

A actividade das Comunidades  
Autónomas no exterior e os seus  
fundamentos xurídicos.

En particular o caso de Galicia

**La actividad de las Comunidades  
Autónomas en el exterior y sus  
fundamentos jurídicos.**

**En particular el caso de Galicia**

The abroad activity of the  
Autonomous Communities  
and their legal foundations.  
Particularly the case of Galicia

52  
Regap

JUAN JOSÉ GALLEGO FOUZ

Letrado del Consello Consultivo de Galicia

Letrado de la Xunta de Galicia (España)

juangf9@gmail.com

Recibido: 20/05/2016 | Aceptado: 29/06/2016

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** O recoñecemento da capacidade de actuación exterior das Comunidades Autónomas tivo un longo proceso evolutivo desde que a Constitución española de 1978 proclamase a competencia exclusiva do Estado nas relacións internacionais. Nesta evolución, a Conferencia para Asuntos Relacionados coa Unión Europea representou un importante papel no establecemento do actual sistema de participación das Comunidades Autónomas, pero foi sobre todo o Tribunal Constitucional o que, salvando as rixideces que de entrada parecía impor o texto constitucional, foi delimitando os ámbitos competenciais do Estado e das Comunidades Autónomas nesta materia e con iso ampliou progresivamente o campo de actuación autonómica, tanto no seo da Unión Europea como, máis limitadamente, na esfera internacional. No momento actual é de significar a nova perspectiva que se abre coa aprobación da Lei da acción e do servizo exterior do Estado e da Lei de tratados e outros acordos internacionais, ao declarar formalmente as Comunidades Autónomas como suxeitos da acción exterior do Estado e tamén ao delimitar o campo de actuación autonómico neste ámbito, achegando, por conseguinte, a seguridade xurídica de que se carecía. No caso concreto de Galicia, malia non haber previsión ningunha ao respecto por parte do Estatuto de autonomía, iso non impediu que a Comunidade Autónoma desenvolvese unha importante actividade exterior, que recentemente obtivo apoio formal a través do decreto polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma, completando así o marco xurídico regulador.

**Palabras clave:** acción exterior, relacións internacionais, sistema de distribución de competencias, principio de autonomía institucional e procedemental, principio de cooperación, Comunidades Autónomas e Unión Europea, tratados internacionais.

**Resumen:** El reconocimiento de la capacidad de actuación exterior de las Comunidades Autónomas ha tenido un largo proceso evolutivo desde que la Constitución Española de 1978 proclamase la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales. En esta evolución, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea ha representado un importante papel en el establecimiento del actual sistema de participación de las Comunidades Autónomas, pero ha sido sobre todo el Tribunal Constitucional el que, salvando las rigideces que de entrada parecía imponer el texto constitucional, fue delimitando los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia y con ello amplió progresivamente el campo de actuación autonómica, tanto en el seno de la

Unión Europea como, más limitadamente, en la esfera internacional. En el momento actual es de significar la nueva perspectiva que se abre con la aprobación de la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado y de la Ley de tratados y otros acuerdos internacionales, al declarar formalmente a las Comunidades Autónomas como sujetos de la acción exterior del Estado y también al haber delimitado el campo de actuación autonómico en este ámbito, aportando, por consiguiente, la seguridad jurídica de la que se carecía. En el caso concreto de Galicia, pese a la falta de previsión alguna al respecto por parte del Estatuto de Autonomía, ello no ha impedido que la Comunidad Autónoma haya desarrollado una importante actividad exterior, que recientemente ha obtenido apoyo formal a través del decreto por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma, completando así el marco jurídico regulador.

**Palabras clave:** acción exterior, relaciones internacionales, sistema de distribución de competencias, principio de autonomía institucional y procedimental, principio de cooperación, Comunidades Autónomas y Unión Europea, tratados internacionales.

**Abstract:** The recognition of the capacity for external action of the autonomous regions has had a long evolutionary process since the Spanish Constitution of 1978 proclaimed the exclusive jurisdiction of the State in international relations. In this evolution, the Conference on Issues Related to the European Union has played an important role in establishing the current system of participation of the Autonomous Communities, but has been mostly the Constitutional Court which, saving the rigidities input seemed to impose the Constitution was demarcating the areas of authority of the State and the Autonomous Communities in this area and thus gradually expanded the scope of regional action both within the EU and, more narrowly, in the international sphere. At the present time it is to signify the new perspective that opens with the approval of the Law of Action and the Foreign Service of State and Law of Treaties and Other International Agreements to formally declare the Autonomous Communities as subjects of Action Exterior of the state and also having defined the field of autonomous action in external action, contributing therefore legal security that was lacking. In the specific case of Galicia, despite the lack of any provision in this regard by the Statute of Autonomy, this has not prevented the Autonomous Community has developed an important international activity, which has recently obtained formal support through Decree that the external action of the Autonomous Community is regulated, thus completing the regulatory legal framework.

**Key words:** External action, international relations, distribution of powers system, principle of institutional and procedural autonomy, principle of cooperation, autonomous regions and European Union, international treaties.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 La actuación de las Comunidades Autónomas en el seno de las instituciones europeas. 2.1 Introducción. 2.2 Participación de las Comunidades Autónomas en la conformación del derecho y de las políticas comunitarias. Sus fundamentos jurídicos. 2.3 El actual modelo de participación de las Comunidades Autónomas y su proceso evolutivo. 2.4 Los estatutos de autonomía. 2.5 El Estatuto de Autonomía de Galicia. 2.6 El modelo gallego del Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, por el que se regula la acción exterior. 3 La capacidad de compromiso internacional de las Comunidades Autónomas: Tratados y acuerdos internacionales. 3.1 Las previsiones de la Constitución. 3.2 El Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza: los Tratados de Bayona y Valencia. 3.3 La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales. 4 Bibliografía.

## 1 Introducción

El debate sobre la participación de las Comunidades Autónomas (CC. AA.) en asuntos europeos y, en general, en la esfera internacional, ha ocupado la atención de los especialistas desde hace ya bastantes años y aún es actualmente uno de los aspectos más importantes y a la vez más polémicos del desarrollo autonómico en España.

La Constitución Española (CE) establece que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado, lo cual, en principio, pudiera llevar a pensar que a las Comunidades Autónomas les está vedada cualquier actuación exterior. Sin embargo, como veremos, la cuestión ofrece más juego del que en principio pueda dar a entender el enunciado del texto constitucional.

Así, en la actualidad las Comunidades Autónomas mantienen actividad exterior en distintos ámbitos que, desde una perspectiva territorial, podemos resumir en dos fundamentales: el europeo y el internacional.

En el ámbito estrictamente europeo, la actividad de las Comunidades Autónomas se desarrolla fundamentalmente en relación con la Unión Europea (UE) y está dirigida a obtener una mayor influencia institucional y protagonismo en el diseño y desarrollo de las diferentes políticas comunitarias afectantes a las regiones.

En el ámbito internacional, las actividades de las Comunidades Autónomas están centradas mayormente en su promoción económica, cultural y turística, y en el apoyo a las políticas de cooperación al desarrollo. En el caso de Galicia hay que añadir a estas actuaciones las que desarrolla en relación con las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia, que tienen especial relevancia.

Pues bien, como puede verse, el tema resulta lo suficientemente amplio como para no poderlo tratar aquí con la extensión que requiere y por ello lo centraremos en los aspectos más relevantes. Naturalmente, hay que decir también que esta materia puede ser abordada desde múltiples perspectivas, si bien aquí destacaremos sus aspectos más propiamente jurídicos.

## 2 La actuación de las Comunidades Autónomas en el seno de las instituciones europeas

### 2.1 Delimitación

Nos referiremos en primer lugar a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la UE, o, más propiamente, a su contribución en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión, que no es sino el llamado proceso o fase ascendente de toma de decisiones que afectan a la institución europea.

Dejamos así fuera las distintas fórmulas para llevar a cabo la ejecución de las políticas comunitarias y, particularmente, del derecho comunitario derivado, en cuanto actuación de los Estados, bien normativa, bien meramente ejecutiva, dirigida a la trasposición de directivas comunitarias y a desarrollar lo establecido por los reglamentos o actos comunitarios con un efecto directo.

En definitiva, descartamos aquí lo que habitualmente se conoce como proceso o fase descendente, que si bien es una vertiente que tiene tanta o más relevancia que la de formación de la voluntad, lo cierto es que a lo largo del tiempo ha sido más profusamente tratada por los autores y es a la vez una faceta del derecho comunitario que en la práctica presenta menos aspectos controvertidos, ya que está más acotada por apelación directa al derecho comparado y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Baste decir aquí que en la ejecución del derecho comunitario son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, tienen que servir a la resolución de los eventuales conflictos de competencias surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este ámbito (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) 252/1988, de 20 de diciembre de 1988, o 208/1999, de 11 de noviembre de 1999). Dicho de otro modo, el derecho comunitario no altera, en absoluto, el reparto de competencias entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la CE, por mucho que el propio Tribunal Constitucional (TC) reconozca al Estado central poderes de control y

Regap



ESTUDIOS

vigilancia sobre las competencias en este ámbito ejercidas por las Comunidades Autónomas (STC 80/1993, de 8 de marzo de 1993), por ser quien, en última instancia, deba responder ante la UE del cumplimiento de las obligaciones comunitarias y además quien deba también suplir la eventual inacción de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias.

Por otra parte, consideraremos aquí también, aunque sea de manera breve, otros eventuales cauces de participación de las CC. AA. en la fase de decisión de los órganos comunitarios, si bien en este caso se trata de vías cuya definición y articulación corresponde a la propia UE a través del derecho originario y derivado y cuyo ejemplo más significativo es el Comité de las Regiones en el ámbito de la Política Regional Comunitaria.

También hay que referirse a la presencia de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas a través de las oficinas de representación, por cuanto si bien las actividades que desarrollan tienen en ocasiones un carácter marcadamente informal –en la medida de que no son propiamente legaciones diplomáticas– juegan no obstante un importante papel de información e intermediación ante la Administración de la UE.

## 2.2 Participación de las Comunidades Autónomas en la conformación del derecho y de las políticas comunitarias. Sus fundamentos jurídicos

De partida hay que decir que las posibles vías de participación de las CC. AA. en los procesos de decisión comunitarios deben ser analizadas dentro de los límites que establece el derecho interno, por lo que hay por tanto que recurrir al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. regulado por la CE. Ello es predicable no solo en el caso de nuestro país, sino que también lo es en relación con cualquier otro ordenamiento jurídico de los países que forman parte de la UE. Y es que en este punto el derecho europeo mantiene una posición de absoluta neutralidad y respeto.

Tal posición encuentra asiento en el llamado “principio de autonomía institucional y procedimental”, que, aunque no es un principio normativo *stricto sensu*, pues no está recogido en los tratados, tiene su origen, primero, en diversos pronunciamientos del Tribunal de Justicia Europeo (el primero de ellos la STJUE de 7 de enero de 2004), y con base en estos es elaborado posteriormente por la doctrina científica. Este principio, resumidamente, viene a establecer que la determinación de los órganos a los que dentro de cada Estado les corresponde el ejercicio de los poderes atribuidos por los tratados o incluso la determinación de las obligaciones que en virtud de estas normas les incumben, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado.

Y este criterio que se impone primariamente por la inexistencia de normativa comunitaria propia sobre la materia se justifica después en el hecho de que, si bien el requisito inicial para participar en el proceso de decisión comunitario viene marcado por la propia UE –que exige que quien intervenga para trasladar la voluntad del Estado lo sea en su condición de representante de este–, lo cierto es que, en última instancia, la decisión sobre quién debe ser dicho representante corresponde adoptarla al ordenamiento jurídico propio de cada país miembro, al que, eventualmente, en nuestro caso, correspondería también articular los cauces de la participación de las Comunidades Autónomas en este proceso. En definitiva, de alguna manera se apela al principio de autoorganización de los Estados consecuencia

a su vez del principio de soberanía, de no injerencia, que se viene aplicando también en el ámbito del derecho internacional, aunque tal principio no es absoluto pues precisa compatibilizarse con el de supremacía del derecho comunitario, eje principal sobre el que gira el derecho de la Unión.

Partiendo de tales presupuestos, veamos ahora cómo se plantea la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior y en particular ante las instituciones comunitarias.

Vaya por delante a este respecto que la justificación no es únicamente jurídica. En efecto, cuando se produjo la integración de nuestro país en la UE (entonces Comunidades Europeas), las CC. AA. ya habían asumido, con carácter exclusivo o compartido con el Estado, buena parte de las competencias de las que hoy disfrutaban, de tal modo que la adhesión irrumpió en este sistema y en buena medida, vino a suponer una ruptura del equilibrio constitucional existente hasta el momento, pues alteró la distribución de muchas de las competencias autonómicas del título VIII de la CE. Y esa alteración se produjo en tal grado que incluso se llegó a especular sobre la posible inconstitucionalidad de la integración misma. Y es que, recuérdese, el artículo 95 del texto constitucional en su párrafo primero refiere que «*La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional*».

Pues bien, desde el mismo momento de la adhesión de España a la Comunidad Europea y en virtud del mecanismo establecido por el artículo 93 de la CE (“... se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”), se atribuyen a aquella el ejercicio de competencias de titularidad no solo del Estado –una competencia tan relevante como la planificación general de la actividad económica se veía implicada– sino también de titularidad autonómica, de modo que las Comunidades Autónomas vieron cómo, de pronto –pues del efecto no se era del todo consciente con anterioridad– quedaban privadas, en favor de la UE, de competencias que ya tenían interiorizadas como propias.

Sucedía además, y ello era un motivo más para plantear el agravio, que el Estado, no obstante la cesión de competencias que también había realizado, recuperaba sin embargo, por otra vía, concretamente a través de los procedimientos negociadores en el seno de la UE, ámbitos de decisión que implicaban as competencias hasta entonces de titularidad autonómica. Las Comunidades Autónomas por ello exigían restablecer el equilibrio constitucional quebrado a través de fórmulas compensatorias.

En otro plano bien distinto, se puede decir que existen suficientes bases jurídicas que permiten justificar la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de toma de decisiones. Y es que, siendo las circunstancias descritas en el plano político lo suficientemente razonables como para justificar la presencia de las CC. AA., no lo serían en cambio, si lo que se pretende es fundamentar ésta sobre bases sólidas y permanentes, a salvo por tanto de los vaivenes de voluntades políticas.

Y la norma que fundamentalmente hay que tener en cuenta a este respecto es la del artículo 149.1.3ª de la CE, ya que la del artículo 93 del propio texto constitucional que, como se sabe, es la que posibilitó el proceso de integración europea, apenas tiene relevancia a los efectos que nos ocupan.

Regap



ESTUDIOS

El artículo 149.1.3ª declara que “las relaciones internacionales” son competencia exclusiva del Estado. Así de taxativa se muestra la norma constitucional, si bien esta atribución resulta en principio coherente pensando en que la capacidad para las relaciones internacionales se ha ligado tradicionalmente a la noción de soberanía que se atribuye únicamente a los Estados independientes y de la que, por tanto, carecen las entidades territoriales que, en su caso, conforman un Estado complejo como el nuestro.

Ahora bien, las cosas, a nivel conceptual, parecen estar lo suficientemente claras como para poder afirmar que cuando, en general, se alude a las “relaciones internacionales” se está concerniendo un ámbito distinto de aquel que acoge a la UE, que posee una configuración jurídica diferente a la que tradicionalmente conforma las relaciones entre Estados en el ámbito internacional. Y ello es porque, cuando de la UE se trata, estamos ante lo que habitualmente se conoce como una “organización supranacional”. El propio TC ha declarado a estos efectos que cuando España actúa en el ámbito de la UE lo está haciendo en una estructura jurídica muy distinta a la tradicional de las relaciones internacionales, pues el proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de la UE puede considerarse a ciertos efectos como “interno” (STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994).

Y partiendo de las anteriores consideraciones, cabe preguntarse si la CE, fuera de la previsión del artículo 93, realmente se llegó a plantear en algún momento el panorama resultante de la integración, o si, planteándose, lo dejó a expensas de que ésta se produjera en el futuro. Parece, en tesis razonable, que el legislador se habría inclinado por posponer toda regulación sobre las relaciones con la UE supeditándola a una posterior reforma del texto constitucional cuando el momento se produjera.

Sin embargo, una buena parte de la doctrina no lo entiende así y se inclina, en cambio, por considerar que el constituyente se decantó por una visión un tanto simplista o simplificadora de las relaciones internacionales, comprendiendo en este término toda actividad exterior del Estado, fuera de la actividad estrictamente interna. Es de pensar, a la vista de cómo transcurrió la discusión parlamentaria del texto en este punto, que el constituyente deliberadamente no quiso entrar a profundizar en una materia ciertamente conflictiva y compleja, cuando ya de por sí lo era el propio fenómeno autonómico en general.

Sea de una u otra manera, lo cierto es que, de acuerdo con la línea apuntada, la CE en su artículo 149.1.3ª estaría incluyendo dentro del término “relaciones internacionales” a las relaciones con la UE sin prever por ello ninguna norma competencial específica dirigida a regular la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la UE.

Hay que decir que la CE en este punto ha sido objeto de críticas, tanto por su parquedad como por no ser en absoluto consecuente con la estructura del Estado compuesto o complejo que ella misma instituye en el título VIII. Y aun compartiendo lo razonable de la crítica, lo cierto es que en los años en los que se redactó y vio la luz el texto constitucional, el horizonte de la integración era todavía incierto. Si a ello unimos el tiempo histórico que se vivía, con la necesidad de asentar los pilares esenciales del nuevo Estado, se comprenderán mejor las indudables carencias de la CE en este punto. Ciertamente es que además el paso del tiempo ha ido encajando cada cosa en su sitio, tarea a la que ha contribuido de manera decisiva la jurisprudencia del TC.

Pues bien, descartado el recurso al artículo 150.2 de la CE (opción esta que se barajó para propiciar la participación autonómica en los asuntos europeos y que, como es sabido, posibilita que el Estado, mediante ley orgánica, transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que sean susceptibles de transferencia o delegación), es en principio, el artículo 149.1.3ª de la Constitución el único precepto competencial que se puede relacionar directamente con la materia que aquí tratamos y sobre el que, por tanto, debe girar el análisis que nos proponemos.

Pues bien, una primera lectura de este artículo da pie inmediatamente a considerar que a las Comunidades Autónomas les está vedada cualquier actuación en este ámbito, pues éstas no son, como vimos, ni sujetos de derecho internacional, ni pueden en consecuencia tampoco establecer relaciones internacionales.

Si junto a ello valoramos que incluso el artículo 93 del propio texto constitucional atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, en exclusiva, la garantía de cumplimiento de los tratados y resoluciones internacionales, se comprenderá la dificultad inicial para articular cauces de participación de las Comunidades Autónomas.

Y es que la exclusividad de la competencia estatal sobre relaciones internacionales aplicada en el sentido más restrictivo y en la denominada fase ascendente o de toma de decisiones, implicaría ya no solo la atribución al Estado de la representación de España ante la Unión Europea –lo cual puede resultar razonable–, sino también que la definición de la posición española en los órganos decisorios de la Unión correspondería también en exclusiva al Gobierno de la nación, lo cual ya no resulta coherente, estando en muchos casos en juego decisiones que afectan a ámbitos competenciales exclusivos de las Comunidades Autónomas.

Así las cosas, sin embargo, la propia evolución del sistema constitucional ha ido dando paso, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina, a una interpretación más abierta del precepto constitucional, descartando por tanto aquella que tiende a asimilar las relaciones internacionales con cualquier actividad exterior del Estado.

En esta línea, se trataría entonces de profundizar en esta cuestión más allá del tenor literal del artículo 149, para analizar, a la vista de que las Comunidades Autónomas poseen competencias derivadas de los artículos 148 y 149 de la CE afectadas por la integración europea, si resulta factible articular dichas competencias en el marco del proceso de toma de decisiones comunitario y de si todo ello se puede compatibilizar con la titularidad estatal exclusiva que establece el artículo 149.1.3ª sobre las relaciones internacionales.

En definitiva, aun partiendo de la convicción de que el protagonismo del Estado en esta materia es incuestionable y a éste por tanto corresponde dirigir en exclusiva toda la actividad de nuestro país en el seno de la UE, en virtud del principio de unidad de acción, se trataba de buscar el punto de equilibrio que permitiera, no obstante, la competencia estatal, reconocer a las Comunidades Autónomas, cuando, como decimos, estén en juego competencias exclusivas de éstas, un derecho a participar junto a los representantes del Estado en la formación de las decisiones ante los diferentes órganos comunitarios.

Hay que decir que el propio TC, pese a sus pronunciamientos iniciales, siguió posteriormente una línea de mayor apertura frente a las rigideces del texto constitucional,

Regap



ESTUDIOS

postulando la aplicación del principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades, hasta llegar, incluso, a admitir como fundamento constitucional de dicha participación las reglas internas de delimitación competencial, aunque reservando, eso sí, en todo caso para el Estado lo que denomina “responsabilidad o respuesta última” en materia de relaciones internacionales.

El tribunal, aunque en referencia a la fase descendente o de ejecución del derecho comunitario, marcó una línea muy clara en el establecimiento de límites a la competencia estatal, de la que también cabe extraer consecuencias en relación con la fase de toma de decisiones, cuando señaló que “el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse uno vaciamiento notable del área de competencia que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas...” (STC 236/1991, de 12 de diciembre).

Pues bien, todo ello nos lleva a considerar que hoy ya no resulta posible referenciar la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias en un único título competencial, el del artículo 149.1.3ª de la CE. La eventual afectación de competencias autonómicas exclusivas cuando se trata de fijar la posición del Estado ante las instituciones comunitarias lleva inexcusablemente a tomar en consideración dichas competencias, compatibilizándolas en todo caso con la que corresponde al Estado en las relaciones internacionales. Y es que están aquí en juego principios constitucionales de necesaria observancia, como es el de “autonomía de las nacionalidades y regiones” del artículo 2 de la CE.

Además, existe hoy coincidencia unánime en la doctrina científica sobre que las relaciones internacionales a las que se refiere el artículo 149.1.3ª de la CE están referidas exclusivamente al llamado “núcleo duro” o núcleo esencial de la actividad exterior del Estado (el *treaty making power*), constituido, entre otras, por la dirección de la política exterior, la capacidad de celebrar tratados y la responsabilidad asumida por el Estado en el ámbito internacional, y que hay, sin embargo, fuera de este núcleo un campo de acción exterior susceptible de intervención autonómica a través del ejercicio de las propias competencias (competencia *ratione materiae*) que no invade el ámbito de competencia estatal.

Así pues la conclusión que cabe extraer de todo ello, a la hora de abordar la cuestión que nos ocupa, es que el artículo 149.1.3ª no ostenta el monopolio en cuanto referente único en la determinación de las competencias que puedan corresponder tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión comunitarios, cuando se trata de fijar la posición española. Debemos de este modo ampliar la perspectiva de análisis, conjugando, en cada caso, el citado artículo con el artículo 2 y con los tipos competenciales que en la materia discutida puedan corresponder a la Comunidad Autónoma de que se trate. Como quiera que el nivel competencial no es el mismo para todas las Comunidades Autónomas, deberá hacerse, por tanto, un análisis pormenorizado de cada situación sin que quepa por ello establecer reglas generales.

Visto en la manera que acaba de ser expuesta, no cabe sino apelar en estos casos a principios esenciales de la presencia exterior, como son los de cooperación y unidad de acción entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, de tal forma que éstas no solo

deberían ser oídas preceptiva y previamente por el Estado cuando se trate de fijar por éstas posiciones ante los distintos órganos de la UE, en materias que les afecten en razón, bien de las competencias que tienen atribuida o bien por la simple afectación de sus intereses, sino que, además, su posición debería ser tomada en consideración para determinar la posición que tiene que defender el Estado en las instituciones comunitarias.

Ahora bien, es importante señalar que la posición de la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas no vincula en ningún caso al Estado, que puede libremente acogerla o no, por mucho que, en caso de desconocer la posición autonómica, deba motivar su decisión. Así lo señala expresamente la STC sobre el Estatuto de Cataluña, de 28 de junio de 2010, cuando dice, en referencia a este particular, que “En tales casos, aunque esa posición resulte definida como determinante, el Gobierno del Estado puede libremente no acogerla, si bien debe motivar entonces ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado el no acogimiento de la posición del Gobierno de la Generalitat”. Aquí entendemos que la motivación no puede limitarse a razones meramente formales, sino que debería basarse en altas razones o intereses del Estado. Piénsese al respecto que las situaciones que pueden darse en estos casos son muy variadas, desde que el eventual conflicto se plantee entre el Gobierno del Estado y una Comunidad Autónoma, o incluso puede darse el supuesto de que en la actuación negociadora aparezcan contrapuestos los intereses de varias CC. AA. entre sí.

Así pues, a los efectos de lo aquí tratado y como medio de articular la participación de las Comunidades Autónomas ante las instancias europeas, habría que distinguir, con base en los fundamentos competenciales hasta ahora expuestos, dos facetas o fases diferenciadas. Por un lado, la de formación interna de la voluntad o posición a adoptar ante cualquier tipo de decisión a tomar ante las diferentes instancias europeas, bien sea legislativa o de otro tipo y, por otro lado, la de expresión de la voluntad misma, que implica el compromiso del Estado en obligarse (*ius contrahendi*) y por tanto también la responsabilidad de este en caso de incumplimiento. De esta forma, mientras esta última compete en exclusiva al Estado –único detentador de la soberanía como veíamos–, la primera es perfectamente compartible entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con base esencial en los principios de autonomía, cooperación y unidad de acción.

Y si bien, como hemos visto, la CE no se planteó en su momento que la integración podía afectar al sistema de distribución territorial de competencias del título VIII, lo cierto es que sí se produjo materialmente esta afectación y ante esta realidad se ha hecho necesario buscar fórmulas que eviten la patente contradicción que se produce entre el artículo 2 y el 149.1.3ª de la CE cuando están en juego competencias autonómicas exclusivas o intereses que derivan de ellas.

Otro aspecto a determinar sería el de cuáles puedan ser en la práctica esas formas de participación, cuestión ésta de la que, en función de la realidad actual, nos ocuparemos más adelante.

Por último, deberemos referirnos al derecho de las CC. AA. a ser informadas por el Estado sobre los asuntos de la UE que les conciernen más directamente, en función bien de la competencia que puedan ostentar sobre una determinada materia o bien, en términos más generales, cuando pueda resultar de su interés.

Regap



ESTUDIOS

Y a este respecto hay que decir que, llegados al punto en que, como vimos, es posible articular con base jurídica cauces de participación de las CC. AA. en los procesos de decisión comunitarios, el derecho a obtener información en este ámbito por parte de las Comunidades Autónomas requiere poca más explicación, como no sea decir que este derecho se presenta como una premisa indispensable para poder ejercer el derecho de participación con mínimas garantías de acierto.

En efecto, el suministro de información del Estado a las Comunidades Autónomas viene realizándose en mayor o menor medida desde la integración de modo habitual por diversos cauces, pero, fundamentalmente, como luego veremos, a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la UE, creada por acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con la UE, de 9 de diciembre de 2004.

También es importante en este sentido, la labor que llevan a cabo las oficinas de “representación” de las Comunidades Autónomas en Bruselas, establecidas desde ya poco después de la adhesión bajo diferentes fórmulas jurídicas, fundaciones, entes públicos, sociedades etc., y que fueron formalmente consagradas a raíz de la STC 165/1994, al considerar que “... la naturaleza e importancia de las actividades de las instituciones comunitarias sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas conducen a apreciar que, en forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas”.

Dichas oficinas obtuvieron también poco más tarde reconocimiento en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado cuando, al regular la organización de ésta en el exterior, en el artículo 36.7 estableció que, “en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración general del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y, en especial, con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.

Estas oficinas son un elemento importante en el proceso que posibilita la participación de las Comunidades Autónomas ante las instancias europeas, pues, por su especialización y localización, entre otras funciones, permiten a los diferentes gobiernos regionales entrar en contacto con representantes de las instituciones europeas, crear mecanismos de apoyo para las propuestas que las regiones presentan ante éstas y establecer redes de información para el Gobierno autonómico correspondiente, y que así éste pueda establecer su estrategia de actuación ante las diferentes políticas que le afectan.

De esta forma las oficinas de las Comunidades Autónomas, tras las reticencias iniciales, aparecen en determinado momento como un hecho generalizado y plenamente consolidado en nuestro modelo actual, si bien hay que significar que en estos últimos años la crisis económica ha hecho estragos también en este ámbito, debido a la necesidad de reducir gasto público, y eso ha llevado a algunas Comunidades Autónomas a cerrar sus oficinas para integrar la función que realizaban dentro de la Representación Permanente de España ante la UE.

## 2.3 El actual modelo de participación de las Comunidades Autónomas y su proceso evolutivo

El actual modelo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la UE se inspira esencialmente en dos principios a los que ya hemos hecho referencia, el de colaboración y el de unidad de acción. El primero de ellos supone la puesta en común de intereses bajo la premisa de la lealtad institucional y el segundo implica ante todo coordinación en la acción exterior para que ésta sea integrada y por tanto resulte eficaz.

Se puede decir, de manera general, que el modelo de participación español no difiere esencialmente de aquel de que están dotados los Estados de la UE que tienen una estructura territorial compleja o descentralizados. Más allá de esta afirmación, los límites del presente trabajo no nos permiten profundizar más en los modelos a comparar, materia esta de la que, por otra parte, se ha ocupado con cierta extensión la literatura científica.

Si, como ya habíamos dicho, la dirección de la acción exterior corresponde al Estado, a nadie debe extrañar, por tanto, que la competencia para definir el modelo de participación y en general, de la acción exterior del Estado, corresponda también a éste, en virtud de lo establecido en los artículos 149.1.3 y 149.1.18 de la CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), y más particularmente con base en lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

Concretamente sobre este particular, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña declara que "(...) es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada en el artículo 149.1.3, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que además no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito".

Y claro reflejo de dicha sentencia es la propia Ley 2/2014 citada, la que marca como objeto en su artículo 1 "regular la acción exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el servicio exterior del Estado (...)".

Por lo que en particular se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas, da cuenta en su preámbulo de que la CE creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las Comunidades Autónomas a través de sus estatutos de autonomía, de competencias en materia de acción exterior, tanto en el ámbito de la UE como en el de la acción exterior en sentido propio. Así, coherentemente con tal declaración, reconoce en su artículo 5 a las Comunidades Autónomas como sujetos activos de la acción exterior del Estado y, asimismo, les reconoce la capacidad para llevar a cabo actividades en el exterior, que en todo caso deberán adecuar éstas a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno.

Pues bien, teniendo en cuenta el largo proceso evolutivo que llevó al actual modelo de participación, debemos reparar en la trascendencia de este explícito reconocimiento que además se produce en un doble ámbito de actuación, el de la UE, y el más amplio de la acción exterior. Se condensan así en esta declaración las líneas esenciales que habían sido

Regap



ESTUDIOS

marcadas por el TC en diferentes sentencias. Habremos de volver a referirnos a esta norma en las páginas que siguen.

Y es que, efectivamente, el actual modelo de participación de las Comunidades Autónomas se ha ido fraguando, no sin esfuerzo, a lo largo del tiempo, y concretamente desde el año 1988 hasta nuestros días, mediante la acción concertada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), hoy denominada Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), que es un órgano que reúne a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas para discutir y convenir sobre los temas relacionados con la UE.

Así los primeros acuerdos se produjeron en noviembre de 1990, plasmados a través de dos documentos firmados por el Estado con cada una de las Comunidades Autónomas –con excepción del País Vasco que finalmente no los suscribió– y que tenían por objeto dos materias específicas. El primero era sobre ayudas públicas y concretamente preveía un procedimiento coordinado entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la comunicación de dichas ayudas a la Comisión Europea. El segundo se refería a los procedimientos precontenciosos en la Comisión Europea y los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de la UE, estableciendo, al igual que en el anterior acuerdo, cauces de comunicación a la Comisión y al Tribunal de Justicia con ocasión de procedimientos, recursos o cualquier conflicto jurídico planteado por estos órganos en relación con las CC. AA.

Poco después de estos acuerdos, el 29 de octubre de 1993, se llegó a un nuevo acuerdo por el que se decidía institucionalizar la Conferencia, que componían el ministro para las Administraciones Públicas, que la presidía, y representantes por cada una de las CC. AA. con rango de consejeros.

Por otra parte, el ámbito temático de la conferencia estaba integrado por tres bloques de materias. Por un lado, la información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea, y por otro lado, el tratamiento y resolución de cuestiones de alcance general, tales como la técnica normativa para incorporar el derecho comunitario al derecho interno. Finalmente, establecía un esquema de participación de las CC. AA. en las instituciones europeas.

Pasamos así al año 1994, en el que la Conferencia adoptó el “Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales”. Este acuerdo fue definitivo para que las CC. AA. comenzaran a tomar papel activo en la formación de la voluntad estatal. En todo caso conviene precisar que el acuerdo se refería solamente a una dimensión interna y, por tanto, indirecta de participación de las Comunidades Autónomas, es decir, a través de las distintas conferencias sectoriales, pero aun con ello, esto ya representaba un paso muy importante en este proceso.

En 1996 se produjo un acuerdo de la Conferencia sobre la creación de un puesto de consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE en Bruselas con competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las CC. AA. en Bruselas y para la canalización de la información a las CC. AA.

En 1997 se publica la norma por la que se institucionaliza la Conferencia; es concretamente la Ley 2/1997, de 13 de marzo. Esta norma reproducía prácticamente el esquema

de la Conferencia que había venido funcionando hasta entonces. La experiencia adquirida en este tiempo justificaba la elevación del rango formal de la normativa hasta entonces en vigor.

En noviembre de este mismo año, la CARUE adopta su primer acuerdo sobre participación de las CC. AA. en los comités de la Comisión Europea, al integrar a un representante autonómico, actuando en nombre de todas las CC. AA., en la delegación española que participaba en las reuniones de los comités de asistencia a la Comisión. Por primera vez, entonces, se posibilitaba formalmente la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias.

El 9 de diciembre de 2004, es cuando se da un paso definitivo de cara a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas, pues la Conferencia adopta el acuerdo que posibilita definitivamente a éstas la participación en las reuniones, esta vez del Consejo de Ministros de la UE. Esta participación se produce en aquellas reuniones que afectan especialmente a las competencias de las Comunidades Autónomas, señaladamente: agricultura y pesca; medio ambiente; empleo, política social, sanidad y consumo; y educación, juventud y cultura.

El sistema de representación autonómica consistía en la incorporación a la delegación española de un miembro, con rango de consejero, que representaba a todas las CC. AA. en los asuntos que afectaran a sus competencias. Era elegido por el pleno de cada una de las diez conferencias sectoriales concernida por los asuntos a tratar, por un período de seis meses.

El representante autonómico designado asumía así la concertación con la Administración general del Estado, con el compromiso de poner a disposición del resto de CC. AA. la documentación completa sobre el asunto del que se tratara. Asimismo, debía mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones y, finalmente, debía consensuar una posición común en las negociaciones con el resto de CC. AA. afectadas. El representante autonómico intervenía con dicho mandato en las reuniones en calidad de miembro de pleno derecho de la delegación española.

En esa misma fecha del 9 de diciembre de 2004, la CARUE adopta otro acuerdo relevante sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, a la que incorpora dos consejeros autonómicos designados por consenso por la propia CARUE.

Después de estos dos trascendentes acuerdos, la representación autonómica en el Consejo de Ministros, sintéticamente expresada, se hace efectiva en los diferentes niveles de trabajo del Consejo de la UE. Así, al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) asisten los consejeros para Asuntos Autonómicos en la REPER. En los grupos de trabajo del Consejo intervienen o bien consejeros para Asuntos Autonómicos en la REPER o bien personal técnico designado por las CC. AA. que ostente en ese momento la representación. Finalmente, en el Consejo interviene un miembro del Consejo de Gobierno designado por la Comunidad Autónoma que ostenta la representación

En la reunión de la CARUE de 12 de diciembre de 2006 se acordó una Guía de buenas prácticas, que establece un sistema de transmisión de información a las CC. AA., delimita los criterios utilizados para la designación del representante autonómico en los Consejos de Ministros y regula la coordinación entre las CC. AA., y entre éstas y el Gobierno de España.

regap



ESTUDIOS

En definitiva, como se puede apreciar, la Conferencia creada en 1988 ha tenido a lo largo del tiempo y hasta nuestros días un papel decisivo en el diseño del marco de participación de las CC. AA. en el proceso decisional ante la UE.

Hay que hacer referencia por último, en otro plano, al mecanismo de alerta temprana y al acceso al Tribunal de Justicia. En cuanto al primero, fue creado por el artículo 12 del Tratado de la UE, conocido como Tratado de Lisboa, de colaboración entre los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo. La razón que justificó la creación de este mecanismo fue el hecho de que el proceso de integración europea produjo la transferencia de competencias nacionales a la UE, y ello hizo que el papel de los parlamentos nacionales se redujera sensiblemente. Constatado esto, el Tratado de Lisboa dio un paso adelante confiriendo nuevas funciones a los parlamentos de los estados miembros y reforzando también al Parlamento Europeo. Ahora así, los parlamentos nacionales, dentro de los que naturalmente se incluyen los de las CC. AA., son informados de los proyectos de actos legislativos de la UE y además se les encarga velar por el cumplimiento del principio de subsidiariedad mediante el sistema de alerta temprana. También participan en los procedimientos de revisión de los tratados y en los mecanismos de evaluación de ciertas políticas de la UE.

Por otra parte, en referencia al segundo aspecto, la capacidad procesal de las regiones ante el Tribunal de Justicia, hay que decir de entrada que el sistema existente actualmente presenta para éstas muchas dificultades. Así, incluso inicialmente el Tribunal en sus sentencias ponía en igual condición a las regiones y a los particulares cuando se trataba de interponer un recurso, y, por tanto, solo podían acudir al Tribunal a los efectos de recurrir aquellos actos normativos de los que fueran destinatarios o que les afectaran directamente, negándoles por tanto cualquier estatus especial. El Tratado de Lisboa ha supuesto un pequeño avance ya que aligera los requisitos de admisibilidad de los recursos, si bien, en definitiva, las CC. AA. siguen dependiendo del Estado para acceder al Tribunal de Justicia. Los términos en los que las Comunidades Autónomas, a través de los servicios jurídicos del Estado, pueden acudir al Tribunal están fijados en los acuerdos alcanzados en el seno de la CARCE; el primero fue en el año 1990, posteriormente derogado por el de 1997, de 11 de diciembre.

El Acuerdo regula aquellos supuestos de recurso de anulación en que una Comunidad Autónoma desea que una disposición o acto adoptado por una institución comunitaria sea impugnada por el Estado, por entender que se encuentra viciada de ilegalidad y afecta a sus competencias o intereses. También abarca aquellos otros supuestos en que una Comunidad Autónoma está interesada en la interposición de un recurso de inacción porque la falta de actuación de una institución comunitaria le cause algún perjuicio, o incluso aquellos supuestos en los que se estime oportuno solicitar del Tribunal de Justicia un dictamen sobre la compatibilidad con el Tratado CE de un Acuerdo previsto por la UE.

La decisión acerca de si finalmente se interpone o no el recurso está regulada en el acuerdo a través de un procedimiento en el que intervienen las demás CC. AA. y el propio Estado.

Hay que dejar también reseña aquí de la posibilidad introducida por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa del año 2004 (TCE), de que las regiones en determinados supuestos puedan presentar ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación. No obstante, hay que matizar que ésta es una vía indirecta por cuanto ello se debe plantear en el seno del Comité de las Regiones y por cuestiones que afecten propiamente a este órgano.

Como decíamos al comienzo, existen otros eventuales cauces de participación de las CC. AA. en la fase de decisión de los órganos comunitarios, en los que éstas en estos casos participan sin la intermediación o colaboración del Estado, por su propia condición de entes regionales. Como ejemplo más significativo, citábamos al Comité de las Regiones, al que nos vamos a referir brevemente ahora.

Este Comité fue creado por el artículo 13.4 del Tratado de la UE (TUE) o Tratado de Maastricht, a raíz de la entrada en vigor de éste en 1994 como organismo de carácter consultivo integrado por representantes de los poderes regionales y locales de Europa, que en su condición de tal participa en la fase de formación de la voluntad comunitaria, en general, y del derecho comunitario derivado, en particular.

El Comité actúa emitiendo dictámenes sobre las propuestas que le son presentadas tanto por la Comisión como por el Consejo y deben hacerlo con carácter preceptivo en cuestiones de significado interés, como la política regional, el medio ambiente, la educación o el transporte. Por su parte, el Comité puede emitir dictámenes por propia iniciativa y presentarlos a la Comisión, al Consejo o al Parlamento.

El número de miembros de cada Estado se fija fundamentalmente en función de su población. A España en este momento le corresponden 21 representantes en el Comité, sobre un total de 344 miembros. Los miembros son cargos municipales o regionales electos, que son nombrados por cuatro años por los Gobiernos de la UE, aunque actúan con total independencia de éstos.

Conviene también referirse aquí, aunque sea muy brevemente, a la presencia de las CC. AA. en el seno de diferentes organizaciones europeas de corte regional que han tenido históricamente un gran peso en el actual posicionamiento de las regiones en la política europea, como son: el CPLR del Consejo de Europa, ARE, ARFE, CRPM, CEDRE. Ciertamente es que todas estas organizaciones han perdido, en parte, su otrora posición relevante, sobre todo a partir de la creación del Comité de las Regiones.

## 2.4 Los estatutos de autonomía

De la misma forma que la CE –con la integración en un horizonte relativamente próximo– era en extremo parca en su regulación de la cuestión europea –y naturalmente sin previsión alguna en lo relativo a una futura participación de las CC. AA.– la regulación que los textos estatutarios de primera generación, algunos todavía hoy en vigor, hicieron de esta cuestión fue más bien escasa por no decir nula, como veíamos que ocurrió con el Estatuto gallego.

Así se puede observar que, tan solo en los estatutos del País Vasco, de Canarias, de Aragón y de Murcia encontramos diferentes menciones, pero más que a la cuestión europea, estaban referidas a los convenios y tratados internacionales a firmar por el Estado.

Se trataba en todo caso de regulaciones parciales y dispares, circunstancia esta última que planteaba no pocos problemas ante la carencia entonces de una regulación general de carácter estatal, con un mínimo regulador común, permitiendo a las CC. AA. recoger determinadas particularidades afectantes a su territorio.



En cualquier caso, los estatutos de nueva generación regulan, ahora sí de manera detallada, aunque no en todos los casos con la misma extensión, las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Instituciones de la UE, recogiendo determinadas facultades, cuando resulten afectadas sus competencias o intereses, y, en lo que resulta más significativo, recopilando e incorporando a sus respectivos textos la amplia experiencia resultante de la ordenación del sistema llevada cabo en el seno de la CARUE desde su creación.

De manera muy simplificada los aspectos regulados por los estatutos de nueva generación se pueden agrupar en cinco fundamentales:

- El derecho a recibir información de los convenios y tratados internacionales que puedan afectar a materias de su específico interés.
- La participación en la fase de formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea.
- La participación en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros.
- La posibilidad de dirigir al Estado las observaciones y propuestas en relación con iniciativas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos.
- El desarrollo y ejecución del derecho de a UE.

## 2.5 El Estatuto de Autonomía de Galicia

El Estatuto de Autonomía de Galicia no realiza ninguna previsión ni pronunciamiento sobre las cuestiones atinentes a la UE. Ocurre que, a diferencia de los estatutos de nueva generación que, como luego veremos, sí contienen previsiones al respecto, el de Galicia de 1981 no ha sido reformado desde que se aprobó. Y es que, si como veíamos, la CE contiene evidentes déficits en su regulación de la cuestión europea, se comprenderá que el Estatuto gallego, aprobado tan solo tres años después de ésta, difícilmente podría aventurarse a hacer previsiones en tal sentido.

Por ello cabe plantearse si tiene relevancia jurídica el vacío estatutario en esta materia. Sobre el particular se puede decir que, si interpretáramos en el sentido más estricto las cláusulas competenciales previstas en la CE, particularmente la del artículo 149.3 cuando establece que “Todo lo no asumido por los estatutos es de la competencia del Estado”, y en ausencia de toda regulación de la materia, deberíamos descartar cualquier competencia en este ámbito por parte de nuestra Comunidad Autónoma y, consecuentemente, la competencia pasaría inevitablemente al Estado por aplicación de dicha cláusula residual.

Sin embargo, esta posibilidad, como fácilmente se comprenderá, debe descartarse radicalmente. Pero es que, además, existen fundadas razones de orden jurídico para negarla.

Por un lado, porque no se puede hablar, con propiedad, de una competencia referida a la “participación en los asuntos europeos” o cualquiera otra que con distinta denominación se refiera a este ámbito de actuación. El artículo 149.1.3 de la CE ha sido objeto de crítica por la

doctrina científica por considerar las relaciones internacionales como una materia competencial, al igual que las restantes treinta y dos que se relacionan en el texto del artículo, y no propiamente como un ámbito de actuación, que es realmente lo que en puridad correspondería.

Por otro lado, enlazado con lo anterior, al ser las relaciones internacionales una facultad implícita en la competencia material de que se trate, es decir, por ser en ciertos casos la acción exterior una actividad que se precisa para ejercer competencias correspondientes a diferentes materias de titularidad autonómica, su asunción por parte del Estado, por aplicación de la cláusula residual citada, implicaría una limitación en el ejercicio de competencias autonómicas en el exterior, constitucionalmente inviable.

De esta manera, podemos concluir que no resulta a día de hoy indispensable jurídicamente que los estatutos de autonomía contemplen la regulación de la cuestión europea en orden a que las Comunidades Autónomas puedan tener una participación efectiva en los procesos de decisión europeos. Por tanto, aunque conveniente, resulta hasta cierto punto irrelevante el que estos aspectos no hayan sido recogidos en el Estatuto de Autonomía de Galicia. En todo caso, hay que dejar constancia de que la falta de regulación estatutaria sobre la cuestión no ha impedido que en la práctica nuestra Comunidad Autónoma haya desarrollado una intensa actividad en este ámbito.

## 2.6 El modelo gallego del Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, por el que se regula la acción exterior

El conjunto de todas esas actividades tiene hoy fiel reflejo, a nivel organizativo y funcional, en el reciente Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia, englobando, por un lado, la participación de Galicia en las instancias europeas, en su doble plano interno (conformación de la voluntad con el Estado) y el europeo, y, por otro, aquellas relaciones ajenas al ámbito que comprende la UE, es decir, las relaciones denominadas propiamente internacionales. En este apartado habremos de referirnos únicamente a las actuaciones desarrolladas en el seno de la UE.

El Decreto, en su conjunto y dadas las limitaciones que en este campo la regulación constitucional impone, viene habilitado por la normativa estatal en la materia, las Leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del Servicio Exterior del Estado, ya referida, y 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

En su regulación de la acción exterior de Galicia en la UE, contempla, como decíamos, dos planos de actuación. Por un lado, en el plano interno, correspondiente a la colaboración con el Estado en la formación de la posición española ante la UE, el Decreto regula la presencia de Galicia en la Conferencia para asuntos relacionados con la UE, en las conferencias sectoriales y en el Grupo de Trabajo de Asuntos Europeos y Acción Exterior.

Por otro lado, en el plano europeo, la norma contempla la presencia en el Consejo de la UE, en sus grupos de trabajo, en los comités de la Comisión Europea, en el Comité de las Regiones, en el Comité Económico y Social Europeo, y en el Tribunal de Justicia de la UE.

En esta regulación el decreto toma como referencia toda la producción jurisprudencial del TC habida en la materia y, además, recoge en sus líneas esenciales el modelo sobre participación

Regap



ESTUDIOS

de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos diseñado en el seno de la CARUE, al que ya hemos hecho referencia anteriormente. Por otra parte, también prevé los mecanismos organizativos de actuación dentro de la Administración de la Comunidad Autónoma, tanto los generales como los sectoriales, coordinados todos ellos a través del Consello de Acción Exterior de Galicia.

Contempla también el decreto la regulación de la Fundación Galicia Europa como entidad instrumental del sector público autonómico gallego para ejercer la representación autonómica gallega ante las instituciones y órganos de la UE. En particular, se le encomienda prestar apoyo a los distintos departamentos y entidades de la Xunta de Galicia, así como a las restantes administraciones públicas y organismos y corporaciones gallegas, en el ejercicio de su participación en los asuntos de la UE. En definitiva pues su papel no difiere en lo esencial del que llevan a cabo otras oficinas o delegaciones de las CC. AA. en Bruselas.

### 3 La capacidad de compromiso internacional de las Comunidades Autónomas: tratados y acuerdos internacionales

#### 3.1 Las previsiones de la Constitución

Es el otro ámbito importante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas y respecto de él hay que decir de entrada que la regulación constitucional ofrece un margen interpretativo más reducido que el de la participación en los asuntos europeos, aunque gira sobre presupuestos casi idénticos: la exclusividad estatal de las relaciones internacionales del artículo 149.1.3ª de la CE, por un lado, que incluye el *ius contrahendi* estrechamente vinculado a la firma de tratados internacionales entre Estados soberanos, y la autonomía reconocida por la propia CE en su artículo 137, por otro, que daría pie a considerar ciertos derechos por parte de las CC. AA. cuando estén en juego competencias propias sobre el sector de actividad que se pretende sea objeto de dichos tratados.

Vemos también como no solo el citado artículo 149.1.3, sino también los artículos 93 y 94.1 de la CE, al referirse a tratados cuya celebración compete al Estado y en su nombre al Gobierno de la Nación, no se hace mención alguna a las CC. AA. y todo ello permite completar la interpretación del artículo 149.1.3ª para concluir que ésta es una materia en principio reservada con exclusividad al Estado.

Por otra parte, los estatutos de autonomía, incluso los de nueva generación, se limitan a facultar a las CC. AA. para solicitar del Estado la negociación de tratados que puedan afectar a competencias o intereses de la Comunidad Autónoma o les reconocen el derecho a recibir información acerca de la negociación relativa a esos tratados.

El Estatuto de Autonomía de Galicia establece que la Comunidad Autónoma «podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos» (artículo 35.3), precepto éste cuya ubicación sistemática dentro de la regulación de los convenios y

acuerdos de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las demás Comunidades Autónomas (artículos 35.1 y 2) resulta expresiva del escaso margen de actuación de la Comunidad Autónoma.

Cierto es que, no obstante todo ello, como luego veremos, tanto la necesidad, que se imponía, como la más reciente legislación estatal dictada en desarrollo de la Constitución, han abierto y clarificado significativamente el panorama, ofreciendo, ahora sí, reales posibilidades de actuación a las CC.AA. en este ámbito.

Pero de entrada, vamos a analizar el discurrir de la jurisprudencia constitucional que nos permitirá comprender mejor la realidad actual.

En efecto, en una fase inicial el TC cerró las puertas, de manera firme y taxativa, a la posibilidad de concertación internacional por parte de las CC.AA. De ello es muestra paradigmática la Sentencia 137/85, de 20 de julio, referida a un denominado «Comunicado de colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el consejero de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Dicho documento, por lo que se conoce, era en realidad una mera declaración de principios no vinculante y cuyos únicos efectos se circunscribían a que determinada empresa contratada por la Administración gallega para la elaboración de un estudio medioambiental, debía, en virtud de los términos contractuales suscritos, recabar la colaboración técnica de diversos organismos de la Administración danesa, por lo que se ve, reputados conocedores de la materia objeto del estudio.

Pues bien, ante lo que parecía no ir más allá de una simple declaración de buenas intenciones, el Tribunal entendió que el documento invadía el título competencial reservado en exclusiva al Estado. La sentencia en su parte dispositiva expresaba: “Alcanzada, en virtud de lo expuesto, la conclusión de que solo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias (no importa ahora con qué límites, sino que basta con afirmar la existencia en nuestro derecho de un único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales), es claro que el acto impugnado en este proceso (...), en cuanto que refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes, implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece. Poco importa aquí que el acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro derecho exclusivamente al Estado”.

Cierto es, todo hay que decirlo, que la sentencia tuvo un voto particular que apuntaba ya en una línea que habría de consagrarse posteriormente, entre otras y como más relevante, con la Sentencia 165/94, de 26 de mayo. En primer lugar, al reconocer que las Comunidades Autónomas habían asumido un conjunto de funciones públicas, exclusivas o compartidas con el Estado, que suponen un ámbito material propio de actuación y que para desarrollar dichas funciones una Comunidad Autónoma puede precisar realizar determinadas actividades, “no ya fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”,

El Tribunal, después de declarar excluidas de las competencias autonómicas las “relaciones internacionales”, aclaraba que éstas, “en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo

Regap



ESTUDIOS

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”. Señalaba en este sentido también que “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que, si así fuera, se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...”.

Ahora bien, junto a esta delimitación que ofrecía a las CC.AA. cierto margen de maniobra en la realización de actividades exteriores, la propia sentencia, con un sentido marcadamente restrictivo, señalaba también que “las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y organizaciones internacionales gubernamentales”.

El TC también delimitó el contenido de la competencia estatal, del «*ius contrahendi*», refiriéndolo a las actuaciones que las CC.AA. no podrían realizar por ser intrínsecas a éste, como las que originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, incidan en la política exterior del Estado, o aquéllas otras que generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. El Tribunal limitaba además la actividad exterior de las CC.AA. a aquellas que fueran necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias.

La STC 80/1993, de 8 de marzo, había también matizado los poderes de los órganos centrales del Estado en esta materia en el sentido de que dichos poderes –particularmente los referidos al control y vigilancia para el aseguramiento de la ejecución de los tratados y acuerdos que se prevén en el artículo 93 de la CE– “lo que no pueden es afectarse a la competencia misma que constitucionalmente deban desarrollar y ejercitar las Comunidades Autónomas, desplazándola o sustituyéndola anticipadamente por el ejercicio de poder, que, en ese caso, no serán ya de control y vigilancia”.

Por tanto, como vemos, la jurisprudencia de este tiempo, si bien no da todavía un paso definitivo, presenta ya significativos aspectos en la evolución positiva que habría de tener posteriormente esta materia y el más importante el que aporta la distinción entre las actividades conformantes de la política exterior de aquellas otras que tienen cierta “proyección exterior”.

De todos modos, la jurisprudencia constitucional, con las matizaciones apuntadas, resultaba en este campo reiterada y clara en el sentido de declarar que el título competencial contenido en el artículo 149.1.3<sup>º</sup> de la CE no permitía a las CC.AA. suscribir acuerdos o convenios con países soberanos, y ello con independencia de la competencia que la Comunidad Autónoma poseyera sobre el sector material de actividad que se pretendía fuera objeto de los acuerdos, competencia ésta que, si bien no resultaba indiferente, cuando se trataba de reclamar determinado protagonismo en las fases de preparación y ejecución de los acuerdos, sí lo era a los efectos del denominado *ius contrahendi*.

Así pues, tan solo al Estado, según una doctrina que como decimos resulta uniforme, le corresponde el llamado *treaty-making power* en las relaciones internacionales, y en estos

términos lo corroboran distintas sentencias del Tribunal Constitucional, por todas la 137/1989, de 20 de julio, cuando señala que “en la perspectiva de *Constitutione lata* existe unanimidad doctrinal en afirmar la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales. Nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las CC. AA., ni en función de tales o cuales materias, aunque, como es claro, tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las CC. AA. se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (artículo 150.2) como el derecho comparado (tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades”.

Y tal conclusión, como señala la citada sentencia, no solo se deducía del artículo 149.1.3.ª del texto constitucional, aisladamente considerado, sino que encontraba asimismo acomodo en otros preceptos de la CE (artículos 93 y 94.1), en los antecedentes de la elaboración de ésta y en la interpretación efectuada a propósito por el legislador de los estatutos de autonomía.

En definitiva, si bien la STC 165/1994 permite la posibilidad de que las CC. AA. realicen actividades con proyección exterior, siempre topan con la barrera del *ius contrahendi* que en todo caso sigue perteneciendo al Estado, si bien éste se circunscribe exclusivamente al *ius ad tractatum*. Y la jurisprudencia posterior a esta trascendente sentencia no produjo grandes novedades en este panorama.

De este modo, cabía únicamente la posibilidad de que, en virtud de fórmulas de colaboración con el Estado, las Comunidades Autónomas pudieran solicitar del Estado la realización de convenios o acuerdos. Por otra parte, además, en función de la competencia *ratione materiae* que aquéllas ostentan, deberían en todo caso recibir información sobre los términos de la negociación realizada por el Estado, sin descartar la posibilidad de formar parte de la delegación española negociadora de los acuerdos.

Lo que sin duda resultaba más claro era la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso para llevar a cabo la ejecución de los acuerdos, cuyo fundamento jurídico no difería del ya señalado para el supuesto de participación de las Comunidades Autónomas en los procesos decisorios de la UE.

### 3.2 El Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza: los tratados de Bayona y Valencia

El Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, ratificado por España el 10 de julio de 1990, permitió cierto margen de actuación para las Comunidades Autónomas en esta materia, estableciendo un marco jurídico singular respecto a lo hasta ahora señalado.

Dicho convenio se estableció con el objetivo de promover la cooperación transfronteriza entre “comunidades o autoridades territoriales”, dentro de lo que recoge tanto “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad”, como, asimismo, “la conclusión de los acuerdos y de los pactos convenientes a tal fin”. El Convenio sujeta las actuaciones que de este modo se lleven a cabo a las competencias de las comunidades o autoridades territoriales conforme hubieran sido definidas en el derecho interno.

Regap



ESTUDIOS

El preámbulo del texto delimita, con carácter simplemente enunciativo, el ámbito material sobre el que pueden versar los acuerdos refiriéndolo al desarrollo regional, urbano y rural, a la protección del medio ambiente, al avance de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y a la ayuda mutua en caso de siniestro. En definitiva, dados los amplios términos en los que se presentaba el convenio, no existían dificultades a la hora de incluir en él cualquier materia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma como posible objeto de los acuerdos, que podrían ser firmados, directamente, por esta independientemente de las acciones de tutela que se pudieran requerir por parte del Estado.

También hay que citar en este *iter* el Tratado hispano-francés de desarrollo del anterior, de 10 de marzo de 1995, conocido como Tratado de Bayona, que permitía la celebración de convenios y acuerdos entre entidades territoriales de ambos países.

Mayor interés para nosotros presenta el tratado que en octubre de 2002 firmaron España y Portugal sobre la cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales conocido como "Tratado de Valencia", y que entró en vigor en enero de 2004. Este tratado venía a representar para las regiones españolas colindantes con Portugal parecida cobertura a la que para las regiones fronterizas con Francia representó el Tratado de Bayona en 1997.

Con este tratado se supera definitivamente y en lo que a la cooperación de Galicia con el Norte de Portugal específicamente se refiere, la etapa de los acuerdos firmados sin valor jurídico alguno, pues a través de este texto los acuerdos a su amparo firmados por los organismos de cooperación transfronteriza regional disponen de un marco jurídico claro del que pueden derivar obligaciones mutuas. Además, la posibilidad de crear organismos de cooperación no reduce ahora la actividad de éstos al ámbito de los estudios o la planificación, etc., como ocurría anteriormente, sino que, por el contrario, la amplía para posibilitar la puesta en marcha de organismos con personalidad jurídica que pueden incluso ejecutar obras públicas o gestionar en común equipamientos o servicios públicos.

### 3.3 La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales

Si la Ley 2/2014, de 25 de marzo, supuso un paso muy importante por el reconocimiento explícito que hace de las Comunidades Autónomas como sujetos de la acción exterior del Estado, se puede decir que esta Ley 25/2014, de 27 de noviembre, ha supuesto un paso de gigante en la materia que venimos tratando, pues, si bien como vimos el TC ya había abierto las puertas al hecho de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus propias competencias, pudieran desarrollar limitadamente cierta actividad exterior, el Tribunal no podía ir más allá de su papel de intérprete supremo de la CE, supliendo el papel que corresponde al legislador. Faltaba por parte de éste un reconocimiento formal explícito de lo que venía siendo ya una realidad. A nivel normativo, el Real decreto 1317/1997, de 1 de agosto, había hecho una tímida incursión en esta materia, pero lo hacía al amparo del ya citado Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza y, por tanto, su ámbito era limitado.

Pues bien, partiendo de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969 ("el Tratado de los tratados") y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, justifica su regulación con base a diversas causas. Por un

lado, constata que en nuestro ordenamiento jurídico, la única norma específica reguladora de los tratados había sido el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, que con el paso del tiempo había quedado obsoleto, tanto por el desarrollo experimentado por el derecho internacional como por los profundos cambios políticos y constitucionales vividos por España desde 1972. Por otro lado, considera que la práctica en materia convencional se ha ido haciendo cada vez más compleja, lo que ha dado origen en la esfera internacional a nuevas formas de acuerdos.

También finalmente pone de relieve –y esto es realmente lo que aquí interesa– que la estructura territorial del Estado que surge a raíz de la Constitución ha significado el reconocimiento a las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, de relevantes competencias en materia de acción exterior y, si bien el texto de la ley señala la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1 de la CE, que incluye la capacidad de celebrar tratados internacionales, considera que, no obstante, las CC. AA. tienen competencia para desplegar ciertas actividades de acción exterior entre las que cabe, por ejemplo, la celebración de acuerdos internacionales no normativos. También disponen de competencia para celebrar acuerdos internacionales administrativos, en concreción o ejecución de un tratado, y gozan, además, de competencias en otros aspectos de la acción exterior.

En efecto, la ley distingue distintas categorías convencionales en el ámbito del derecho internacional, diferenciando entre tratados y otros tipos de acuerdos internacionales. La figura del tratado la identifica con el llamado “núcleo duro”, al que ya nos referimos, y particularmente con el *ius ad tractatum*, competencia por tanto exclusiva del Estado, y que define en su artículo 2, en términos casi idénticos a los contenidos en la Convención de Viena de 1969, como “acuerdo celebrado por escrito entre España y otro u otros sujetos de derecho internacional, y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación”.

Por su parte, las otras dos modalidades serían susceptibles de ser suscritas por las CC. AA., concretamente los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos.

Son así varias las vías que la ley abre a las CC. AA. en relación con las diferentes categorías de acuerdos que acabamos de referir, pero la más relevante se refiere a la participación de las CC. AA. en la celebración de tratados internacionales

En efecto, en primer lugar, en este ámbito la ley prevé que las CC. AA. puedan instar del Gobierno la apertura de negociaciones para su celebración, siempre que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o que afecten de manera especial a su respectivo ámbito territorial. Sobre esta petición el Gobierno debe resolver motivadamente.

Esta facultad ya se había previsto en varios estatutos de autonomía y, entre ellos, como ya hemos visto, en el Estatuto gallego, aunque limitada a aquellos Estados con los que Galicia mantiene particulares vínculos culturales o lingüísticos, margen que, como vemos ahora, se amplía considerablemente en virtud de la nueva ley. Los estatutos de autonomía de nueva generación (artículo 240.3 EA Andalucía y 196.3 EA Cataluña) contemplan como decimos esta posibilidad, aunque circunscrita a las materias competencia de la Comunidad Autónoma

Regap



ESTUDIOS

que ahora se amplía a los supuestos de materias de interés específico de la Comunidad o de afectación especial a su ámbito territorial.

Por otra parte, el Gobierno debe remitir a las CC. AA. información sobre la negociación de aquellos tratados internacionales –se entiende que negociados por el Estado– que tengan por ámbito materias de su competencia o interés específico o que afecten de manera especial a su respectivo ámbito territorial. En estos casos las CC. AA. pueden remitir las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación y el Gobierno deberá decidir sobre éstas motivadamente.

Aquí, al igual que en el caso anterior, los Estatutos de Autonomía más recientes contemplan esta posibilidad pero de manera más limitada, es decir, cuando se vean afectadas competencias autonómicas exclusivas que ahora la ley amplía a otros supuestos, ya citados, de materias de interés específico de la Comunidad o de afectación especial a su ámbito territorial.

Asimismo, la ley posibilita que las CC. AA. puedan solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. La solicitud deberá responderse de manera motivada por el Gobierno.

Nuevamente sucede también aquí, al igual que en los dos anteriores supuestos, que la ley es más generosa que los estatutos a la hora de contemplar los supuestos en los que las CC. AA. pueden formar parte de las delegaciones negociadoras, limitada en la mayoría de los textos autonómicos recientes a materias de competencia de la Comunidad.

La ley de forma novedosa contempla una segunda modalidad que posibilita que las CC. AA. puedan celebrar acuerdos internacionales administrativos, no constitutivos de tratado, en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su exclusiva competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional. En todo caso, esta posibilidad está condicionada a que esté previsto en el propio tratado. Se trata pues de una competencia autonómica *ratione materiae* en los mismos términos ya expresados en páginas anteriores.

Se exige en estos casos que los proyectos de acuerdos internacionales administrativos sean remitidos al Gobierno antes de su firma para informe jurídico de la Asesoría Jurídica Internacional sobre su naturaleza, procedimiento y sobre la forma más adecuada de que sean instrumentados de acuerdo con el derecho internacional.

A los acuerdos internacionales no normativos, la tercera categoría de acuerdos, que regula la ley se los identifica en la práctica con los Memorandos de Entendimiento o con la sigla MOU (*Memoranda of Understanding*), que materializan o instrumentan la asunción de compromisos políticos. A esta modalidad se la identifica como un acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, las Comunidades Autónomas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el derecho internacional.

Se trata en este caso de acuerdos de orden técnico o político y, en todo caso, no jurídicos y que, por tanto y a diferencia de las otras modalidades, no constituyen fuente de obligaciones internacionales ni por tanto se rigen por el derecho internacional. Como la modalidad anterior, con carácter previo a su formalización, deben ser remitidos al Gobierno para su informe jurídico.

En definitiva y a modo de conclusión de este apartado, debe destacarse la trascendencia de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, y ello por diferentes motivos. Después de casi cuarenta años de vigencia de la CE, el artículo 149.1.3ª y otros artículos referentes a la materia de tratados internacionales seguían sin desarrollarse cuando, por otra parte, el Decreto 801/72 había quedado claramente obsoleto. En lo que toca al papel de las CC. AA. ese vacío había sido suplido en cierta medida tanto por la CARUE como, sobre todo, por una valiosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien, a pesar de no poder excederse en su labor, hasta el punto de ejercer de legislador positivo, impropio de su función, le cabe sin embargo el acierto de haber sabido definir determinadas líneas competenciales que tanto el Estado como las CC. AA. no debían sobrepasar. En definitiva, faltaba por concretar de manera precisa lo que en el ámbito internacional en cada caso los sujetos públicos intervinientes podían y no podían hacer.

Esa labor la ha hecho con mayor o menor acierto la ley y en ese sentido, como antes decíamos, se da un paso de gigante en esta materia al mantener el difícil equilibrio entre el papel del Estado y el de las CC. AA. y al delimitar claramente el ámbito de actuación de éstas en la acción exterior referida a la materia convencional.

Por otra parte, junto con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del Servicio Exterior del Estado, conforma un conjunto uniforme e integrador que proporciona ante todo seguridad jurídica en una materia que hasta ahora se movía en el plano jurídico con unos parámetros básicamente especulativos. En el caso concreto de Galicia, el Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, ha venido a completar ese marco jurídico, contribuyendo en buena medida a esos objetivos con gran acierto, dado que, entre otros aspectos, concreta los mecanismos internos para instrumentar las diversas formas de acuerdos de las distintas instituciones públicas gallegas en el exterior.

También la ley aporta del lado positivo que reconduce toda una variada gama de acuerdos en los más diversos ámbitos únicamente a tres modalidades convencionales, con lo cual viene a clarificar y simplificar de manera significativa el panorama y, por otra parte, también da un paso más allá incluso que la propia jurisprudencia constitucional ampliando los supuestos en los que pueden intervenir las CC. AA.

## 4 Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.; *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

ARGULLOL I MURGADAS, E.; “Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo”, Galofré Crespi, J.

Regap



ESTUDIOS

(coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, 2003.

ARZOZ SANTISTEBAN, X.; "La autonomía Institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad", *Revista de Administración Pública*, n.º 191, 2013.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A.; "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de Jurisprudencia constitucional", *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, n.º 21, 1996.

BELTRÁN GARCÍA, S.; *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2001.

BELTRÁN GARCÍA, S.; *La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)*, n.º 22, 2010.

BUSTOS GISBERT, R.; *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

CASTELLÀ I ANDREU, J. M.; "Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 6, 2008.

CORRAL SUÁREZ, M., y HERRERO DE LA FUENTE, A.; "La adhesión de España a la Comunidad Europea, factor desencadenante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 29, 2015.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes*, Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996, 1997.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*, Dilex, Paracuellos del Jarama (Madrid), 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.; "Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional", *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 16, 1993.

FUENTE CABERO, I., "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, n.º 33, 1991.

GOBIERNO VASCO, INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "La participación de las comunidades autónomas en los consejos de ministros de la Unión Europea", *Jornada celebrada en el Palacio Artaza*, 2 de julio de 1998.

- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I.; *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 2013.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. J.; "La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 294-295, 2004.
- ORTIZ VAAMONDE, S.; "El Tribunal Constitucional ante el Derecho comunitario", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 61, 2001.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 9, n.º 22, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S.; "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 5, n.º 14, 1985.
- PÉREZ TREMP, P. (coord.), ROIG MOLÉS, E. y CABELLOS ESPIÉRREZ, M.Á.; *La participación europea y la acción exterior de la Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, 1998.
- PUEYO LOSA, J. A., "Sobre las deficiencias en la regulación de la acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en los asuntos de la Unión Europea", *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, número extra 1, 2013.
- TEROL BECERRA, M. J.; *Reformas estatutarias y proyección exterior de las comunidades autónomas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- SALINAS ALCEGA, S.; "La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: Las oficinas autonómicas en Bruselas", *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 14, 2009.

regap



ESTUDIOS