, puesto que el interlocutor es el Estado, siendo a éste a quien corresponderá organizar como desee —reservando en exclusiva al Gobierno del Estado o delegando en sus colectividades descentralizadas— los mecanismos para cumplir con la exigencia impuesta por los ordenamientos comunitario o internacional.

Volviendo al problema que ahora nos ocupa —la participación en el Consejo de la Comunidad Europea con facultad para comprometer al Gobierno del Estado miembro— el artículo 146 del Tratado CE afirma la exigencia comunitaria pero nada impide que un Estado miembro a través de su Derecho interno delegue esa facultad en un representante de una colectividad descentralizada siempre que el mismo posea rango ministerial. Ahora bien, con un matiz que no debemos olvidar: en el supuesto de que se delegue la representación ésta no sería estrictamente autonómica. No se trataría de la presencia directa de una Comunidad Autónoma para la defensa de sus intereses particulares sino en tanto que representante del Estado español. Por lo tanto, con capacidad para obligarle a este último y en defensa del interés general nacional.

Desde la perspectiva española, el primer interrogante que surge es si el bloque de constitucionalidad permite que una Comunidad Autónoma pueda comprometer al Gobierno del Estado. Si no existe habilitación previa la respuesta es negativa dado que del examen del artículo 149.3, tal y como ha sido interpretado por el TC, se desprende que sólo el Gobierno de España puede comprometer internacionalmente al Estado español. En este sentido, Parejo Alfonso afirma que «las funciones relativas a la condición de “Estado miembro” deben determinarse, desde el punto de vista del ordenamiento estatal español, conforme a las previsiones constitucionales sobre la materia “relaciones internacionales”», obligando el principio de unidad y carácter sistemático de la Constitución Española a entender «que lo relativo a la condición de “Estado miembro”, al menos en cuanto hace a las relaciones directas con las instituciones europeas, está incluido en la materia competencial constitucional “relaciones internacionales”»¹⁵⁴. Por otra parte, y desde la perspectiva comunitaria, «un sistema institucionalizado propio, específico y permanente, de participación y presencia en las Comunidades Europeas para una región de un Estado miembro ha sido y es inviable desde una perspectiva jurídico-internacional y jurídico-comunitaria: en estos Comités, como en el mismo Consejo, la representación es por Estados y lo que se transmite es la posición del Estado miembro»¹⁵⁵.

¹⁵⁴ L. PAREJO ALFONSO, «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión europea», en la obra colectiva dirigida por M. PÉREZ GONZÁLEZ, *La acción exterior y comunitaria...*, op. cit., pp. 76 s.

¹⁵⁵ A. MANGAS MARTÍN, «Ponderar los intereses en juego», op. cit., p. 86. Sobre este particular, la posición del Gobierno Vasco ante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea señala que «si bien el artículo 146 del Tratado enuncia la posibilidad de la participación de representantes —regionales— en el seno de las delegaciones de los Estados, en las reuniones del Consejo, la práctica demuestra que se hace necesario una fórmula más expresa referente a la participación en estas reuniones, cuando se debatan cuestiones que afecten a las competencias legislativas» de las regiones (el autor posee copia).

En consecuencia, de conformidad con nuestro ordenamiento interno, para que una Comunidad Autónoma pudiera participar en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea con facultad para comprometer al Gobierno Español sería preciso una habilitación previa que hasta la fecha no ha sido emprendida. Pero sin olvidar que para el Derecho Comunitario el interlocutor es el Estado miembro.

Al igual que se ha sugerido respecto de la celebración de tratados por CCAA, en el presente supuesto la técnica a utilizar sería la vía del artículo 150.2 CE: mediante una Ley Orgánica de delegación¹⁵⁶. Sobre este particular el TC, después de manifestar que sólo el Estado puede obligarse internacionalmente por medio de convenios o tratados internacionales, afirmó que la Constitución Española no impide «que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito — de las relaciones internacionales — mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades»¹⁵⁷.

Por lo tanto, mientras no se produzca esa habilitación o delegación la presencia autonómica en el seno del Consejo de Ministros no es posible pues, como ha señalado en reiteradas ocasiones el TC, sólo el Gobierno del Estado puede obligar internacionalmente a España¹⁵⁸. Además, aunque esa delegación se produjera el representante autonómico no intervendría como tal sino en tanto que representante del Gobierno del Estado¹⁵⁹.

Aunque esta cuestión no ha sido resuelta en nuestro Derecho interno es conocida la reivindicación de la Comunidad Autónoma del País Vasco relativa a una presencia y participación directas en el Consejo de la UE y en sus Comités cuando se debata sobre asuntos que afecten a sus competencias o intereses¹⁶⁰. Sobre este particular, desde la Administración Central, Hernández Lafuente afirma que «nada se dice sobre cómo resolver las cuestiones que condicionan esta participación», considerando que el planteamiento realizado por el Consejero-Secretario de la Presidencia del Gobierno Vasco en el «Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea»

¹⁵⁶ Ley Orgánica que debería prever tanto el ámbito en el que la Comunidad Autónoma puede comprometer al Estado como las consecuencias internas en el supuesto de que la intervención autonómica desbordara los límites establecidos por esa norma (cf. C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La búsqueda por las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, 181).

¹⁵⁷ Sentencia 137/1989, de 20 de julio, fundamento jurídico n.º 4, ya citada.

¹⁵⁸ «Puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado» (*ibid.*, fundamento jurídico n.º 5).

¹⁵⁹ El Parlamento Europeo también se ha manifestado en el sentido de articular la participación de los representantes de las colectividades territoriales en el seno del Consejo de la Comunidad Europea. Cf., por ejemplo, la resolución adoptada el 19 de noviembre de 1993, Doc. A3/0325/93, p. 24).

¹⁶⁰ «Debe poder así aportar su parecer al conjunto de posiciones de los poderes públicos que determinan la decisión comunitaria. Debe poder conocer directamente la postura de las autoridades competentes de los demás Estados europeos. Es este debate y este mutuo conocimiento el que permite que cada poder político europeo, competente en la materia, confronte su posición con las del resto. Ello enriquece el ejercicio del poder político y este enriquecimiento mutuo representa uno de los logros importantes de la Unión Europea. Euskadi está injustamente marginada de este proceso» (*Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, 15 de noviembre de 1993, p. 19).

Más recientemente, sobre la participación en el seno de la representación estatal, vid. «Posición del Gobierno Vasco ante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea», Vitoria-Gasteiz, 14 de mayo de 1996. El autor posee copia.

colisiona con la letra y el espíritu del Tratado CE así como con el sistema autonómico español¹⁶¹.

Por otra parte, cabe interrogarse sobre la viabilidad de dicha presencia directa en el seno del Consejo de la Unión en el supuesto de Estados descentralizados como el nuestro, teniendo siempre presente que tal presencia directa no sería de la Comunidad Autónoma en cuanto tal sino en tanto que representante del Estado Español y con capacidad para comprometer al Gobierno del Estado.

Limitándonos al caso español, extrapolable a situaciones similares, las dificultades para articular esa participación son evidentes. En efecto, en la medida en que las diecisiete CCAA se ven afectadas por las tareas legislativas del Consejo de la Comunidad Europea, ¿cabe imaginar algún supuesto en el que el Consejo aborde cuestiones que puedan afectar exclusivamente a una Comunidad Autónoma y respecto de las cuales exista una posición común de dicha Comunidad Autónoma con la Administración del Estado que haga factible la participación autonómica en el seno del Consejo de la UE con capacidad para comprometer al Gobierno del Estado?¹⁶²

En todo caso, y en coherencia con el bloque de constitucionalidad, dicha participación debería ser habilitada, no pudiendo invocar el Estado la reserva estatal de las relaciones internacionales del artículo 149.1.3.ª CE¹⁶³. Se trata, por lo tanto, de un problema interno que debe ser abordado y resuelto por nuestro ordenamiento interno en coherencia con el bloque de constitucionalidad.

Fue precisamente para encauzar y coordinar esa pluralidad de intereses autonómicos que, desde la perspectiva interna, se constituyó en 1988 la «Conferencia Sectorial sobre las Comunidades Europeas», institucionalizada por el Acuerdo político de 29 de octubre de 1992, con el objeto de «acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas»¹⁶⁴.

¹⁶¹ En el primer caso porque, siendo la Comunidad Europea una Comunidad de Estados, «se ignora este condicionante en lo que se refiere a la presencia y participación en las instituciones, que exige la representación y el compromiso estatal». En cuanto al segundo, «porque ignora el modelo de solución interno acordado entre el Estado y las restantes 16 Comunidades Autónomas. Todo ello como elementos diferenciadores que, añadidos a otros de la propuesta del Gobierno Vasco, hacen difícil la adecuación entre modelos» («La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en la obra colectiva *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, MAP, Madrid, 1995, p. 136).

¹⁶² En opinión de MANGAS MARTÍN este supuesto, aunque inusual, podría darse en las materias regional y agrícola, debiendo ser las instituciones de la Comunidad Autónoma afectada las que elaboren, defiendan y negocien su posición (cf. «Ponderar los intereses en juego», *op. cit.*, p. 87). Ahora bien, son varias las CCAA con competencia en la materia por lo que difícilmente podría tratarse de una representación única de una Comunidad Autónoma.

Esta autora sugiere otras propuestas en función de la distribución interna de competencias y según la misma concierna a una, varias o todas las CCAA, así como respecto de materias de interés para las CCAA (vid. *ibid.*, pp. 87 ss.).

¹⁶³ En este sentido, la posición del Gobierno Vasco ante la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea proponiendo que se prevea «la participación de miembros de los ejecutivos —regionales— en las reuniones del Consejo de Ministros y órganos dependientes del mismo, integrados en la representación estatal respectiva, como el cauce idóneo de asociación al proceso decisorio de la Unión» (el autor posee copia).

¹⁶⁴ RIE, 1993/1, p. 446. Acuerdo suscrito por todas las CCAA excepto el País Vasco.

Este Acuerdo de Institucionalización contempla también el supuesto antes planteado pero desde la perspectiva estrictamente interna al manifestar, en el apartado tercero, n.º 2 que: «aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral»¹⁶⁵.

2. La participación en el Comité de las Regiones

Otra de las novedades que aporta el TUE es la creación del «Comité de las Regiones», en el marco de los artículos 198 A-198 C del Tratado de Roma relativo a la Comunidad Europea, abordando de este modo la participación regional y local en el proceso de construcción europea. Sin embargo, y a pesar de la pretensión de las colectividades regionales de contar con un órgano que actuara como una segunda Cámara parlamentaria compuesta únicamente por representantes regionales¹⁶⁶, la creación del citado Comité se configura con una naturaleza bien distinta al tratarse de un órgano de carácter consultivo (que emite dictámenes consultivos) compuesto por 229 representantes tanto de las colectividades regionales como de las locales nombrados por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de sus respectivos Estados miembros por un período de cuatro años¹⁶⁷. Los miembros del Comité de las Regiones no estarán vinculados por ningún mandato imperativo, esto es, no recibirán instrucciones de su Región o del Estado miembro al que pertenezcan, ejerciendo sus funciones «con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad»¹⁶⁸. Su construcción sigue, por tanto, el modelo ya existente establecido respecto del «Comité Económico y Social» de la Comunidad Europea.

Si con carácter general, no resultó pacífico el hecho de que en el «Comité de las Regiones» participaran tanto representantes de las regiones como de las colectividades locales, en España esa polémica también tuvo lugar, adoptándose la decisión de que los veintiún representantes españoles se distribuyeran del modo siguiente: uno por cada Comunidad Autónoma y cuatro en representación de las colectividades locales (habiendo sido elegidos por la «Federación Española de Municipios y Provincias» los alcaldes de La Coruña, Madrid, Barcelona y Córdoba)¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Ibid., p. 447.

¹⁶⁶ Criterio no compartido por el Parlamento Europeo (cf. el punto 15 de su Resolución de 18 de noviembre de 1993).

¹⁶⁷ Sobre este particular vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *RIE*, 1994/1, pp. 31-60.

¹⁶⁸ Párrafo último del art. 198 A.

¹⁶⁹ Lo que motivó un escrito de la «Federación Española de Municipios y Provincias» a la Comisión solicitando la apertura de un procedimiento por incumplimiento contra el Reino de España y la presentación de un recurso de anulación contra la Decisión del Consejo que asumió la propuesta española (cf. A. ORTUZAR ANDECHAGA, «Las Regiones en el procedimiento decisorio comunitario europeo», en la obra colectiva *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos...*, op. cit., p. 42, nota (102)). En opinión de este autor, la composición mixta del «Comité de las Regiones» se explica por la convivencia «en el seno de las Comunidades Estados miembros de estructura regional con otros que no la tienen y la imposibilidad en la práctica de un órgano consultivo comunitario en el que no participen todos los Estados miembros que llevó, obligadamente, a un Comité de composición mixta, regional y local» (ibid., p. 44). Sobre

A pesar de su naturaleza consultiva, se ha destacado la creación del citado «Comité de las Regiones» como un hecho importante, al ser la primera vez que «la representación política de las regiones y los entes locales pasa a formar parte del proceso de unidad europea», reconociéndose de este modo la dimensión infraestatal con una política regional y un órgano específico que debe protagonizarla¹⁷⁰.

Desde el punto de vista de sus competencias, cabe señalar que la emisión de dictámenes consultivos por el «Comité de las Regiones» puede tener lugar en tres supuestos: bien con carácter *preceptivo*¹⁷¹, bien con carácter *facultativo*¹⁷², bien a iniciativa del propio Comité cuando lo estime conveniente¹⁷³.

3. La creación de oficinas u otros organismos ante la Comunidad Europea

La apertura de oficinas u otros organismos ante la Comunidad Europea por Regiones y Estados Federados (*Länder*) de los Estados miembros ha sido la fórmula escogida por algunas de aquéllas para establecer contactos directos, permanentes y regulares con las Instituciones Comunitarias¹⁷⁴, tratándose de entes «que tienen más de oficinas de información que de organismos de representación»¹⁷⁵. Su razón de ser se encuentra,

este particular vid. también A. MANGAS MARTÍN, «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 117, octubre 1994, pp. 11-16.

¹⁷⁰ C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La búsqueda por...», *op. cit.*, p. 188.

¹⁷¹ Deberá ser consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos siguientes: educación, formación profesional y juventud (art. 126.4); cultura (art. 128.5); salud pública (art. 129.4); redes transeuropeas (art. 129 D, párrafos 1.º y 3.º); acciones específicas al margen de los Fondos Estructurales (art. 130 B); determinación de las funciones, objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural así como establecimiento de un Fondo de Cohesión (art. 130 D); decisiones de aplicación relativas al FEDER (art. 130 E). También ha intervenido en relación al Pueblo Sami, respecto del Protocolo n.º 3 anejo al Tratado de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

¹⁷² Cuando es preceptivo el dictamen del «Comité Económico y Social» (CES), en virtud del art. 198 del Tratado CE, el Consejo o la Comisión deberán informar al «Comité de las Regiones» de la solicitud en cuestión, pudiendo emitir éste un dictamen sobre el particular cuando considere que existen intereses regionales en juego. El CES emite dictamen preceptivo en los supuestos siguientes: política agrícola (art. 43.2); libre circulación de trabajadores (art. 49); derecho de establecimiento (art. 54.1 y 54.2); libre prestación de servicios (art. 63.1 y 63.2); transportes (art. 75.1, 75.3, 79.3 y 84.2); armonización de impuestos indirectos y sobre consumos específicos (art. 99); armonización de legislaciones (arts. 100 y 100 A); política social (arts. 118 y 118 A); seguridad social de los trabajadores migrantes (art. 121); educación (art. 126.4, requiere también el dictamen preceptivo del CES); formación profesional (art. 127.4); salud pública (art. 129.4); protección de los consumidores (art. 129.A.2); redes transeuropeas (art. 129 D, requiere también el dictamen preceptivo del CES); industria (art. 130.3); acciones específicas al margen de los Fondos Estructurales (art. 130 B); determinación de las funciones, objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural así como establecimiento de un Fondo de Cohesión (art. 130 D, requiere también el dictamen preceptivo del CES); decisiones de aplicación relativas al FEDER (art. 130 E, requiere también el dictamen preceptivo del CES); programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico (art. 130 I.4); investigación y desarrollo tecnológico y creación de empresas comunes (art. 130 O); y medio ambiente (art. 130 S.1, 2 y 3).

¹⁷³ En el art. 198 C, párrafo cuarto.

¹⁷⁴ Cf. C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su "presencia" directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Serie D-22, octubre 1994, p. 206.

¹⁷⁵ J. L. DE CASTRO RUANO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñati, 1994, p. 275. Vid. también, J. E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 213-215.

fundamentalmente, en la incidencia que la adhesión de los Estados miembros ha tenido sobre el reparto interno de competencias, como consecuencia del cual la Comunidad legisla sobre materias que posteriormente son objeto de desarrollo legislativo o reglamentario, o de ejecución, por las colectividades territoriales descentralizadas en el marco de tales competencias.

Del análisis de los diferentes organismos creados hasta la fecha por algunos Reinos y Estados Federados de los Estados miembros se desprenden las características siguientes:

— la apertura de tales organismos pretende organizar y coordinar la presencia y participación de los intereses públicos y privados de esas colectividades territoriales ante las Comunidades Europeas, así como la defensa de sus intereses;

— en esa dinámica se enmarca el seguimiento de la actividad legislativa comunitaria desde la perspectiva tanto de la elaboración de la normativa comunitaria como de la puesta en marcha de programas comunitarios;

— esos organismos persiguen dar a conocer las capacidades y potencialidades de la colectividad territorial en cuestión ante las instituciones comunitarias realizando, también, labores de formación y difusión de los temas comunitarios¹⁷⁶.

Como otras colectividades territoriales de los Estados miembros de la Comunidad Europea, incluso con anterioridad a la adhesión de España, algunas Comunidades Autónomas crearon oficinas y organismos de representación ante las Instituciones comunitarias¹⁷⁷. Poco después, esta práctica se generalizó hasta alcanzar en la actualidad el número de trece¹⁷⁸. Sin embargo, esa creación no ha sido siempre pacífica.

Por lo que se refiere a la fórmula escogida por las CCAA, del estudio efectuado por De Castro Ruano, los diferentes organismos existentes hasta la fecha son reconducibles a las categorías siguientes: Agencias de Desarrollo¹⁷⁹, Sociedades Anóni-

¹⁷⁶ Cf. *ibid.*, pp. 275-277. Poseen tales organismos las colectividades territoriales de los siguientes Estados miembros: Alemania, Francia, Reino Unido, Dinamarca y España.

¹⁷⁷ Es el caso de Canarias que el 8 de abril de 1985 creó «Promociones Exteriores de Canarias S. A.» (PROEXCA) (vid. el Anexo al *Moniteur Belge*, de 10 de julio de 1987) y de Cataluña, que ese mismo año creó el «Patronat Català Pro-L'Europa S. A.». También el País Vasco creó en 1985 una Oficina en Bruselas dependiente de la «Sociedad para la Reconversión Industrial» (SPRI), adscrita al Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Al ser impugnada ante el TC, el Gobierno Vasco creó la sociedad pública INTERBASK SA (vid. la nota siguiente del presente trabajo).

¹⁷⁸ A las ya citadas le siguieron: Galicia, la «Fundación Galicia-Europa», creada en abril de 1988; la Comunidad Valenciana, cuyo organismo se aprobó el 16 de enero de 1989; y el País Vasco, que en 1988 creó INTERBASK SA, mediante Decreto 313/88, de 20 de diciembre, adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico (BOPV, n.º 1, de 2 de enero de 1989. Sobre los antecedentes de esta última vid. nuestro comentario «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», *REDI*, 1989/1, pp. 342-344). También, Extremadura («Oficina de Extremadura»), Andalucía («Instituto de Fomento de Andalucía»), Madrid («Instituto Madrileño de Desarrollo») (IMADE), Murcia («Instituto de Fomento de Murcia»), Navarra («Oficina de la Comunidad de Navarra»), Aragón («Oficina del Gobierno de Aragón»), Asturias («Oficina del Principado de Asturias») y Castilla y León («Oficina Centro Atlántico «Castilla-León»»).

¹⁷⁹ En su opinión, se trata de «entes de derecho público, adscritos normalmente a las consejerías de Economía y Hacienda respectivas, que pretenden la promoción y desarrollo de la actividad económica» de la Comunidad Autónoma en cuestión (*ibid.*, p. 279). Es el caso del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), del Instituto de Fomento de Murcia y del Instituto Madrileño de Desarrollo.

mas¹⁸⁰ y Patronatos¹⁸¹; considerando ese autor que «la característica común a las oficinas regionales españolas es que, dado lo restrictivo de la ley, se ven obligadas a establecerse utilizando diversas instituciones y fórmulas como tapadera que encubra sus verdaderos objetivos»¹⁸².

Como en los supuestos anteriormente examinados, el problema fundamental viene determinado por la inexistencia de respuesta en nuestro ordenamiento interno al interés de las CCAA de contar con organismos de representación ante las Instituciones comunitarias en orden tanto a la defensa de sus propios intereses como al seguimiento de la actividad comunitaria que incida sobre materias de competencia autonómica. Ante esta situación, y del mismo modo que respecto de la conclusión de acuerdos con colectividades territoriales de otros Estados, la respuesta ha venido dada por el TC con ocasión de su pronunciamiento en el conflicto positivo de competencia número 1.501/88, en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico. El artículo 4.º del citado Decreto adscribe al «Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» (integrado en ese Departamento) la Oficina Vasca en Bruselas y el artículo 23 señala que la misma tiene por objeto «coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa». La Sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo, resuelve el conflicto estimando la constitucionalidad de la Oficina Vasca en Bruselas.

Hasta esta Sentencia, el TC ya había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunas cuestiones derivadas de la adhesión de España a las Comunidades Europeas y de su repercusión sobre las CCAA desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad. Tal es el caso de la ejecución del Derecho Comunitario Europeo por las Comunidades Autónomas en relación con la cual afirmó que el criterio delimitador viene dado por las reglas internas de delimitación de competencias efectuada por el citado bloque de constitucionalidad¹⁸³. El mérito de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, radica en que contiene aspectos novedosos relativos a la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea no contemplados con anterioridad, resolviéndolos satisfactoriamente desde la óptica del Estado autonómico instaurado por la CE de 1978¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Es el caso de PROEXCA SA e, inicialmente, de INTERBASK SA, respecto de Canarias y del País Vasco. A raíz de la Sentencia del TC 165/94, de 26 de mayo de 1994, esta última se transforma oficialmente en «Delegación del País Vasco».

¹⁸¹ El caso del «Patronat Catalá Pro L'Europa», de la «Fundación Galicia-Europa» y de la «Oficina de la Comunidad Valenciana» respecto de Cataluña, Galicia y el País Valenciano.

¹⁸² J. L. DE CASTRO RUANO, *op. cit.*, p. 279. GUTIÉRREZ ESPADA, por su parte, opina que las actividades que realizan estas oficinas «responden a necesidades reales de los entes regionales y (...) suelen ser muy beneficiosas para su destinatario», convirtiéndose en grupos de presión o *lobbies* tolerados por las autoridades comunitarias y con influencia en el Derecho Comunitario (*op. cit.*, p. 211).

¹⁸³ Vid., por ejemplo, las Sentencias: 252/1988 (*BOE*, n.º 10, de 13 de enero de 1989); 115/1991, de 23 de mayo (*BOE*, n.º 146, de 19 de junio de 1991); 236/1991, de 12 de diciembre (*BOE*, n.º 13, de 15 de enero de 1992); 79/1992, de 28 de mayo (*BOE*, n.º 144, de 16 de junio de 1992); y 117/1992, de 16 de septiembre (*BOE*, n.º 247, de 14 de octubre de 1992).

¹⁸⁴ Sobre esta Sentencia vid. nuestro comentario en la *REDI*, 1994/2, pp. 711-723. También, C. GUTIÉRREZ ESPADA, «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su "presencia" directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, Serie D, n.º D-22, pp. 169-228. Con

En el terreno doctrinal, la conveniencia de establecer mecanismos de colaboración entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas ya fue sugerida con ocasión del ingreso de España en la Comunidad Europea¹⁸⁵. En este contexto, cabe citar la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas institucionalizada formalmente mediante acuerdo *político* el 29 de octubre de 1992 con el objeto de «hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias»¹⁸⁶.

De la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo de 1994, y desde la perspectiva que ahora nos ocupa, cabe destacar el reconocimiento por el TC de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo «actuaciones que se proyecten fuera del territorio de España, y más concretamente, que supongan algún tipo de conexión o relación con las instituciones de las Comunidades Europeas»¹⁸⁷. En opinión del Tribunal, el punto de partida para proporcionar una respuesta reside en la estructura del Estado («autonómico» o «de las Autonomías») tal como se desprende del bloque de constitucionalidad, lo que implica la asunción por las Comunidades Autónomas —con carácter exclusivo o compartido con el Estado— de un conjunto de funciones públicas de normación o de ejecución que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. De tal manera que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España»¹⁸⁸. Por lo tanto, el Tribunal reconoce la existencia de un ámbito exterior de acción autonómico¹⁸⁹.

Esta importante afirmación se ve reforzada por la calidad de Estado miembro de la Unión Europea que posee España desde el 1 de enero de 1986 y que, desde la perspectiva del ordenamiento interno español, posee según el Tribunal cuatro dimensiones. En *primer* lugar, el hecho de que las normas comunitarias y los actos de las Instituciones comunitarias pueden producir efectos directos en el ordenamiento interno de los Estados miembros, por lo que las Comunidades Autónomas «en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la “gestión de sus propios intereses” (SSTC 4/1981 y

anterioridad sobre esta cuestión vid. J. E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990. En especial pp. 175-180. Más recientemente vid. J. L. DE CASTRO RUANO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñati, 1994. En especial, pp. 185-285.

¹⁸⁵ Vid. en este sentido, G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1985, 191-240. En especial, pp. 234 ss.

¹⁸⁶ Apartado cuarto, 3.º Vid. el texto de este acuerdo en *RIE*, 1993/1, pp. 445-449. Como hemos indicado, se trata de un acuerdo de naturaleza política que no vincula jurídicamente a las Partes. Así se precisa en su apartado sexto: «En consonancia con la naturaleza política de este Acuerdo, se considera que la voluntad que se manifiesta en su formalización queda sujeta exclusivamente al mantenimiento de la misma».

¹⁸⁷ Fundamento jurídico n.º 3.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Después, en el fundamento jurídico n.º 8, el Tribunal afirmará expresamente que «no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran».

25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas»¹⁹⁰. Es más, en la medida en que el proceso de integración europeo ha creado un ordenamiento jurídico que según el TC puede considerarse a ciertos efectos como interno, y aunque sea el Estado —Administración Central— el que participa directamente en las actividades de las Comunidades Europeas, las CCAA poseen «un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria»¹⁹¹.

En *segundo* término, el hecho de que tales normas y actos comunitarios «pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades» que aquéllas llevan a cabo¹⁹².

En *tercer* lugar, la ejecución del Derecho Comunitario que puede corresponder *ratione materiae* a las Comunidades Autónomas, «en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos»¹⁹³.

Finalmente —y es la primera vez que el TC realiza esta afirmación— no cabe equiparar la participación de España en el ámbito comunitario a la estructura tradicional de las relaciones internacionales, «pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”»; cabiendo estimar que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales»¹⁹⁴.

Por todo ello, el propio Tribunal afirma que no debe sorprender el hecho de que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y evolución de la actividad de las instituciones comunitarias ni que hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias oficinas o agencias «encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes». Todo ello a través de fórmulas como las que ya hemos examinado: fundaciones, entes públicos adscritos a una Consejería o sociedades anónimas de capital público.

En consecuencia, como manifiesta el propio Tribunal Constitucional, «nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración: a la luz del texto del Decreto Vasco, la “Coordinación general” a que se refiere versará en efecto sobre los órganos de la Comunidad Autónoma, y no otros»¹⁹⁵; y sin que la existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas prejuzgue «su tipo de actividad, ni deter-

¹⁹⁰ Ibid., fundamento jurídico n.º 4.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, fundamento jurídico n.º 8. Por otra parte, la Comunidad Autónoma Vasca, mediante Decreto 13/1993, de 2 de febrero, del Departamento de Presidencia creó la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior «como órgano de impulso del proceso de adaptación a las exigencias de la Unión Europea y como órgano de apoyo a la Secretaría General de Acción Exterior en la función de coordinación de la acción exterior del Gobierno que corresponde a ésta, en virtud del artículo 6.º del Decreto 258/1991, de 23 de abril» (art. 1).

min(e) que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales»¹⁹⁶.

Clarificada la cuestión por el TC nada impide, y el propio Tribunal así lo indica, que la Administración Central ordene y coordine las actividades con relevancia exterior de las CCAA, «de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado», en cuyo caso, la vulneración de tales normas ordenadoras o coordinadoras «sí supondría una actuación *ultra vires* de la competencia autonómica»¹⁹⁷. Mientras ese hecho no se produzca, el marco jurídico para la creación de oficinas u otros organismos lo proporciona la jurisprudencia del TC.

4. La participación en la fase de formación de la voluntad del Estado

Las diferentes cuestiones relacionadas con la participación de las CCAA en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas fueron abordadas desde 1988 mediante la constitución de la Conferencia Sectorial en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas; Conferencia que se institucionaliza por el Acuerdo de 29 de octubre de 1992 suscrito inicialmente por todas las CCAA excepto el País Vasco¹⁹⁸ con el fin de «articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»¹⁹⁹. Desde esta perspectiva, el Acuerdo de Institucionalización distingue dos grandes bloques de cuestiones: las que afecten con carácter general a las CCAA y aquellas otras que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma «o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica», en cuyo caso se abordarán a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral²⁰⁰.

Como órgano de apoyo de la Conferencia, este Acuerdo de 29 de octubre de 1992 crea la «Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos», a la que corresponde la preparación de sus trabajos, e integrada por representantes de la Administración Central del Estado y de la Administración de cada Comunidad Autónoma.

¹⁹⁶ Ibid., fundamento jurídico n.º 9.

¹⁹⁷ Ibid., fundamento jurídico n.º 8.

¹⁹⁸ Publicada mediante Resolución de 4 de octubre de 1993 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia del Gobierno (BOE, n.º 241, de 8 de octubre de 1993. También en RIE, 1993/1, pp. 445-449). La Comunidad Autónoma Vasca firmó el Acuerdo el 30 de noviembre de 1995 (BOE, n.º 305, de 22 de diciembre de 1995).

¹⁹⁹ Ibid., punto primero.

²⁰⁰ Ibid., punto tercero.2. En el plano temático se distinguen tres facetas de la participación autonómica en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: la información a las CCAA y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; el tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas; así como el impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de las CCAA aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias autonómicas. Dicho esquema comprende «los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho Comunitario y del contenido de las políticas comunitarias» (punto cuarto.1.3.º).

En su reunión de 14 de junio de 1994, el Pleno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas acordó la ampliación de su ámbito temático para incluir también el tratamiento de las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y, en particular, de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a sus competencias. En consecuencia, por parte de la Administración del Estado se adapta la composición de su representación en la «Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos», incluyendo desde ese momento al Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores²⁰¹.

El 30 de noviembre de 1994, la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas adopta el «Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales», firmado por todas las CCAA excepto el País Vasco²⁰², que se sitúa en la línea de la moción aprobada por el Pleno del Senado, en su sesión de 28 de septiembre de 1994, sobre el Estado de las Autonomías, en el sentido de «hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas»²⁰³.

Este Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 establece un procedimiento marco que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea como en la descendente de aplicación del Derecho Comunitario europeo y de los actos de las Instituciones comunitarias, que se articula a partir de la naturaleza y del nivel de competencias (tanto de las asumidas por las CCAA como de las reservadas al Estado)²⁰⁴.

Desde la perspectiva del presente trabajo nos interesa el apartado II de ese Acuerdo que aborda la participación de las CCAA en la fase de formación de la voluntad del Estado. Las líneas básicas que inspiran esa participación se concretan en los aspectos siguientes:

— la Conferencia Sectorial remitirá a las CCAA la propuesta de la Comisión fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un término para expresar su postura;

²⁰¹ BOE, n.º 257, de 27 de octubre de 1994. La Comunidad Autónoma Vasca también ha firmado este Acuerdo de la Conferencia: el 30 de noviembre de 1995 (BOE, n.º 305, de 22 de diciembre de 1995).

²⁰² Publicado por Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (BOE, n.º 69, de 22 de marzo de 1995; también en RIE, 1995/2, pp. 675-683).

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ A este fin distingue tres situaciones: que el asunto comunitario europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas al Estado y las CCAA invoquen su interés (la Administración del Estado les informará en el marco de la Conferencia Sectorial de que se trate); que los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las CCAA (si en el procedimiento de concertación interno previo a la decisión del Consejo se ha llegado a una posición común entre las CCAA, ésta será tenida en cuenta «de forma determinante» a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado); que los asuntos comunitarios incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las CCAA (si previamente a la decisión del Consejo existe un acuerdo entre la posición común de las CCAA y la de la Administración del Estado, ese acuerdo «será determinante» a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado).

— la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia Sectorial (comisión, grupo de trabajo o reunión *ad hoc*) a los efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas²⁰⁵;

— la Conferencia Sectorial informará regularmente a las CCAA de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo;

— en los procedimientos de cooperación y codecisión, las CCAA serán informadas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan durante el proceso de adopción de la iniciativa;

— si se convocara al Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión, se informará a las CCAA de sus deliberaciones;

— la Conferencia Sectorial remitirá a las CCAA el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo;

— la Conferencia Sectorial remitirá a las CCAA el orden del día provisional de la sesión del Consejo, en función del cual y del resultado del procedimiento de participación desarrollado cada Conferencia Sectorial valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de dicha Conferencia antes de la sesión del Consejo²⁰⁶.

En este contexto, el 22 de julio de 1996, la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas aprobó un acuerdo proponiendo crear la figura de un Consejero dentro de la «Representación Permanente de España ante la Unión Europea» que es «el órgano acreditado, con carácter representativo y de gestión, por el Estado español ante la Unión Europea, responsable de asegurar la presencia de España en las instituciones y organismos dependientes de la misma»²⁰⁷. El Consejo de Ministros, mediante Real Decreto 2.105/1996, de 21 de septiembre de 1996, crea la citada Consejería (a la que se hace depender funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas). Respecto a sus características, el citado Real Decreto enumera las siguientes: la Consejería tiene por objeto canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas, posee competencia única para relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, sin que dicha competencia cuestione en ningún caso las relaciones que sigan teniendo las Comunidades Autónomas con los restantes Consejeros de la Representación Permanente de España, y con independencia de la información que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales de conformidad con el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994.

²⁰⁵ Este hecho tendrá lugar de conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial o, en su defecto, siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma (punto décimo.2).

²⁰⁶ Este Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 va acompañado de un Anexo con la tabla de correspondencia entre las diferentes políticas comunitarias, el Consejo en el que se decide y la Conferencia Sectorial en cuyo seno se aborda la política en cuestión.

Vid. un examen más pormenorizado de este proceso de participación interna en España en A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La participación de las Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, pp. 137-154. En opinión de PUEYO LOSA, los resultados de esta Conferencia «han sido muy escasos y frágiles» («La participación de Galicia en las relaciones internacionales del Estado», *op. cit.*, p. 174).

²⁰⁷ Preámbulo del Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre (BOE, de 21 de septiembre de 1996 por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Aunque el origen de esta Consejería reside en el acuerdo de la Conferencia ya citado, de 22 de julio de 1996, no está de más señalar la justificación enunciada en el Real Decreto 2.105/1996 relativo a su creación, de acuerdo con la cual: «la experiencia desde la adhesión y el compromiso de mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas debe reflejarse en la composición de la Representación de España ante la Unión Europea»²⁰⁸.

V. CONCLUSIONES

1. Es el TC el que a lo largo de estos años ha precisado y delimitado el contenido de la expresión «relaciones internacionales» contenida en el artículo 149.1.3.ª CE manifestando que este ámbito así concretado está excluido a las CCAA. No obstante, también ha manifestado que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva de dicho artículo. En definitiva, las CCAA no pueden celebrar tratados salvo que se habilite la vía prevista por el artículo 150.2 CE. Por el contrario, el TC ha afirmado la constitucionalidad de la acción exterior autonómica siempre que la misma verse sobre cuestiones sobre las que exista atribución competencial estatutaria y que no origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incida en la política exterior del Estado, no genere responsabilidad del Estado frente a otros Estados u Organizaciones Internacionales, ni incidan, perturben o condicionen la reserva estatal del artículo 149.1.3.ª CE con el contenido afirmado por el TC.

2. Que las CCAA no puedan celebrar tratados no significa que no puedan participar en el proceso de celebración del tratado en el seno de la Comisión española negociadora. Hasta la fecha, tal participación sólo se ha producido una vez: con ocasión del Tratado de Bayona de cooperación transfronteriza, de 10 de marzo de 1995. Cabe confiar que este precedente, coherente con el bloque de constitucionalidad, se confirme en la práctica futura; sobre todo respecto de tratados que versen sobre materias de competencia autonómica.

Lo que sí se ha articulado hasta el momento ha sido la participación autonómica en el seno de órganos colegiados de la Administración General del Estado como: el Instituto Español de comercio Exterior, el Consejo Promotor del Turismo, el Consejo General de la Emigración, la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO o el Consejo Asesor para la promoción del Comercio con África Occidental, entre otros.

Sin embargo, cuando nos acercamos al vigésimo aniversario de la Constitución, todavía no se ha abordado la adecuación al bloque de constitucionalidad de los tratados vigentes de España con los Estados vecinos en el marco de las relaciones de vecindad. Estos tratados, la mayoría anteriores a la Constitución Española de 1978, tienen por objeto materias ahora de competencia autonómica y crean, en ocasiones, Comisiones de cooperación transfronteriza para gestionarlas en las que no se encuentran representadas las CCAA fronterizas competentes. El bloque de constitucionalidad exige esa adecuación so pena de perpetuar una situación que es contraria al mismo.

3. La acción exterior autonómica desarrollada hasta la fecha es muy abundante —cerca de un centenar de instrumentos— caracterizándose por la diversidad tanto de

²⁰⁸ Ibid.

interlocutores, como de la denominación de los instrumentos concluidos, como de su contenido; destacando de ese centenar diecisiete concluidos entre CCAA y Estados u órganos del Estado, y dos entre CCAA y Organizaciones Internacionales. Los demás son concluidos con colectividades territoriales infraestatales. La práctica desarrollada hasta la fecha concierne a las CCAA de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia, teniendo como interlocutores a Regiones, Estados Federados, Cantones, Condados, Principados, Provincias, Prefécturas y Municipios no sólo de estados europeos sino también de los continentes americano, africano, australiano y asiático.

El contenido de tales instrumentos tiene por objeto tres grandes campos de actuación: la cooperación transfronteriza, la cooperación interterritorial (independiente de la contigüidad o proximidad físicas), y la cooperación al desarrollo.

Al margen de la conclusión de instrumentos, la acción exterior autonómica encuentra otra manifestación en los viajes que los representantes autonómicos realizan al extranjero y que han sido objeto de regulación por la Administración Central a través de las Circulares de 31 de octubre de 1983 y de 13 de marzo de 1984 dirigidas a los Delegados del Gobierno en las CCAA. Las mismas precisan que es la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores el órgano que debe coordinar y centralizar todos los contactos exteriores que puedan llevar a cabo los órganos y las autoridades de las CCAA.

4. La acción exterior autonómica encuentra otra dimensión en el marco de la Unión Europea, en cuyo ámbito se plantean las cuestiones de la presencia directa de las CCAA en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, la participación en el Comité de las Regiones, la creación de oficinas u otros organismos ante la Comunidad Europea. Ya en el orden interno español, la participación autonómica en la fase de formación de la voluntad del Estado.

Respecto a la primera cuestión, de lo que se trata es de articular la presencia autonómica en el marco del artículo 146 TUE, teniendo presente que dicha presencia debe ser habilitada por el Gobierno del Estado y que el representante autonómico no intervendría en el Consejo en tanto que defensor de los intereses autonómicos sino como representante del Estado Español y defendiendo el interés general. En coherencia con el bloque de constitucionalidad dicha presencia debería ser habilitado siendo la herramienta para ello la vía del artículo 150.2 C.E.

La participación de las CCAA en el Comité de las Regiones tiene lugar a través de 21 representantes (diecisiete autonómicos y cuatro en representación de los municipios). A pesar de la naturaleza consultiva del citado Comité hay que destacar el hecho de que es la primera vez que las Regiones y Municipios cuentan con un órgano específico en el seno de la Unión Europea, que interviene bien con carácter preceptivo, bien con carácter facultativo, bien a iniciativa propia.

La creación de oficinas u otros organismos ante la Comunidad Europea no ha sido una cuestión pacífica en España, habiendo sido el TC el que ha manifestado la constitucionalidad de las mismas en su Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, a partir de la consideración de que las CCAA pueden llevar a cabo actuaciones que se proyecten fuera del territorio español y que supongan algún tipo de conexión o relación con las instituciones comunitarias, máxime dada la incidencia que la adhesión de España a las Co-

comunidades Europeas ha tenido sobre el bloque de constitucionalidad y el interés directo de las CCAA en la actividad de las instituciones comunitarias.

Finalmente, la participación autonómica en la fase de la formación de la voluntad del Estado ha sido abordada en el caso español a través de la «Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», institucionalizada por todas las CCAA excepto el País Vasco —mediante Acuerdo de 29 de octubre de 1992— con el fin de articular y resolver a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de índole general propias de la participación de las CCAA en tales asuntos. El 30 de noviembre de 1994 esta Conferencia adopta el «Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias sectoriales» que, en su apartado II, se refiere expresamente a la participación autonómica en la fase de la formación de la voluntad del Estado estableciendo las líneas básicas de la misma.

Este proceso ha culminado recientemente con la creación, a través del Real Decreto 2.105/1996, de 21 de septiembre de 1996, de la figura de un Consejero dentro de la «Representación Permanente de España ante la Unión Europea», haciéndose eco de la reivindicación autonómica en ese sentido y que se plasmó en el acuerdo de la citada Conferencia Sectorial adoptado el 22 de julio de 1996.