

Alberto-Delfín Arrufat Cárdua es Licenciado por la Universidad de Valencia (2000) y Doctor en Derecho por la Universitat Jaume I de Castellón (2008), así como Master en administración y dirección de empresas por la Escuela de Negocios San Pablo-CEU (2001).

Desde el punto de vista profesional, ha sido investigador del Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos (IMEE) donde ha coordinado propuestas de acción exterior para la Generalitat Valenciana. Desde 2004, en periodos distintos, ha trabajado como profesor de Derecho Internacional y sus asignaturas afines en la Universidad Jaume I de Castellón, la Universidad de Valencia, la Universidad Europea de Madrid –Campus Valencia– y en la Universidad Cardenal Herrera-CEU. Además colabora con el Instituto Valenciano de Administración Pública y con el Ayuntamiento de Valencia como profesor en cursos de formación para funcionarios públicos.

Ha realizado estancias en el extranjero y publicado diversos capítulos y artículos relacionados con la acción exterior en el contexto mediterráneo y con el comercio internacional en revistas especializadas.

Como investigador del Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos y del Centro de Estudios de Derecho y Relaciones Internacionales (CEDRI) participa en proyectos de investigación relacionados con su área de conocimiento que han obtenido, en concursos competitivos, subvención de la Comisión Europea, del Ministerio de Educación y Ciencia y de la Generalitat Valenciana.



CORTS VALENCIANES

ISBN 978-84-89684-40-9



9 788489 168440 9

20

CORTES
VALENCIANAS

Asambleas autonómicas y acción exterior

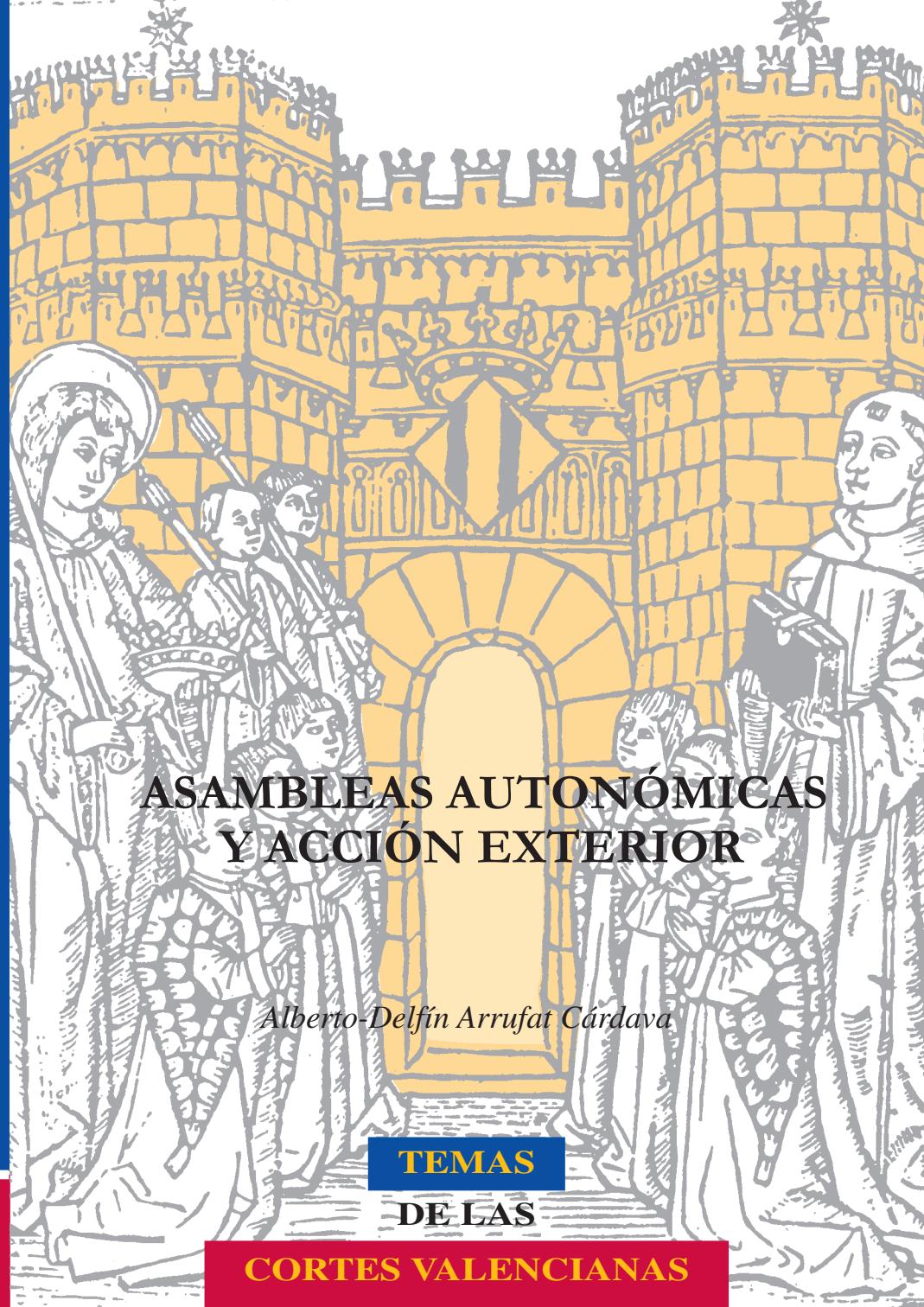
ASAMBLEAS AUTONÓMICAS Y ACCIÓN EXTERIOR

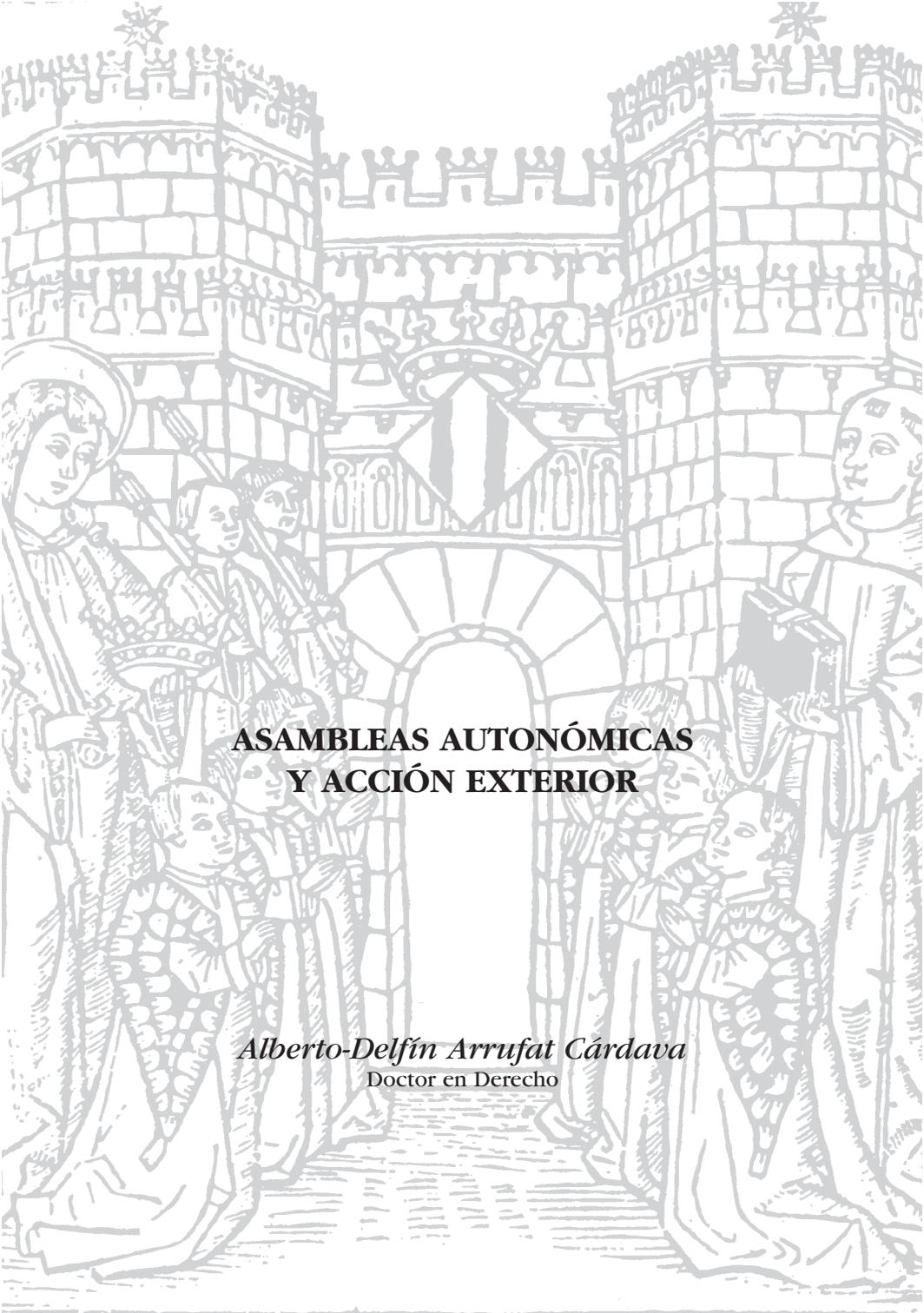
Alberto-Delfín Arrufat Cárdua

TEMAS

DE LAS

CORTES VALENCIANAS





**ASAMBLEAS AUTONÓMICAS
Y ACCIÓN EXTERIOR**

Alberto-Delfín Arrufat Cárdua
Doctor en Derecho

© CORTS VALENCIANES

© Autor: Alberto-Delfín Arrufat Cárdua

ISBN: 978-84-89684-40-9

Depósito Legal: V-3.884-2009

Imprime: Rotodomenech, S. L.

*a Paca, a mi abuela que nació en 1914
y a todos los amigos
que sostienen mi proyecto*

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	9
NOTA PREVIA DEL AUTOR.....	15
INTRODUCCIÓN.....	19
I. LA PRESENCIA DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	25
1. LAS CAUSAS DE LA ECLOSIÓN EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES.....	28
<i>a)</i> La Globalización.....	29
<i>b)</i> Los procesos de integración, regionalización y descentralización.....	30
<i>c)</i> La ampliación de contenidos en las relaciones internacionales..	32
<i>d)</i> El cuestionamiento de la soberanía nacional.....	33
2. LAS DIMENSIONES DE LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES.....	35
A) La participación en los procedimientos internos de formación de la voluntad internacional del Estado.....	35
B) El ejercicio de una proyección internacional subestatal propia, independiente y paralela a la estatal.....	37
3. MODELOS DE ESTADO Y PRESENCIA SUBESTATAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	40
4. ENTIDADES SUBESTATALES Y DEMOCRATIZACIÓN DEL AMBITO INTERNACIONAL.....	42
II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RELACIONES INTERNACIONALES ...	45
1. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: DE LA CONCEPCIÓN GLOBALIZANTE AL BAUTISMO DE LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA.....	48

2. LAS DIMENSIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA NUEVA HORNADA DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	58
A) La acción exterior propia de las Comunidades Autónomas.....	59
B) La participación autonómica en la acción exterior estatal.....	72
III. LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS, EL ESTADO Y EL ÁMBITO EXTERIOR.....	87
1. LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS ANTE LA ACCIÓN EXTERIOR.....	89
2. LAS FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS EN EL ÁMBITO EXTERIOR.....	92
A) Las facultades contenidas en las cláusulas internacionales.....	93
B) La actuación exterior de las cámaras autonómicas.....	96
C) La función de impulso político.....	102
D) La función de control en la acción exterior.....	108
E) Otras funciones.....	113
a) El control del principio de subsidiariedad.....	113
b) La autorización para la suscripción de acuerdos exteriores.....	117
3. LA INFORMACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ASAMBLEARIAS.....	118
CONCLUSIONES FINALES.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	133
A) Obras generales.....	135
B) Monografías.....	136
C) Artículos en revistas y capítulos de obras colectivas.....	143
D) Actas, contribuciones a congresos y otros documentos.....	164

PRÓLOGO

Escribir el prólogo de una monografía fruto de un riguroso trabajo de investigación llevado a cabo por un discípulo siempre produce especial gratificación a su redactor.

A lo largo de los últimos años he visto a Alberto Arrufat, autor de esta obra, trabajar intensamente en la elaboración de su tesis doctoral. No ha sido un trabajo fácil. A diferencia de otros más privilegiados, él careció de la dedicación exclusiva a la elaboración de la tesis doctoral de la que gozan hoy un alto porcentaje de jóvenes investigadores. Él tuvo que compatibilizar la elaboración de la tesis con una intensa actividad docente, siendo profesor asociado en varias Universidades a la vez y, por tanto, dedicando a la investigación las horas que quedaban después de la preparación e impartición de clases, así como las que robaba al sueño y al merecido descanso y esparcimiento. Pese a todo ello, la tesis elaborada por Alberto Arrufat fue un excelente resultado de investigación, obteniendo la máxima calificación posible por parte del Tribunal que la juzgó, así como el premio de las Cortes Valencianas al mejor trabajo de investigación en el ámbito de sus competencias. Premio al que imagino que en los próximos meses se sumarán otros para los que ha sido seleccionado y todavía no se han fallado en el momento de escribir estas líneas.

La obra que tiene el lector en las manos es una parte de esa tesis doctoral. Una parte especialmente importante y novedosa. Es cierto que, como señala el autor, la acción exterior de las Comunidades Autónomas ha sido objeto de atención doctrinal desde los inicios de la andadura de este “Estado de las Autonomías” creado por la Constitución española de 1978. Pero no puede afirmarse lo mismo del control democrático de esa acción exterior ni del papel de las asambleas autonómicas en esa acción exterior. Los análisis y discusiones doctrinales (y jurisprudenciales) se centraron en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero se detuvieron ahí.

La acción exterior de los Estados y de los entes subestatales es llevada a cabo principalmente por los ejecutivos de esas entidades. Es al ejecutivo al que corresponde la dirección de la acción exterior. Es él el que normalmente envía representaciones, negocia en el ámbito internacional y desarrolla las políticas de cooperación. Pero el poder legislativo también tiene un papel en esa acción exterior. De una parte, tiene una función esencial de control parlamentario de la acción del ejecutivo; de otra parte, son muchas las acciones iniciadas por el ejecutivo

que no pueden perfeccionarse sin la previa autorización parlamentaria (u ocasionalmente ratificación posterior); finalmente el legislativo, en cuanto órgano del Estado u ente subestatal, también puede representar internacionalmente a la estructura pública a la que pertenece y de hecho se han creado instancias internacionales formadas por representantes de asambleas legislativas.

Estas funciones de las asambleas legislativas han sido estudiadas por algunos de nosotros en el ámbito estatal, en especial el control parlamentario de la política exterior y de la celebración de tratados. Pero lo cierto es que son más que escasos los estudios dedicados al análisis de estas funciones por las asambleas legislativas autonómicas.

Esta circunstancia podría justificarse en los primeros años de andadura constitucional, en los que el predominio de la tesis “globalizante” hacía dudar de la existencia de competencias autonómicas en materia exterior. Pero esa justificación empezó a no ser válida una vez se produjo el giro de la jurisprudencia constitucional puesta de manifiesto, en especial, en la sentencia 165/1994, donde se reconoce un específico ámbito de actuación exterior de las Comunidades Autónomas. Y, tras la consolidada práctica posterior a esta sentencia que el lector podrá ver en esta obra, la ausencia de justificación, se convirtió en una importante laguna doctrinal con la reforma de los estatutos de autonomía llevada a cabo a mediados de esta primera década del siglo XXI. El desarrollo, más allá sin duda de las previsiones de nuestro Tribunal Constitucional de 1994, de la acción exterior de las Comunidades Autónomas en estos estatutos, que el autor califica de “nueva hornada”, exige prestar atención al papel de los órganos legislativos autonómicos en esa acción exterior, de la misma forma que se ha prestado y se debe seguir prestando al papel del Parlamento “nacional” (en el sentido de “estatal”, con permiso de aquellos estatutos que, al considerar a su Comunidad Autónoma como “nación”, puedan considerar también a su asamblea legislativa como parlamento “nacional”)

Es éste sin duda uno de los méritos de esta obra que el lector tiene en sus manos. Pero no es sólo la elección del tema el único mérito. El rigor científico, el fundamento de sus afirmaciones, el razonamiento bien construido y desapasionado, constituye además, más que un mérito un valor de esta obra.

Con la publicación de esta obra, el profesor Alberto Arrufat inicia una nueva etapa de su carrera universitaria. Ha demostrado saber investigar y hacerlo bien. Si a ello se une que ha demostrado también a lo largo de estos años ser un excelente docente y un buen gestor, la verdad es que debería tener fácil el desarrollo de su carrera académica. Desgraciadamente, no sólo debe demostrarlo, sino que debe tenerlo “acreditado” y, en el actual y nefasto sistema creado por la última reforma del sistema universitario, que ha hundido a la Universidad en el más profundo agujero negro de mediocridad y en albergue donde triunfan ineptos burócratas, eso no depende de uno mismo, sino de que unos “evaluadores” anónimos (y habitualmente inexpertos en la materia del evaluado) lo decidan. Este

perverso sistema en el que lo que importa no es la calidad del trabajo (pues la evaluación no se hace por especialistas de la materia capaces de evaluar esa calidad y por tanto los que evalúan terminan por considerar que la “calidad” es algo subjetivo) sino los aspectos formales (dónde se ha publicado, dónde se ha enseñado, cuántas horas, cuántas páginas) que en opinión de esos expertos es lo único “objetivo” que acredita una obra (¡qué inmenso error!) ha llevado a que, en ocasiones, se den acreditaciones a personas de dudosa valía científica y se niegue a otros de alta calidad. La lógica consecuencia ha sido que los jóvenes investigadores pongan todo su esfuerzo en hacer lo que “da puntos para la acreditación” y desprecien a los que consideramos que lo importante es una buena formación y un trabajo de calidad. El profesor Alberto Arrufat no ha seguido esa nueva corriente. A lo largo de los años ha ido adquiriendo una sólida formación y ha llevado a cabo una actividad docente e investigadora de calidad. Esperemos que, como toda regla tiene excepciones, “el sistema” “acredite” la valía científica y académica que objetivamente tiene el Doctor Arrufat y su incorporación al mundo académico ayude a regenerar lo que gobiernos complacientes con la mediocridad, en la búsqueda de votos cautivos, han ayudado a estropear tanto.

Dr. D. JORGE CARDONA LLORENS
Catedrático Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia

NOTA PREVIA DEL AUTOR

El presente trabajo es parte de la tesis doctoral que defendí en diciembre de 2008 en la Universitat Jaume I de Castellón. Por ello quiero comenzar por agradecer a los doctores Mariano Aznar Gómez, Rosario García Mahamut, Susana Sanz Caballero, Joaquín Marco Marco y, muy especialmente, a Manuel Pérez González el tiempo que dedicaron a su evaluación y las aportaciones que de forma desinteresada han seguido ofreciéndome con posterioridad al acto de defensa, contribuyendo a elevar la calidad de mi trabajo.

Debo mostrar mi agradecimiento a Concepción Escobar Hernández, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y Jefa de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cuyas indicaciones acerca de los contenidos de los Acuerdos Exteriores de las Autonomías y las carencias y dificultades para su conocimiento por parte del Estado han resultado fundamentales en el periodo de investigación. A Ana Enguádanos Weyler, Jefa de Área en la Dirección General de Relaciones Externas de la Conselleria de Presidencia de la Generalitat Valenciana que me ha facilitado documentación imprescindible para abordar la temática de la tesis y que durante varios años ha representado el día a día de la gestión y coordinación de las actuaciones valencianas en el exterior.

A Jose Luis Iglesias Buhigues, José Juste Ruiz y Javier González Vega, Catedráticos de Derecho Internacional en las Universidades de Valencia y Oviedo respectivamente, debo agradecerles el haberme confiado sus trabajos sobre distintos aspectos abordados en mi tesis doctoral antes de que fueran publicados. También a Manuel Martínez Sospedra, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad CEU-Cardenal Herrera y a Francisco Visiedo, Letrado Mayor de Las Cortes Valencianas, por haberme ayudado en la tarea de recopilación de información sobre la tramitación del Estatuto y los trabajos de las Comisiones de Asuntos Europeos y de Derechos Humanos. A Cristina Pauner Chulvi y Beatriz Tomas Mallent, Profesoras titulares de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castellón por sus indicaciones durante toda la redacción de la tesis.

Al Catedrático de Economía Aplicada, José María Jordán Galduf y al Profesor Titular de Economía, Isidro Antuñano Maruri cuyos conocimientos sobre las relaciones euromediterráneas alentaron, junto a Javier Viciano Pastor, Cátedra Jean Monnet en Derecho Mercantil y patrono del Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos, mi interés por esta área del mundo.

Mencionar también a Javier Solsona, asesor de la Presidencia de Les Corts y a Toni Blázquez de la Secretaría de Servicios Jurídicos, así como al Servicio de Documentación de Les Corts Valencianes por haber encontrado en los archivos información para completar algunas de las afirmaciones aquí vertidas.

En las circunstancias actuales publicar no resulta tarea sencilla para los investigadores noveles. Quiero agradecer a Les Corts Valencianes, gratitud que personalizo en la Molt Excel·lent Senyora Presidenta M.^a Milagrosa Martínez Navarro y en el resto de miembros integrantes de la Mesa –los Sres. y Sras. Vicepresidentes y Secretarios, D. Antonio Clemente, D.^a Isabel Escudero, D.^a M.^a Fernanda Vidal y D. Antony Such–, que me hayan facilitado esa labor al honrarme con el premio tesis doctoral 2009 y me congratula su compromiso con la investigación al publicar un trabajo especialmente crítico con la redacción del Estatuto valenciano.

Mi agradecimiento más sincero a Jorge Cardona Llorens, Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Valencia, quien me otorgó total libertad para escoger el tema de investigación y ha dedicado tiempo y esfuerzo a dirigir de forma atenta su desarrollo. Su conocimiento directo sobre la cuestión abordada, su capacidad de estructuración, su escepticismo constructivo y su cuestionamiento permanente de cada precepto resultaron esenciales en la elaboración de la tesis.

Mención aparte merecen cuantos forman parte de mi familia por haberme sostenido y animado permanentemente durante estos años, por las horas que les he restado y por todas las que me han acompañado ya sea en Valencia, Madrid, Benicasim, Biar, La Cañada o cuando he estado lejos. Especialmente a mi padre cuyos conocimientos bien merecen un doctorado y a mi madre cuya confianza y aliento son, de por sí, un premio. Finalmente a Tere por comprender y valorar lo que hago.

INTRODUCCIÓN

La acción exterior autonómica ha sido objeto de interés de internacionalistas y constitucionalistas españoles desde la promulgación de la Constitución de 1978. La intensidad de su estudio ha variado considerablemente durante este periodo, siendo los momentos de publicación y reforma estatutaria cuando mayor actividad científica ha generado. No obstante, debe afirmarse que existe una permanente preocupación por abordarla derivada de su importante papel en la construcción del modelo autonómico, así como, por el carácter evolutivo de la reserva estatal sobre las relaciones internacionales que nuestra Constitución contiene en su artículo 149.1.3.

Durante los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución eminente doctrina¹ –se preocupó de buscar vías que permitieran su inserción dentro

¹ Vid. Mangas Martín, A.; “La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria” en Pérez Tremps, P., Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Marcial Pons/Institut d’Estudis Autònoms, 1998; Vid. Mangas Martín, A.: “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución de 1978”, núm. 61, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (1980), pp. 143-184; Vid. Pérez González, M.: “La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones. El tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional” en Martín Pérez de Nanclares, J., *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid: Iustel- AEPDIRI, 2008, pp. 295-308; Vid. Pérez González, M.: “Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español)”, núm 1, vol. 15, *Dereito* (2006), pp. 101-126; Vid. Pérez González, M.: “El papel de las regiones en el proceso de integración europeo: Aspectos Institucionales” en Beneyto, J. M., *El Gobierno de Europa. Diseño Institucional de la Unión Europea*. Madrid: Dickynson, 2003, pp. 279-298; Vid. Pérez González, M.: “Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea, núm. 1, vol. 21, *Revista de instituciones europeas* (1994), pp. 31-60; Vid. Pérez González, M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de Tratados por España” en AAVV, *La celebración de Tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145; Vid. Pérez González, M.: “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145; Vid. Pérez González, M.: “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollo de la práctica estatutaria” en AAVV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257-362; Vid. Pérez González, M.: “La ac-

del ordenamiento jurídico. Para cuando el Tribunal Constitucional acogió la tesis sustantiva de las relaciones internacionales, las Autonomías habían encontrado cauces paralelos para desarrollar, *de facto*, su acción exterior propia en contra de la posición estatal obsesionada con mantener el mencionado artículo bajo una interpretación globalizante.² Aún así, la sentencia 165/1994 supuso un punto de inflexión determinante para su desarrollo hasta el punto que, apenas siete años después, Carlos Fernández de Casadevante Romaní³ afirmaba la existencia de una práctica consolidada en materia de acción exterior autonómica y mostraba el creciente número de memorandos de entendimiento suscritos por éstas.

De esta forma las Comunidades Autónomas se incorporaban a un restringido grupo de entidades subestatales que fomentaban su proyección internacional. Los legisladores autonómicos no han perdido la oportunidad prestada por las reformas de los Estatutos de Autonomía para incorporar a lo largo de su articulado preceptos específicamente destinados a la acción exterior. Dichas reformas estatutarias han fijado la acción exterior autonómica en el ordenamiento comunitario, sacándola del debate político y de riesgos de alternancia en el parecer

ción exterior del Estado y las Autonomías” en AAVV, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1997, pp. 257-362; Vid. Pérez González, M.: *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982; Vid. Pueyo Losa, J. y Ponte Iglesias, M.: *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997; Vid. Pueyo Losa, J. y Ponte Iglesias, M.: *Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, Santiago: Tórculo, 2004; Vid. Casanovas i la Rosa, O.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales” en Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 43-64; Vid. Lasagabaster Herrarte, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñate: Instituto Vasco de administración pública, 1986; Vid. Jáuregui Beneciartu, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1986; entre otros.

² Los trabajos preparatorios de la Constitución de 1978 muestra la preocupación de los constituyentes del año 1977 por asegurar que el poder exterior no se separará del Estado. Exceptuando a los representantes del Partido Nacionalista Vasco, los Diputados no consideraron oportuno limitar el poder exclusivo y excluyente del Estado en materia exterior. Hernández Lafuente señala que a lo largo de todo el debate parlamentario para la aprobación de la Constitución no se plantea sobre este aspecto concreto ninguna discusión: no se presentan enmiendas ni votos particulares, por lo que nos encontramos ante un precepto aceptado y asumido por todos los grupos parlamentarios, incluso la defensa de las dos enmiendas presentadas no se realizó con gran convicción (Hernández Lafuente, A. M., “La actividad internacional de las comunidades autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 147-153, p. 148)

³ Vid. Fernández de Casadevante Romaní, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Madrid: Diles.sl., 2001.

del Tribunal Constitucional. Técnicamente las reformas incorporadas presentan grandes similitudes con el marco de actuación establecido por la sentencia 165/1994 de 26 de mayo pero puede afirmarse que, en algunos aspectos, lo tras-pasa ampliamente.

La consolidación definitiva de la acción exterior ha supuesto la configuración de la acción exterior como una herramienta al servicio de los ejecutivos autonómicos y, en cierto modo, una marginación del papel de las asambleas legislativas en este ámbito. Situación que resulta particularmente grave en el ámbito de la participación autonómica en el proceso de adopción de decisiones comunitarias y, nó porque éstas se quejen de que las competencias cedidas a la Unión fueran las suyas –cuestión cierta pero justa en la medida en que la cesión de soberanía se realiza por decisión estatal a una organización interestatal que se abstiene de pronunciarse sobre el reparto interno de competencias– sino porque las regiones con competencias legislativas se sitúan en una posición diferenciada del resto de regiones ante las fuentes de la Unión, pues sólo ellas pueden participar en la implementación del Derecho Comunitario con instrumentos normativos propios en las materias de su competencia.⁴

En el ámbito global nada impide que las asambleas tengan también un papel internacional por ello, ya sea por vía reglamentaria ya sea a través de la práctica, se han dotado de herramientas para su participación. Por otro lado, la acción exterior no se concibe como una política pública en sí misma sino como una herramienta a la que se destinan recursos y cuyo uso debe responder a una finalidad políticamente determinada, por ese motivo las asambleas autonómicas deben dotarse de medios para un control eficaz de la misma, aunque ésta se desarrolle en un medio atípico y complejo a ellas.

El presente trabajo se ha dividido en tres partes:

- En el primer capítulo, se expone el contexto de la proyección internacional de las entidades subestatales poniendo especial atención a las causas y motivaciones que la han originado, sus pretensiones de participar en la política exterior de sus respectivos Estados y los diversos cauces establecidos a tal efecto.

Si bien, el concepto entidad subestatal constituye una generalización que engloba situaciones de diversa consideración –entidades federativas, regiones con poderes legislativos, distritos federales, unidades descentralizadas, etc.–, lo cierto es que sus reivindicaciones coinciden a la hora de pretender tanto un ordenamiento jurídico que les permita desarrollar, al margen del Estado, sus competencias en el ámbito internacional como una mayor participación en el proceso de formación de la voluntad exterior de sus Estados.

⁴ Janariz Arce, A., “Unión Europea y Parlamentos Regionales”, núm. 1, *Anuario Parlamentario y Constitución* (1997), pp. 77-116, p. 87.

- El segundo capítulo está específicamente dedicado a la proyección internacional de las Comunidades Autónomas, su evolución dentro del ordenamiento español y las modalidades de actuación.

Debo advertir que el concepto acción exterior utilizado como título del presente trabajo debe ser entendido en sentido amplio. Ciertamente la doctrina ha acuñado términos específicos para distinguir la acción exterior autonómica propia –aquella realizada en el marco de su autogobierno de forma paralela y no intrusiva en las relaciones internacionales del Estado–, de las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea –que aglutinan las diversas vías de que disponen las Autonomías para participar en el proceso de toma de decisiones comunitario– y de la participación de las Comunidades Autónomas en la construcción de la voluntad exterior de Estado –es decir, de los procedimientos establecidos para que la voz autonómica sea considerada a la hora de establecer los patrones de la relaciones internacionales españolas–. Pese a tratarse de cauces y procedimientos distintos tanto en su naturaleza jurídica, como en su ámbito de aplicación y desarrollo como por su intensidad, se ha decidido tratarlos de forma conjunta a efectos expositivos. Por este motivo, cuando genéricamente se utilice el término acción exterior estará referido a la actuación autonómica en cualquiera de esas tres dimensiones.

- Finalmente, el tercer capítulo está dedicado al papel de las asambleas autonómicas en el marco de la acción exterior, analizándose cinco ámbitos de actuación: la acción directa en el exterior, la actuación a través de las cláusulas internacionales, la función de impulso político, la función de control y otras atribuciones derivadas del proceso de integración. A continuación se exponen las fuentes de obtención de información de que disponen las cámaras y los diputados autonómicos para el ejercicio de su labor.

El lector podrá observar como a lo largo del trabajo se hacen referencias permanentes a preceptos y órganos de la estructura para la acción exterior de diversas Comunidades Autónomas si bien, predominan las correspondientes a la Comunidad Valenciana. Esta situación responde a que el presente trabajo surge a partir de una tesis⁵ realizada sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas, en particular aquella desplegada por la Comunidad Valenciana razón por la cual se ha realizado un análisis comparado pero más detallado de la misma.

⁵ “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: un análisis particular de la Comunidad Valenciana” dirigida por Dr. D. Jorge Cardona Llorens. Defendida en la Universitat Jaume I de Castellón el 22 de diciembre de 2008 con la calificación de Cum laude por unanimidad.

**I. LA PRESENCIA DE LAS ENTIDADES
SUBESTATALES EN EL ÁMBITO
INTERNACIONAL**

Desde el nacimiento de las primeras Organizaciones Internacionales a finales del siglo XIX, la posición del Estado en el ámbito de las Relaciones Internacionales ha sido objeto de profundas discusiones por parte de la doctrina *iusinternacionalista*. Casi un siglo y medio después, el Estado sigue presente en la mayor parte de acuerdos y contactos con trascendencia jurídica que se producen en el medio exterior pero debe aceptarse que la sociedad internacional parece promocionar a nuevos entes que compiten con su papel protagonista en las Relaciones Internacionales.

La consideración del Estado como unidad política fundamental⁶ y plena⁷ no ha impedido que sea sometido por un lado, a fuertes presiones que le inducen hacia el regionalismo o el universalismo y, por otro, a críticas en torno a su naturaleza y capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos.⁸

Las entidades subestatales se sumaron, a partir del último tercio del siglo pasado,⁹ al grupo de nuevos actores –organizaciones no gubernamentales, empre-

⁶ Diez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2009, p. 74, 261; Barberis, J. A., *Los sujetos de Derecho Internacional actual*, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 41-42; Carrillo Salcedo, J. A., *Libre determinación de los pueblos e integridad territorial de los Estados en el dictamen del TIJ en el caso del Sabara Occidental*, Vol. XXIX, n.º 1, REDI (1976), pp. 33-51, p. 46-48.

⁷ Diez de Velasco, M., *Instituciones de...*, *ob.cit.*, p. 261; Truyol y Serra, A., "L'expansion de la société internationale aux XIX et XX siècles" en R des C., T. 116 (1965-III), pp. 89-179, p. 117; Pastor Ridruejo, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 1986., p. 304; Manuel Martínez Sospedra afirma que "el Estado aspira a obtener la posición de principal, más inclusiva y completa organización social, y en consecuencia, a la sumisión a su supremacía de todas las organizaciones sociales restantes. El Estado es un modo de organizar políticamente la sociedad en la que el aparato político de la misma reclama y obtiene una posición de superioridad sobre cualquier otra organización social y, en consecuencia, todas las demás organizaciones sociales están sujetas a los mandatos, controles, etc. establecidos por y desde el Estado. En el régimen de Estado la organización política es la suprema organización social" en Martínez Sospedra, M., *Manual de derecho constitucional. Parte General*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007, p. 31.

⁸ En opinión de José Antonio Carrillo Salcedo "los Estados nacionales se muestran demasiado grandes respecto de muchos de los problemas de la vida cotidiana y demasiado pequeños, paradójicamente, en relación a las grandes cuestiones globales" (Carrillo Salcedo, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público: introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Madrid: Tecnos, 1999, p. 31.

⁹ Indica Caterina García Segura que "las entidades subestatales, no se convierten en actores internacionales como consecuencia del proceso de globalización, algunas de ellas ya empezaron a

sas transnacionales, etc.– que reclaman un mayor reconocimiento a sus actuaciones en el contexto internacional.

I.1. LAS CAUSAS DE LA ECLOSIÓN EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

No existe un listado tasado de causas que expliquen por qué se ha generalizado entre las entidades subestatales una voluntad tan decidida de proyección y participación activa en el ámbito exterior.

Desde la Ciencia Política se han realizado algunas aportaciones: en opinión de Soldatos la situación es el resultado de una combinación de causas de orden interno y externo, las primeras son consecuencia de la metamorfosis experimentada por el Estado como organización política en combinación con las características propias de cada territorio; las segundas son causadas por fuerzas aplicadas por la globalización, la creciente interdependencia y los procesos de integración regional.¹⁰

Keating distingue tres grupos de causas: las económicas, las de orden político-institucional y las causas culturales, que dependiendo de su interacción darán lugar a modelos diferentes que irán desde la promoción económica hasta la acción conflictual con el Estado matriz.¹¹

Para Paquin y Lachapelle la crisis del Estado-nación, el nacionalismo, los procesos de internacionalización económica y la Globalización son las cuatro causas más influyentes.¹²

Considera Schiavon que el proceso democratizador ha alentado a las entidades subestatales a reclamar espacios de actuación dentro y fuera de los Estados donde se insertan y, por otro lado, que la reforma estructural neoliberal posterior a la crisis de los ochenta –promovida por algunas potencias capitalistas desde las instituciones internacionales– implicó la desaparición de la planificación centralizada y su sustitución por un marco dónde las entidades federativas buscaran participar más activamente en materia de política exterior con la finali-

desempeñar un papel relevante a partir de la intensificación de las relaciones de interdependencia, pero su acción se ha visto intensificada a medida que avanzaba la globalización”. García Segura, C., “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales” en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1998, pp. 235-264, p. 323.

¹⁰ Vid. Michelmann, H., y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

¹¹ Aldecoa, F., y Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2007, pp. 7-10.

¹² Paquin, S. y Lachapelle, G., “¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?” en Morata Tierra, F., Lachapelle, G., y Paquin, S., *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2004, pp. 85-104, p. 88.

dad de avanzar sus intereses locales y fortalecer su autonomía frente al gobierno federal.¹³

En los Estados geográficamente extensos la periferia tiende a potenciar lazos de relación con territorios extranjeros anejos e incluso con aquellas áreas del mundo económicamente más activas. Duchacek sostiene que durante la década de los noventa la presión ejercida por la globalización ha llevado a las entidades subestatales a tomar las riendas de su propio destino y a tratar de promover, en la esfera internacional, sus propios intereses como una auténtica identidad. Ésta es la forma que tienen sus gobiernos para tratar de proyectar una imagen exterior alejada de su matriz en el caso de los Estados en vías de desarrollo, o una imagen especializada en desarrollo tecnológico y competitividad cuando se encuentran insertos en Estados desarrollados.¹⁴

A continuación se ahondará en las principales causas de la eclosión de las entidades subestatales en la escena internacional. Son las siguientes:

- a) La Globalización ha multiplicado las relaciones de interdependencia entre las naciones, superando la segmentación provocada por las fronteras y favoreciendo la interconexión entre mercados. Lejos de limitarse a la dimensión económica, el efecto globalizador se ha extendido también al ámbito social, político, ideológico y cultural estableciendo una intersección entre lo global y lo local. En este contexto, los gobiernos tratan de atenuar o, al menos, encauzar sus efectos adaptándolos a las características identitarias de su territorio. La propia diversidad de las entidades subestatales en cuanto a sus competencias e intereses, así como los diferentes modelos de Estado facilitan un proceso reflexivo de atenuación, resistencia y acomodo al nuevo entorno globalizado. En sentido contrario, la proyección internacional de las entidades subestatales sirve como instrumento de inserción de éstas en el marco global. Las regiones utilizan las redes exteriores de contactos para acceder a niveles de participación que difícilmente alcanzarían si esperaran la mediación estatal pudiéndose, incluso, identificar una relación directa por áreas entre presencia exterior subestatal y avance de la Globalización: un buen ejem-

¹³ Schiavon, A. J., *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, México DF: Instituto Matías Romero, SRE (2006), pp. 26.

¹⁴ Vid. Duchacek, I. D., *The Territorial Dimension...*, *ob.cit.*; Vid. Duchacek, I. D., y Stevenson, G., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York and London: Greenwood Press, 1988; Vid. Duchacek, I. D., "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en Michelmann, H. J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 1-33; Vid. Hocking, B., *Localizing Foreign Policy. NonCentral Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 1993; Vid. Keohane, R. y Nye, J., *Power and Interdependence. World Politics in transition*", Nueva York: Longman Publishing Group, 2001; Michelmann, H., y Soldatos, P., *Federalism and...*, *ob.cit.*

plo de ello es África que, situada al margen de los beneficios del proceso globalizador, es el continente dónde menor desarrollo ha experimentado la proyección subestatal.¹⁵

- b) Los procesos de integración supranacional, de regionalización y de descentralización política ejercen sobre el Estado una notable influencia que favorece, desde niveles distintos, un terreno propicio a la presencia internacional de las entidades subestatales. Desde mediados del siglo pasado asistimos a un creciente proceso de integración supranacional y de adhesión a Organizaciones Internacionales de la que pocos Estados han permanecido al margen. Estos procesos, inicialmente sencillos, han ido complicándose de forma creciente hasta afectar en distinta medida a la totalidad de competencias ordinarias de los Estados, limitando su capacidad de maniobra o condicionando el proceso de toma de decisiones. Como indicó Rodríguez Carrión sólo algunos Estados, pocos ciertamente, están en condiciones de seguir enarbolando con orgullo el pabellón de Estado en la toma de sus decisiones.¹⁶ De este modo, los procesos supranacionales establecen limitaciones al poder de los Estados que no necesariamente redundan en un incremento de poder para otros¹⁷ pero sí posibilitan la incorporación de nuevos actores al proceso decisional. La externalización de decisiones¹⁸ cuestiona, ante la ciudadanía, el papel del Estado como modulador del sector económico y socava su protagonismo como único prestador eficaz de servicios públicos.

Por otro lado, la frontera sólo resulta determinante a efectos de la soberanía territorial pero no ejerce influencia alguna sobre la unidad física del

¹⁵ Sudáfrica, Nigeria y Etiopía son una excepción a esta afirmación (Rodríguez Gelfenstein, S.: *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, México DF: Cámara de Diputados/Gobierno de Chiapas (2006), p. 62).

¹⁶ Rodríguez Carrión, A.: "Democracia y Política Exterior", núm. 16, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional* (2006), en prensa.

¹⁷ Brunet i Nuñez, L., Grau i Seguí, M. y Stavridis, S., "Los Parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio mediterráneo", núm. 47, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, pp. 133-153, p. 137.

¹⁸ Afirmó Rodríguez Carrión que "salvo en muy reducidos ejemplos, pocos Estados están en condiciones de garantizar una relativa seguridad, tanto interior como exterior, por medio de la centralización de la fuerza, a sus ciudadanos; algunos Estados, incluso en la tradicional vigilancia de sus fronteras, confrontados con fenómenos de inmigración masiva, se ven forzados a recurrir a entidades supranacionales para que la asistan a solventar el problema. Y aún menos Estados pueden pretender establecer sus propias políticas económicas, sin el dictado del Fondo Monetario Internacional o del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, en un mundo en el que un grupo selecto de Estados ha renunciado incluso a una de las notas características de la soberanía: la acuñación de moneda. Cada vez más Estados se ven forzados, si quieren mantener la imagen de estatalidad a atribuir competencias soberanas a Organizaciones Internacionales, sean éstas los citados Fondo o Banco o la Organización Mundial de Comercio o la cada vez más poderosa Unión Europea" Rodríguez Carrión, A.: "Democracia y... *ob.cit.*, en prensa.

territorio que la atraviesa.¹⁹ Los procesos supranacionales y el Derecho Internacional comparten su oposición a un concepto absoluto de soberanía estatal,²⁰ por ello las regiones se esfuerzan por ensalzar el fenómeno geográfico frente al soberano como fórmula para acceder a una mejor protección de sus intereses particulares. Tal efecto se ve reforzado porque las Organizaciones Internacionales de integración se benefician, en cierto modo, del deterioro del nivel nacional; las regiones, instituidas como nuevos ejes de desarrollo, presionan a sus Estados y éstos pierden capacidad para oponerse al proceso integrador. Asimismo, las Organizaciones Internacionales obligan a las regiones a competir por unos recursos limitados generando un creciente nivel burocrático, cuyo sostenimiento sólo se justifica en la necesidad de captar nuevos recursos para lo que deben traspasar el nivel nacional. Esto ha provocado la evolución del concepto de región desde una circunscripción administrativa hasta ser considerada una estructura dotada de identidad propia en base a unas características determinadas. En cierto modo puede afirmarse que las regiones socavan la soberanía estatal²¹ aunque con intencionalidad integradora.

La descentralización política, entendida como diversificación de los núcleos de decisión, tiene también una profunda incidencia en la forma de organización de la acción pública y en las relaciones entre el aparato público y la sociedad civil. En esencia, supone una modificación de los modos tradicionales de mediación y las formas de representación de sus intereses. Dicha transformación se concreta en la formulación de las políticas públicas cuyo génesis y desarrollo presentará ahora más similitudes con una red –de entidades territoriales no centrales– que con la tradicional jerarquía propia de los Estados.

Puesto que el reconocimiento de la actividad exterior subestatal de las entidades subestatales depende directamente de la existencia de un sistema interno basado en el reparto de competencias entre el Estado y sus respectivos entes territoriales, encontrarnos ante un Estado descentralizado implica que las entidades subestatales no han quedado, al menos a priori, absolutamente excluidas de los asuntos con trascendencia exterior.²²

¹⁹ Curti Galdino, C., “Osservazioni sulla disciplina generale dei rapporti di vicinato” en AAVV, *Studi in onore di Manlio Udina*, Milán, 1975, pp. 261.

²⁰ Carrillo Salcedo, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid: Tecnos, 1976, p. 25; Roldan Barbero, J., “Soberanía del Estado y Derecho de la Unión Europea”, en AAVV, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, 1214-1232, pp. 1214-1217.

²¹ Duchacek, I. D., “Perforated Sovereignities: Towards a...”, *ob.cit.*, pp. 1, 3, 12, 24.; *Vid.* Duchacek, I. D., y Stevenson, G., *Perforated Sovereignities...ob.cit.*

²² Rosado Iglesias, G., “La proyección europea de las entidades territoriales subestatales”, núm. 9, *Cuadernos de derecho público* (2000), pp. 151-196, p. 159.

La proliferación de los principios de descentralización en los Estados²³ conlleva el nacimiento de nuevos órdenes normativos y de nuevos espacios relacionales transnacionales entre entidades territoriales subestatales. El fenómeno descentralizador elevado a su máximo exponente implica un efecto añadido: la aspiración de las entidades subestatales a desarrollar autónomamente un reflejo internacional de su propio autogobierno.

- c) La ampliación de contenidos en las relaciones internacionales ha favorecido la inserción subestatal. La última mitad del siglo xx se ha caracterizado por la superación del Derecho Internacional Público de mera coexistencia en favor de un ordenamiento que incorpora la cooperación para la satisfacción de intereses comunes de los Estados. De este modo, junto a la tradicional dimensión de gendarme, la actividad convencional internacional de los Estados agrega ahora nuevas dimensiones como la industrial, la comercial, la cultural o la medioambiental, entre otras. La incorporación de estos nuevos ámbitos materiales ha provocado una difuminación de la línea que históricamente separaba lo interno de lo internacional y ha avanzado al Derecho Internacional Público hacia un concepto más cercano al hombre en su realidad cotidiana.²⁴ Esta realidad se compone, la mayor parte de las veces, de materias atribuidas internamente a las entidades subestatales²⁵ y los constitucionalistas, siempre temerosos de los intrincados derroteros que puede tomar el Derecho Internacional, se han esforzado por evitar que dicha situación generara una alteración del reparto de la ejecución de esas competencias. No obstante, la cuestión exige dos puntualizaciones: en primer lugar, señalar que las entidades subestatales no han aceptado de buen grado dicho vaciamiento competencial y han exigido cauces internos que les permitan participar en los procedimientos de formación de la voluntad exterior del Estado; y en segundo lugar, que algunos expertos²⁶ de la Organización Política consideran que, en ocasiones, resulta más eficaz para una entidad subestatal contactar directamente con otro Estado en aquellos cam-

²³ Resulta indiscutible el éxito del modelo descentralizador, llegando a ser considerado como causa misma del desarrollo económico, prueba de ello en su creciente adopción incluso por Estados tradicionalmente unitarios. Rosado Iglesias, G., "La proyección europea de las entidades territoriales subestatales", núm. 9, *Cuadernos de derecho público* (2000), p. 155.

²⁴ Como afirma Díez de Velasco, el Derecho Internacional ha dejado de ser una lejana abstracción para el hombre común para convertirse en una realidad de su entorno muy cercana a sus problemas cotidianos. Díez de Velasco, M., *Instituciones de...*, *ob.cit.*, p. 74.

²⁵ Rosado Iglesias, G., "La proyección europea de las entidades... *ob.cit.*", p. 154.

²⁶ En opinión de Hocking los entidades subestatales disfrutan de una "ventaja competitiva" provocada por su status ambiguo en el plano internacional que les permite acceder a redes diplomáticas estatales y adoptar ciertas posiciones que no podrían si fueran Estados, por otro lado, se relacionan sin complejos jerárquicos con todas las categorías de actores operando en variadas redes simultáneamente. (Hocking, B., *Localizing Foreign...*, *ob.cit.*).

pos de su exclusividad competencial que introducir un nuevo nivel de intermediación gubernamental que no estará tan directamente conectada con sus necesidades.

Afirma Esther Barbé que la Agenda Internacional de las entidades subestatales es, al mismo tiempo, más diversa y más global.²⁷ Ciertamente las entidades subestatales carecen de subjetividad internacional pero sería injusto obviar su contribución al desarrollo del ordenamiento internacional dado el incremento del número de actores presentes en las relaciones internacionales y la creciente intensidad de su participación.²⁸

- d) El cuestionamiento de la soberanía nacional es una de las consecuencias más habituales de la acción de la globalización y los procesos de integración y suele traducirse en una cierta pérdida del principio de unidad. De este modo, la soberanía no se comparte pero sí se redistribuye tanto mediante una cesión hacia arriba y al exterior, como mediante una reasignación hacia abajo y al interior.²⁹ Se produce una revalorización de las estructuras más inmediatas al individuo y, *por ende*, más eficaces para promover una participación efectiva en los asuntos públicos.

Mientras la soberanía ya no es considerada un derecho absoluto e individual de cada Estado, sino más bien una institución, una función social internacional de carácter psicológico que debe ejercitarse con arreglo al nuevo Derecho Internacional,³⁰ otros estiman que la tan cacareada crisis del Estado no es más que un adormecimiento pasajero en la medida en que las fuerzas sociales pujantes no necesitan ahora mismo del papel del Estado, que ya será despertado, incluso bruscamente, cuando se sientan amenazadas.³¹

Cierto grado de amenaza deben sentir los Estados o eso parece desprenderse de su actitud cuando la Comunidad Internacional en su camino tendente a la incorporación de nuevos actores, se topa en numerosas ocasiones con la resistencia estatal. Temerosos, ven en la eclosión internacional de entes subestatales un peligro creciente para su unidad, poder y cohesión interna. Incluso en los Estados que han alcanzado mayores cotas de descentralización la participación exterior de sus entidades subestatales se ha observado con cierto recelo.³² La proliferación de entidades subestatales es un fenómeno aparejado al del Estado y sólo puede

²⁷ Barbé, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos; 2007, p. 156-159.

²⁸ Díez de Velasco, M., *Instituciones de...*, *ob.cit.*, p. 74.

²⁹ Parejo Alfonso, L., "La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías", Vol. I, *Revista de la Asamblea de Madrid*, (2006), pp. 5-95, p. 13.

³⁰ Opinión individual del Juez Álvarez. *Détroit de Corfou*, exception préliminaire, arrêt, 1948, CJI Recueil 1947-1948, pp. 31-32.

³¹ Rodríguez Carrión, A.: "Democracia y... *ob.cit.*", en prensa.

³² Rosado Iglesias, G., "La proyección europea de las entidades... *ob.cit.*", p. 161.

encontrar acomodo dentro de una Comunidad Internacional preferentemente estatal. Por lo que resulta poco ajustado contemplarlo exclusivamente como un estadio de génesis estatal y de lucha de poder por el establecimiento de una soberanía germinadora de un nuevo Estado. Una acción exterior conflictiva es la manifestación de un problema interno y no su causa, no obstante, ejemplos como el de la Provincia canadiense de Quebec o el de las Comunidades Belgas sirven para demostrar que se trata de un arma poderosa en manos de los gobiernos subestatales. Generalmente, una mirada amplia a la actuación de las entidades subestatales desmiente la concepción conflictual para mostrar una realidad basada en principios de cooperación y complementación con el Estado y lo que es más importante, su configuración como una nueva técnica de resistencia a la desvertebración del Estado como protagonista público.

Esta idea parece calar progresivamente en los Estados, comprometidos en eliminar todos los obstáculos de orden jurídico o administrativo que dificulten la cooperación transfronteriza de las regiones.³³ La multiplicación de dichos acuerdos entre entidades subestatales cuestiona la infranqueabilidad de la frontera nacional y la exclusividad territorial. Cada día más los Estados parecen dispuestos a convalidar las actuaciones transfronterizas de sus entidades subestatales mediante la conclusión de Tratados-marco.³⁴

Por otro lado, en la medida en que el Estado ha dejado de ser el único puente entre el derecho interno y el internacional,³⁵ es fácil escuchar una suerte de polifonía en la que el Gobierno del Estado no es la única y exclusiva voz (univocal international actor) sino que se distinguen múltiples voces (multivocal actors).³⁶

³³ Declaración sobre el Regionalismo en Europa adoptada en el seno de la Asamblea de Regiones de 1996; Resolución 118 relativa a la cooperación transfronteriza de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales recomendó al Consejo de Europa a que invitara a los Gobiernos de sus Estados Miembros a favorecer el establecimiento de marcos normativos para regular la conclusión de acuerdos entre colectividades locales y regionales.

³⁴ "Both diplomatic and international history have been characterised, sometimes unfairly, as adding little to our understanding of the varied connections between nation-states by focusing too much on questions of war and peace. This theme issue demonstrates that the nation is a bounded element in transnational relationships, and that transnationalism provides a means to consider historical change in the longue duree, and on different timescale from those which dominate nationally determined historiographies" (Clavin, P., "Defining Transnacionalism" en AAVV., *Contemporary European History*, Londres: Cambridge University Press, 2005, pp. 421-439, p. 435).

³⁵ Lasagabaster Herrarte, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñate: Instituto Vasco de administración pública, 1986, p. 115.

³⁶ Duchacek, I. D., *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation*, Colorado: Westview Press, 1986, p. 187.

I.2. DIMENSIONES DE LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

Desde finales del siglo xx resulta incuestionable el interés de las entidades subestatales por las cuestiones de ámbito internacional. Cantones, Länder, Comunidades Autónomas, Provincias argentinas o indias, las Comunidades belgas, las Regiones italianas, los Estados australianos y estadounidenses, las unidades federativas mexicanas y brasileñas y las entidades subnacionales sudafricanas, entre otros, se encuentran actuando, *de facto*, en el exterior. Paradójicamente, la existencia de respaldo jurídico constitucional no constituye un factor determinante por lo que pueden observarse unidades subestatales que, aún limitadas constitucionalmente, desarrollan una actividad considerable, mientras otras no aprovechan el margen de proyección exterior que les brinda su ordenamiento.³⁷

Pese a ser difícil realizar generalizaciones en una cuestión enormemente influida por el modelo de Estado y por la coyuntura política, pueden afirmarse que son dos las dimensiones de proyección en el ámbito exterior que reclaman las entidades subestatales:

A) La participación en los procedimientos internos de formación de la voluntad internacional del Estado

Lawrence Ziring define la política exterior como una estrategia o curso planeado de acción desarrollado por los tomadores de decisión en un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales para alcanzar determinadas metas definidas en términos de interés nacional.³⁸ Esta definición resulta particularmente apropiada al objeto que ahora nos ocupa al centrar la cuestión en “los tomadores de decisión”.

Los Estados de nuestro entorno jurídico más cercano han reservado la dirección de la política exterior al ejecutivo, exigiéndose la autorización previa del Parlamento únicamente para la ratificación de Tratados de particular trascendencia para el país.³⁹ En otros, el Parlamento tiene un mayor peso en la determinación de la Política Exterior.⁴⁰ Mientras la mayor parte de ellos, carecen de cual-

³⁷ García Segura, C., “La actividad exterior de las...”, *ob.cit.*, p. 252.

³⁸ Ziring, L.: *International Relations: A Political Dictionary*, Santa Bárbara: Western Michigan University, 1995, p. 6.

³⁹ Con diferencias notables ocurre así en Francia, España, Alemania e Italia. En otros como Irlanda, el Parlamento sólo interviene si el Tratado contiene implicaciones financieras. Hay países en los que el Parlamento autoriza la ratificación solo cuando el Tratado específicamente señala la necesidad de tal autorización como en India. En otros casos los parlamentos intervienen solo cuando los Tratados pueden afectar a las leyes internas como en Sri Lanka.

⁴⁰ Ejemplos de ello son Argentina y EEUU. En éste último, el Senado, por mayoría de dos tercios puede ratificar Tratados con otras naciones. Sin embargo, habitualmente el Presidente evade la acción del Senado recurriendo a “Acuerdos del Ejecutivo” que no requieren su autorización.

quier tipo de participación en la suscripción exterior de Tratados.⁴¹ Pues bien, es precisamente a los poderes ejecutivo y legislativo, y por supuesto a los intereses que a través de ellos confluyen, a los que nos remite Ziring cuando se refiere a los tomadores de decisión. Ciertamente es así en un modelo estatal centralizado o en un Estado con una clara separación de competencias entre la entidad central y las territoriales y donde las relaciones internacionales como título competencial hayan quedado en manos estatales, incluso en algunos federales.

La elaboración de esa acción exterior estatal es una tarea propia del Estado que se da en el nivel estatal y que se origina en el entorno nacional cuya habilitación surge de la propia norma constitucional o de su desarrollo posterior. No obstante, la definición ofrecida por Ziring es también extensible a otros modelos de Estado, donde la competencia sobre las relaciones internacionales resulte ser un título compartido o simplemente se hayan establecido cauces de participación de las entidades territoriales, ya sea durante el proceso legislativo o a través de procesos de concertación Estado-entidades subestatales. A todos los efectos sigue siendo el Estado quien se persona en el ámbito internacional con la única salvedad de llevar como propósito una voluntad nacional resultante de la combinación de los niveles estatal y subestatal.

Por lo general han sido los procesos de descentralización, regionalización y federalización que han planeado sobre los Estados desarrollados en los últimos tiempos los que han incrementado el interés subestatal por el contenido y dirección de la política exterior de sus Estados. Donde lo han conseguido, con notables diferencias de intensidad, dicha participación subestatal ha quedado articulada bajo alguna de las siguientes fórmulas:

- en primer lugar, allí donde el poder legislativo es bicameral, una de las cámaras suele tener una función de representación territorial, siendo ése el lugar dónde las entidades territoriales a través de sus representantes elegidos pueden introducir su parecer sobre las decisiones internacionales planteadas;
- en segundo lugar, en aquellos lugares donde persiste una visión globalizante de las relaciones internacionales, la participación queda limitada al derecho de las entidades subestatales a estar informadas sobre las actuaciones internacionales del Gobierno en aquellas materias de su interés, así como al derecho a instar al Estado a adoptar acciones internacionales sobre ámbitos de su exclusiva competencia;

⁴¹ En países como Bangladesh, Fijí, Israel, Malawi, Malta, Nueva Zelandia, Pakistán, Tailandia y Zambia o Australia, los parlamentos no juegan papel alguno en cuando a la autorización de los Tratados. Bangladesh, Costa Rica, Irlanda, Malawi, Malasia, Malta y Pakistán no disponen de comités parlamentarios o comisiones específicas permanentes sobre asuntos exteriores, mientras que Australia, Canadá, Israel y Reino Unido se analizan conjuntamente los asuntos exteriores y los de defensa.

- en tercer lugar, mediante el recurso a la concertación a través de órganos de coordinación el ejecutivo estatal consulta la posición de sus entidades subestatales como paso previo a la determinación de su propia posición internacional;
- por último, hay otros Estados donde la competencia sobre las relaciones internacionales es un título compartido, o donde sin serlo, puede apreciarse la incorporación de representación subestatal en las delegaciones negociadoras del Estado cuando se afecte al interés o la competencia de éstos.

En términos generales la participación subestatal en los procedimientos de formación de la voluntad exterior del Estado y en las actuaciones de la política exterior suele producirse por interacción entre el gobierno de la nación y los ejecutivos subestatales. En los últimos tiempos, a causa de la cesión por parte del Estado de competencias de titularidad subestatal a procesos de integración supranacionales, sus cauces de participación y por la propia distribución del poder legislativo y la interacción entre parlamentos, se ha producido un incremento indirecto del papel de las asambleas subestatales en la formación de la voluntad exterior del Estado.

B) El ejercicio de una proyección internacional subestatal propia, independiente y paralela a la estatal

La acción exterior subestatal es un concepto joven y complejo en su definición,⁴² aunque más que profundizar en su definición, interesa ahora distinguirla de las relaciones internacionales estatales. En este sentido, la acción exterior propia como actuación transnacional se desarrolla a través de cauces diferentes a los utilizados en las relaciones internacionales. Su proliferación ha fomentado la creación de estructuras especializadas en cuestiones exteriores con dependencia

⁴² Parejo entiende que “la acción exterior es un soporte internacional de la propia competencia interna cuando ésta adquiere una dimensión internacional” Parejo Alfonso, L., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea” en Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y comunidades autónomas*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 65-106, pp. 80-82; Pere Vilanova considera la acción exterior como la proyección que el sistema ejerce hacia su entorno externo, el sistema internacional; en este sentido, se trataría de un concepto más amplio que las relaciones internacionales o la política exterior, al estar referido al conjunto de actos que el sistema político, a través de instituciones políticas formalmente adscritas a él, realiza hacia el entorno internacional, teniendo en todo caso la consideración de política pública. Vilanova, P.: “La acción exterior”, en Alcántara, M., y Martínez, A., *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 591-611, p. 437; Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009, en prensa

directa del titular del ejecutivo de la entidad subestatal.⁴³ No obstante, su grado de desarrollo depende del interés que la acción exterior despierte en la entidad subestatal, lo que provoca un elevadísimo grado de dispersión en quienes participan de la misma.

Duchacek⁴⁴ distinguía entre “high and low politics”, para referirse en el primer caso a las cuestiones de seguridad nacional y cuestiones de Estado, y en el segundo a los intercambios sociales, culturales y comerciales. Desde esta distinción las relaciones internacionales se identifican con las high politics, indicando con ello que las negociaciones se materializan en decisiones que afectan a niveles elevados de la gestión de los recursos; mientras que la acción exterior subestatal se convierte en instrumento para administrar la parte más cotidiana y práctica de las grandes cuestiones. Acción cultural, comercial, atención a la población emigrada, cooperación al desarrollo o promoción turística constituyen el contenido habitual de la acción exterior, sin embargo, desde una perspectiva jurídica la distinción pierde utilidad puesto que la expansión de intereses y la interrelación de los problemas globales han provocado la extensión de su ámbito material. Puede afirmarse que no existe una frontera material real para la acción exterior sino que sus límites vienen impuestos por la falta de capacidad de los actores para concluir determinados acuerdos o, en su caso, para ejecutarlos en sede doméstica.⁴⁵

Desde la visión del jurista la viabilidad de una acción exterior propia conlleva más dificultades que la participación en la acción estatal por cuanto además de la habilitación del ordenamiento interno necesita una habilitación exterior

⁴³ Schiavon, J. A.: *La proyección internacional de...* *ob.cit.*, p. 89; En el caso de las Comunidades Autónomas han adoptado dos soluciones distintas para la gestión de su acción exterior, la primera supone la creación de órganos especializados y su posterior adscripción a la Presidencia de la Comunidad; la segunda, más frecuente actualmente, es la creación de una Dirección General en la Consejería de Presidencia.

⁴⁴ Duchacek, I. D., “Perforated Sovereignities: Towards a...”, *ob.cit.*, p. 12 y ss.; En el mismo sentido se manifiesta S. Matthew “The distinction is that state-centric relations are the highest level international relations between two countries, generally involving diplomatic relations and political relations; transgovernmental relations occur at lower levels within the bureaucracies of each nation, including subnational units of government and transnational relations are nongovernmental, often involving corporate interests, professional organizations that cross the border, and non-profit organizations that are active in each nation” en (Matthew, S., “Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Are Governance Networks Perforating Sovereignty?”, núm. 29, *International Journal of Public Administration* (2006), pp. 577–594, pp. 581-582); igualmente, Hendrik, V. “Of course, the days of the traditional inter-member state diplomacy are not over, but that does not prevent the need for new concepts, such as paradiplomacy” (Vos, H., Boucké, T., y Devos, C., “The conditio sine qua non of the added value of regions in the EU: upper-level representation as the fundamental precondition” núm 3, Vol. 24, *European Integration* (2002), pp. 201–218, p. 208).

⁴⁵ Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009, en prensa.

que debe obtenerse al margen del Estado ya sea en el Derecho Internacional, en el derecho de las Organizaciones Internacionales, de los procesos de integración regionales o, simplemente, mediante el recurso a cauces alternativos como el derecho administrativo o el mercantil.

Mientras el Derecho Internacional Público nunca ha negado tajantemente la capacidad de actuación internacional de las entidades subestatales, los Estados a través del Derecho Constitucional son reacios a reconocer a las entidades subestatales, *de iure*, capacidad de acción y presa del temor a posibles secesiones territoriales prefirieron la actual redacción del artículo 6 de la Convención de Viena,⁴⁶ limitando la capacidad jurídica subestatal a un *ius contrabendi*, no exento de polémica,⁴⁷ que suele materializarse en manifestaciones de voluntad, declaraciones de principios de carácter no-normativo, o bien en forma de convenios o acuerdos transnacionales cuya obligación está sujeta a la autorización previa o posterior convalidación del Estado Matriz.

Aún así, las entidades subestatales han sabido encontrar resortes jurídicos que les permitan estar presentes en las Organizaciones Internacionales, participar en los procesos de decisión de las instituciones de los procesos de integración y suscribir acuerdos con Estados y organismos internacionales.

Dos factores han colaborado en el incremento de la acción exterior propia: en primer lugar, la evolución de las opiniones públicas nacionales respecto a ella desde una escéptica comprensión a una aceptación crítica;⁴⁸ y en segundo lugar, el perfeccionamiento de sus formas de ejercicio hasta consolidar un amplio abanico de modalidades entre las que pueden destacarse la apertura de delegaciones ante Organizaciones Internacionales, la organización de contactos con jefes de gobierno de otros Estados, el envío de funcionarios locales al exte-

⁴⁶ Dicho artículo en su redacción actual, lejos de solventar el problema, lo agrava puesto que la caracterización como sujeto de derecho internacional deviene, en parte, de la capacidad para suscribir Tratados y contraer obligaciones internacionales.

⁴⁷ La imposibilidad de suscribir Tratados no implica que a través de otras fórmulas del Derecho Internacional Público no puedan contraerse obligaciones. En este sentido se manifiesta Javier González Vega cuando afirma que "La actividad concertada desplegada ad extra por las Comunidades autónomas u otros entes territoriales del Estado español, aun no siendo expresión de un imposible ius ad tractatum revela la existencia de una actividad con proyección exterior cuya variedad de manifestaciones es evidente (...) De esta suerte la actividad de las entidades territoriales infraestatales nos enfrenta a desarrollos que se sitúan necesariamente más allá de los Tratados pese a compartir numerosos rasgos con estos últimos" (González Vega, J., La actividad concertada no convencional y los "Tratados Ocultos", en prensa).

⁴⁸ En opinión de Susana Beltrán hasta hace quince años la atribución de un *ius contrabendi* a las Autonomías era inviable, ahora, tras un cambio en la voluntad del Estado, se ha podido reconocer no sólo la existencia del mismo sino también el sometimiento de algunos de sus acuerdos a derecho privado y público y quién sabe si en el futuro podrán realizar auténticos Tratados. (Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001, p. 111).

rior, la conclusión de acuerdos de contenido concreto o la apertura de centros culturales en el exterior.

La habilidad demostrada por las entidades subestatales para tejer redes y multiplicar sus contactos ha provocado la aparición, de modo paralelo a las relaciones internacionales, de las relaciones interregionales, tal vez inferiores en jerarquía y reconocimiento pero no en intensidad. Asimismo, su capacidad para constituir foros regionales de carácter asociativo como la Asamblea de regiones europeas o la Conferencia de regiones periféricas y marítimas y haber conseguido instituciones especializadas dentro de los procesos de integración, como el Comité de las Regiones, dónde establecer un espacio de diálogo y cooperación permanente ha permitido consolidar su posición en los Estados y elevar sus inquietudes ante las Organizaciones Internacionales.

En este sentido, se ha afirmado que el incremento y mejora de las modalidades de actuación exterior de las entidades subestatales han convertido a la acción exterior en un nivel de actuación adicional para el ejercicio, especialmente en el caso de las regiones con competencias legislativas, de su propio autogobierno frente a otros núcleos de decisión.⁴⁹

El ejercicio de acción exterior propia es resultado de una decisión política no siempre voluntaria ni necesitada de una autorización estatal expresa a la que los gobiernos subestatales destinan un creciente volumen de recursos económicos según el interés que perciben desde la sociedad. En este sentido, existe un amplio abanico de motivaciones que la sustentan: desde la necesidad de adaptación a las nuevas estructuras transnacionales, a su configuración como instrumento para fortalecer una identidad cultural propia y diferenciada dentro del Estado, pasando por la búsqueda de consolidación del modelo político y del sistema de reparto de competencias. Tampoco pueden olvidarse a aquellos que esgrimen argumentos relacionados con el propio desarrollo económico y a quienes, de forma más oculta, lo ven como el camino hacia la independencia.

1.3. MODELOS DE ESTADO Y PRESENCIA SUBESTATAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En aquellos Estados donde impera el modelo unitario⁵⁰ sus entidades subestatales han recibido de la descentralización la base jurídica necesaria para su proyección internacional, siendo la mejora en la gestión de los recursos y la ne-

⁴⁹ Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009, en prensa.

⁵⁰ Por ejemplo Francia que, tras la reforma constitucional del año 2003, ha introducido en su modelo de ordenación territorial un elevado grado de descentralización. Ésta se ha materializado a través de las Regiones que quedan configuradas como entidades situadas entre el Estado, los Departamentos y las Comunas. Por supuesto, según establece el título VI de la Constitución

cesidad de competir con regiones transfronterizas con modelos de acción exterior más avanzados el *leitmotiv* de sus actuaciones externas. Su amplitud resulta considerablemente menor que en los Estados de estructura compuesta, ciñéndose exclusivamente a los aspectos más operacionales de la acción exterior y siendo el ámbito comunitario su principal escenario de actuación. Por contra, la cadencia propia de un sistema unitario se revela como un obstáculo al desarrollo definitivo y verdaderamente eficaz de su acción exterior.

En los Estados de estructura compuesta⁵¹ la acción exterior se encuentra más asentada tanto en términos prácticos como jurídicos, sin embargo, no por ello está exenta de fuertes dispersiones. Como elementos comunes destacan: el establecimiento de procedimientos que permiten tanto una acción exterior propia como la participación en la formación de la posición exterior del Estado, la existencia de ámbitos geográficos de actuación global y, finalmente, la habilitación de fórmulas de participación en los procesos supranacionales de integración regional donde sus Estados se encuentran inmersos. En estos Estados la acción exterior ha servido tanto para afianzar el autogobierno de sus entes subestatales como para servir de contrapeso y estabilizador ante presiones centrípetas. En el mismo sentido, la dinámica provocada por la acción exterior ha tenido un efecto directo en la captación de recursos financieros externos adicionales y de libre disposición subestatal, lo que ha favorecido la fijación de sus modelos estatales y un incremento de la regionalización supraestatal.

Un elemento diferenciador respecto del modelo unitario han sido las motivaciones que han provocado la acción exterior: mientras éstos han buscado los beneficios operacionales de la presencia exterior, en los federales, los estímulos tienen origen diverso entre los que se incluyen necesariamente un factor político no necesariamente conflictivo con su Estado matriz pero siempre diferenciador e identitario.

No existe una relación biunívoca entre Estado federal y acción exterior pero, sin duda, este modelo potencia una aceptación más pacífica de la presencia exterior subestatal. La inclusión en la Norma Fundamental Federal de cláusulas sobre acción exterior subestatal no elimina cualquier posible conflicto de competencia inter-institucional, más bien al contrario, los conflictos arrecian en

francesa la competencia en materia de relaciones internacionales recae de modo exclusivo y absoluto en el Estado. La descentralización del Estado francés ha resultado de la cesión de las competencias de ejecución a las Regiones en distintos ámbitos como son la educación, los transportes, la ordenación del territorio, fomento de la competitividad e inversiones y el medioambiente. Ille de France, junto a regiones periféricas como Ródano-Alpes, Aquitania, Languedoc-Rosellón o Lemosín son las más activas en el desarrollo de actividades de relevancia internacional aunque su interés, en muchas ocasiones se deba más a los impulsos e invitaciones de participación que reciben desde las autonomías españolas y las regiones italianas que por propia iniciativa.

⁵¹ Alemania, Italia, Argentina o Canadá, entre otros.

relación a su objeto, alcance y motivación. Pese a lo anterior, resulta indudable que la existencia de una voluntad constitucional favorable al despliegue de actividades internacionales por parte de las entidades subestatales facilita la tarea jurisprudencial limitándola a la tarea, nada fácil, de armonizar la acción exterior con el principio de lealtad constitucional y unidad de acción en el exterior.

I.4. ENTIDADES SUBESTATALES Y DEMOCRATIZACIÓN DEL ÁMBITO EXTERIOR

En el marco de la distinción propuesta por el Profesor Diez de Velasco entre actores de la Sociedad Internacional entendidos éstos en sentido amplio y la Comunidad Jurídica Internacional⁵² constituida a partir de sujetos de derecho internacional, las entidades subestatales estarían perfectamente integradas en la primera dimensión, encontrándose a la búsqueda de un espacio específico y definido dentro de la segunda. Las dos dimensiones anteriormente descritas les han ofrecido un amplísimo campo de actuación potencial en el exterior. Cabe preguntarse en qué medida la incursión de las entidades subestatales puede favorecer la democratización de la acción exterior, tanto en la consideración estricta de la Política Exterior como en su concepción instrumental respecto de otros ámbitos materiales.

En primer lugar debe afirmarse que cuanto mayor sea la división de poder y propósito dentro de un sistema político, mayor presencia de actores con intereses diversos habrá en el mismo. Esta diversidad puede darse tanto en un plano horizontal, dentro de un mismo nivel de gobierno, como en un plano vertical, entre diversos niveles territoriales:

- En el plano horizontal supone aceptar que las actuaciones exteriores no constituirán monopolio exclusivo de los gobiernos y territorio vedado a la participación de otros poderes del Estado como el legislativo. El posicionamiento del poder legislativo sobre una determinada cuestión exterior favorece la actuación del Gobierno al indicarle el parecer de los representantes de la soberanía popular y da voz a planteamientos minoritarios discordante con la acción del ejecutivo cuyos argumentos difícilmente serán expuestos desde el gobierno. Al mismo tiempo permite mantener cauces alternativos al meramente intergubernamental en cuestiones particularmente sensibles.
- En el plano vertical, implica la aceptación de un contexto internacional crecientemente complejo donde la toma de una decisión puede afectar de forma desigual a las “partes” que forman el “todo” estatal. Ciertamente esto hace más complejo el procedimiento de determinación del interés nacional que deberá proveerse de cauces adecuados –parlamentarios, legislativos o de concertación– para atender a las sensibilidades afectadas. La descentralización y la autonomía de las entidades subestatales agilizan ese

⁵² Vid. Diez de Velasco, M.: *Instituciones de Derecho...*, ob cit., p. 269-272.

proceso al permitir, en sede subestatal, un tratamiento más pausado y profundo de cada cuestión con independencia del peso que tenga en la decisión final. Ambos planos contribuyen a una mayor democratización y consideración de las cuestiones exteriores.

En segundo lugar, desde el punto de vista interno las entidades subestatales constituyen campos abonados para la penetración de las organizaciones de la sociedad civil⁵³ a través de las que interactuar, influenciar y presionar a los sujetos internacionales. La existencia de problemas de alcance global (violaciones de los derechos humanos, daños al medio ambiente, aplicación de acuerdos comerciales asimétricos, etc.) ha ido construyendo una Opinión Pública Internacional⁵⁴ que pretende una creciente participación de la sociedad en las cuestiones internacionales. Dicha pretensión de participación exterior contrasta con las limitaciones estatales a la participación popular interna cuando se abordan cuestiones de política exterior –sirva como ejemplo la frecuente inexistencia de iniciativa legislativa popular en lo referente a cuestiones internacionales–. Desde la década de los ochenta las ONG´s han actuado como catalizadoras de las aspiraciones de la Sociedad Civil Internacional⁵⁵ y éstas han encontrado en las entidades subestatales un convencido colaborador con quien suscribir acuerdos de diverso tipo, lo cual ha contribuido a consolidar el *ius contrabendi* subestatal e identificarse como actores externos,⁵⁶ además de resultar enormemente dispuestas a sufragar los fines de las Organizaciones Internacionales de cooperación.

En tercer lugar, las entidades subestatales se han convertido en las principales promotoras de la Gobernanza Multinivel. Un concepto que implica la búsqueda de estructuras más flexibles y adaptables para la toma de decisiones basada en la distribución de información y competencias. Por poner el caso europeo, la Unión es un sistema peculiar de gobernanza donde la autoridad realiza mandatos impe-

⁵³ Michael Walzer la definió como un espacio de asociación humana sin coerción construido a partir de una trabazón de redes y relaciones entre los grupos (nacionales) que la conforman y que trascienden sus fronteras (Walzer, M., “The Idea of Civil Society: A path to social reconstruction”, núm. 39, *Dissent* (1991), pp. 293-304, p. 293); Otras definiciones *Vid.* Pérez Díaz, V., *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain*, Cambridge: Harvard University Press, 1993; *Vid.* Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas de 2002 (A/57/1); Vallespín, F., “Sociedad civil y «crisis de la política»”, núm. 13, *Isegoría* (1996), pp., 39-58.

⁵⁴ Afirma Pérez-Prat Durbán que la sociedad civil internacional crítica actúa como elemento de filtro de la legitimidad de las decisiones estatales y, en cierto modo, es garante de transparencia de los Estados y depositario último de la voluntad humana colectivamente considerada (Pérez-Prat Durbán, L., *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. (Ref. TOL), Cap. I, 8).

⁵⁵ Pérez-Prat Durbán, L., *Sociedad Civil y...*, *ob.cit.*, p (ref. TOL) .Cap. VI.

⁵⁶ Afirma Richmond que “Civil society is perceived to be based on a normative tradition of enlightened selfinterest, justice, humanitarianism, and independence, while the second level, the interstate system, is based on a tradition of power-politics, competition and conflict in an environment made up of legally constituted sovereign states, which however, provide security, status and legitimacy to their dominant groups” (Richmond, O: “States of sovereignty...”, *ob.cit.*, p. 384).

rativos a la sociedad a través de políticas públicas. Su ejecución se ve, en ocasiones, mermada por la concurrencia de otros entes cuyos intereses no son coincidentes, aunque su presencia resulta indispensable en el proceso de decisión. Por ese motivo la Comisión lanzó su intención de crear convenios tripartitos suscritos entre la Institución comunitaria, el Estado Miembro y el orden regional con funciones y responsabilidades diferentes según su grado de cercanía con el objeto de la acción, sin embargo, su propuesta no obtuvo respaldo.⁵⁷ Ciertamente, la presencia trasnacional de las entidades subestatales implica una diversificación de enfoques en los paneles de debate cuyos efectos son indiscutiblemente beneficiosos para la mejora de la gobernabilidad y la implicación ciudadana en los asuntos públicos tanto en el ámbito europeo como fuera de él.

En cuarto y último lugar, desde el punto de vista supranacional tanto los procesos de integración como las Organizaciones Internacionales se encuentran afectadas por un profundo déficit democrático derivado tanto de su conformación interestatal como de su negativa a valorar las situaciones de orden interno. En la Unión Europea la falta de legitimidad deriva de la articulación del sistema institucional que hace que los ciudadanos europeos se sientan muy alejados de los centros de decisión. El deseo de proximidad con los ciudadanos entra en contradicción con una Unión que se limite a relacionarse con los Estados Miembros, ignorando formal y materialmente la estructura territorial de cada uno de ellos y como bien afirma, Santaló y Burrull, esto la condena al fracaso.⁵⁸ La superación del déficit de legitimidad comunitario pasa por superar el déficit parlamentario de la Unión Europea favoreciendo una participación más activa y mejor diálogo con los parlamentos nacionales o, en su caso regionales, según a quien compete en términos internos la aplicación de derecho comunitario.

Cabe concluir que la eclosión de los entes subestatales favorecen la democratización de la toma de decisiones tanto en el ámbito de la política exterior, gracias a su participación en los procesos internos de formación de la voluntad exterior de sus Estados, como en la acción exterior subestatal propia al darles acceso a niveles adicionales de autogobierno y al permitir su presencia en los núcleos de decisión de las normas que posteriormente se aplican al ciudadano. Sin embargo, es importante señalar que la presencia exterior subestatal no debe interpretarse exclusivamente como actuación exterior de ejecutivos subestatales; tal situación constituiría un peligroso mimetismo con las relaciones internacionales. Más bien al contrario, la acción exterior subestatal en cualquiera de sus dimensiones debe ser entendida como actuación concertada de todos sus poderes que permitan una adecuada representación de la voluntad, un correcto equilibrio de poder entre ellas y un control efectivo de las acciones exteriores.

⁵⁷ Vara Arribas, G., "Gobernanza multinivel en la Unión Europea y la regiones, con o sin una Constitución" *Revista de derecho Europeo* (2006), pp. 2-30, p 27.

⁵⁸ Santaló y Burrull, V.: "Parlamentos regionales y Unión Europea" en Pau i Vall, F.: *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa*, Madrid: Tecnos AELPA, 2003, pp. 175-198, p. 184.

II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

El “Estado Autonómico” es el propósito político, adoptado por los Constituyentes en el año 1978, de crear un modelo que de forma armoniosa integre los distintos territorios españoles dentro del Estado. Para ello articula un nuevo paradigma de relación entre el Estado y los ciudadanos basado en la existencia de organizaciones intermedias dotadas de personalidad política, competencias propias y un espacio territorial delimitado donde ejercerlas. Esta fórmula ha convertido a España en una estructura sostenida sobre un sistema de distribución territorial de poder cuya característica esencial es el dinamismo. Las Comunidades Autónomas aunque sean parte esencial del propio Estado, procuran delimitar, proteger y defender su parcela de poder frente a éste.

La “autonomía” como concepto representativo de autogobierno parece tender a aplicarse a supuestos de descentralización política que no llegan al status federal.⁵⁹ No siendo éste lugar idóneo para añadir nuevas disquisiciones a las muchísimos y autorizadísimos planteamientos ya publicados en torno al modelo de Estado aplicado en nuestro país, me basta con reincidir sobre la idea sobradamente conocida de las dificultades existentes para su clasificación dentro de los modelos de Estado clásicos.⁶⁰ Criticado simultáneamente por su resistencia a

⁵⁹ Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., “Las Comunidades...”, *ob.cit.*, p. 18.

⁶⁰ España no es un Estado federal al estilo alemán, ni unitario siguiendo el modelo francés. No obstante, algunas Comunidades Autónomas disfrutan de mayor autogobierno que los Länder (*Vid.* Cámara Villar, G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, núm. 1, *ReDCE*, (2004), pp. 197-240, p. 204; *Vid.* Lenaerst, K., “Constitutionalism and the many faces of Federalism”, vol. 38, núm. 2, *American Journal of Comparative Law* (1990). pp. 205-263, p. 243). Sin embargo, las Autonomías no intervienen en la reforma constitucional aunque sí tienen iniciativa legislativa; tampoco la cláusula residual de competencias favorece al Estado; ni el Senado constituye una verdadera Cámara de representación territorial y las Cortes Generales intervienen directamente en la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Todo ello las aleja del modelo federal (*Vid.* Vilas Nogueira, J., “La organización territorial del Estado” en Cotarelo, R., *Transición política y consolidación democrática, España (1975,1986)*, Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1992, pp. 219-242, p. 231). La existencia de una única entidad territorial con poder originario y una única Constitución con superioridad jerárquica sobre cualquier otra norma del ordenamiento, estrecha sus semejanzas con el modelo unitario. Asimismo, la potestad autonómica deriva del Estado, no del pueblo sobre el que ejerce su competencia, como único poder originario existente. Sin embargo, existen una pluralidad de entes territoriales dotados de autogobierno que tienen capaci-

la descentralización y por su deriva hacia el federalismo, el modelo autonómico, con sus altibajos, cuenta ya con más de 30 años de vigencia, lo que sitúa a la Constitución de 1978 como la segunda más longeva de nuestra historia constitucional, únicamente superada por la Constitución restauradora de 1876.

La distribución competencial entre entes del Estado se encuentra recogida en la Constitución a través de una combinación de dos listas de competencias enumeradas en los artículos 148 y 149: mientras el artículo 148 contiene las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, el artículo 149 enumera las competencias que, en todo caso, pertenecen al Estado. Sin embargo, esa aparente simplicidad no es tal, ya que el propio artículo 149 –en su párrafo tercero– así como el artículo 150 establecen una serie de matizaciones que pueden alterar, y de modo sustancial, la distribución inicialmente diseñada: el carácter supletorio y prevalente de la normativa estatal; la cláusula residual que favorece a las Comunidades Autónomas; o las leyes marco, de transferencia y de armonización son buenos ejemplos de la flexibilización de un sistema que nos obliga a conocer el concreto Estatuto de Autonomía de cada Comunidad así como las posibles leyes emanadas por la vía del 150 si queremos llegar a conocer realmente su nivel competencial. Sencillo, no resulta.

Sea como fuere, lo cierto es que las Comunidades Autónomas han aprovechado las múltiples facilidades que ofrecía el inacabado Título VIII de la Constitución para ir profundizando, cada vez más, en su desarrollo competencial, lo que ha provocado que, en apenas treinta años, España haya pasado de ser uno de los Estados más centralizados de la Europa occidental a superar con creces la descentralización y ahondar en la autonomía, convirtiéndose en el espejo donde se miran algunos Estados que se llaman a sí mismos federales y otros que buscan abordar procedimientos de honda descentralización.

II.1. LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: DE LA CONCEPCIÓN GLOBALIZANTE AL BAUTISMO DE LA ACCIÓN EXTERIOR PROPIA

El sistema de las Autonomías ha limitado las competencias del Estado al ejercicio de los poderes esenciales e indisponibles de cualquier estructura política, entre las que se encuentra la identidad internacional del Estado. El prin-

dad para establecer políticas significativamente diferentes de las desarrolladas por el Poder Central y disponen de potestades legislativas, ejecutivas y poder reglamentario para ejercerlas. Tampoco se configura como un Estado regional al estilo italiano, las Autonomías disponen de autogobierno y, todos los territorios en todos los casos, disfrutan de potestades van más allá de la mera descentralización. *Vid.* Ferrando Badía, J., “El Estado regional como realidad jurídica independiente”, núm. 129-130, *Revista de estudios políticos* (1963), pp. 75-120; *Vid.* Ambrosini, G., “Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il fedérale caratterizzato da ‘autonomia regionale’” *Rivista di diritto pubblico*. Roma, 1933, pp. 92-100.

cipio de unidad del Estado justifica la competencia estatal sobre las relaciones internacionales pero, dicho principio debe ser compatible con el principio de autonomía por lo que la identidad nacional no puede eliminar la identidad de las Comunidades Autónomas que lo conforman. Uno de los elementos endémicos del “Estado de las Autonomías” es la defensa de la personalidad política de las Autonomías⁶¹ y, en opinión de algunos autores,⁶² su interés por proyectar su identidad ha sido una de las principales motivaciones del despliegue autonómico exterior. Sin embargo, el texto constitucional no aporta una respuesta explícita en relación a las competencias autonómicas en materia internacional.

El artículo 148 no hace referencia a la participación de las Autonomías en la acción exterior estatal ni a la acción exterior propia de las Comunidades Autónomas mientras que el artículo 149.1.3 reserva para el Estado la competencia sobre las relaciones internacionales; los artículos 93 y 97 atribuyen a los órganos del Estado la obligación de garantizar la ejecución de los Tratados y de las resoluciones emanadas de Organizaciones Internacionales y al Gobierno del Estado, la dirección de la política exterior.

Las disposiciones constitucionales y la ausencia generalizada de preceptos relativos a las relaciones internacionales en los Estatutos de Autonomía parecían entrever que las Comunidades Autónomas carecían de competencias en este ámbito recayendo de forma exclusiva en el Estado. En ese sentido se manifestaba Manuel Medina durante una conferencia en los cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz en 1983 cuando afirmó que “no ha existido hasta ahora un reto serio a la conducción de la política exterior por el Estado. El Tribunal Constitucional ha afirmado el principio de supremacía del Estado en cuestiones exteriores y la representación exterior es asumida siempre por el Estado, no admitiéndose una diplomacia paralela por las Comunidades Autónomas. Ni la Constitución da base para atribuir auténticas competencias internacionales a las Comunidades Autónomas (...)”.⁶³ Difícilmente podía augurar que la ambigüedad contenida en el texto convertiría al Tribunal Constitucional en el delimitador y articulador del sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales.

Durante las siguientes dos décadas el artículo 149.1.3 de la Constitución va a ser sometido a una presión de origen político, legal, e incluso, doctrinal cuyos ecos pesarán de manera especial en la voluntad del Tribunal Constitucional. El

⁶¹ En este sentido el artículo 2 de la Constitución Española establece la unidad indisoluble de la nación española como patria común e indivisible de todos los españoles, garantizando el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones que la componen y la solidaridad entre ellas.

⁶² Conde Martínez, C., *La acción exterior de las... , ob.cit.*, p. 77.

⁶³ Medina, M., “Las relaciones exteriores... , ob.cit.”, p. 19.

Tribunal se ha mostrado especialmente prolífico en este ámbito generando numerosas sentencias de referencia obligada en la delimitación del concepto relaciones internacionales y en la propia concreción de la actuación externa de las Autonomías a través del establecimiento de una jurisprudencia “progresiva”⁶⁴ y “pragmática”⁶⁵ en aspectos que de, un modo u otro, implicaban alguna forma de relación internacional.

Puede decirse que hasta 1994, la gran mayoría de decisiones del Tribunal Constitucional sobre el artículo 149.1.3 se articularon sobre la teoría globalizante de las relaciones internacionales que se podía descomponer en tres ideas básicas:

- Las relaciones internacionales constituyen una materia perfectamente aislada de las otras materias contenidas en el artículo 149.1.3 de la Constitución.⁶⁶

⁶⁴ Fernández de Casadevante Romaní utiliza esta expresión para indicar el perfil sucesivo y acumulativo que ha caracterizado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito. (Fernández de Casadevante Romaní, C., *La acción exterior de las...*, *ob.cit.*, p. 21).

⁶⁵ Cardona Llorens, J.: Les Communautés Autonomes Espagnoles et le Droit Communautaire, Conférence Faculté Jean Monnet Université Paris XI, 16 de abril de 2008.

⁶⁶ A favor: Pérez Calvo entendió que la distribución de tareas entre los distintos órganos del Estado que establece la Constitución y el contenido amplio del artículo 149.1.3 que abarca cualquier aspecto de las distintas materias contenidas en los artículos 148 y 149, justifican la calificación de las Relaciones Internacionales como materia diferenciada (Pérez Calvo, A., Estado Autonómico y..., *ob.cit.*, p. 18-19). En contra algunos autores que denunciaron el error de enfoque en el que incurrió el constituyente español “al aplicar un enfoque decimonónico al diseño de las relaciones internacionales del Estado” (Remiro Brotons, A. “La actividad exterior del estado y las comunidades autónomas” en Ramírez, M., Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Zaragoza: Pórtico 1979, pp. 355-377, p. 361); Pérez González, advirtió que “concebir “las relaciones internacionales” como una materia diferenciada de las otras 32 contenidas en el artículo 149 y de las otras 22 del artículo 148.1 y no como un ámbito de acción, el exterior, en el que todas ellas, repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden estar presentes habida cuenta de la particular proyectabilidad exterior *ratione materiae* de ciertas áreas competenciales, conllevaba el riesgo de cercenar el diseño constitucional de reparto de competencias por el rígido juego de la cláusula de reserva estatal, que en la Constitución no se veía paliada por una previsión de participación autonómica en los procesos de elaboración y aplicación de las reglas internacionales” (Pérez González, M., “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollo de la práctica estatutaria” en AAVV., Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257-362, pp. 264-265); En el mismo sentido, Jáuregui Beneciartu proclamó la inexistencia de una materia propia en el término “Relaciones Internacionales”, para entender las mismas como una dimensión de un conjunto de actividades –como el comercio, el medioambiente, etc.- que exigían superar el marco de actuación estatal. “El contenido de dichas actuaciones internacionales no difiere, en lo esencial, de las desarrolladas en el ámbito interno, más bien al contrario constituyen una extensión natural de las mismas, que a día de hoy resulta normal en la totalidad de las materias” (Jáuregui Beneciartu, G., Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales, Oñati: IVAP, 1986, p. 17.).

- El auténtico lugar de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de poder exterior del Estado era el Senado.⁶⁷
- Existía un monopolio detentado por el Estado sobre las relaciones internacionales. Desde el punto de vista de la organización territorial suponía que cuando las competencias autonómicas pudieran tener por razón de su ejercicio una conexión necesariamente internacional, quedaban sometidas a una serie de condicionamientos derivados de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales y de los compromisos internacionales por éste asumidos. Por tanto, la conexión que pudiera presentar una materia “la estatalizaba”⁶⁸ con independencia de las competencias secundarias que pudieran otorgarse a las Autonomías, siempre que no pusieran en peligro el cumplimiento de los compromisos internacionales.⁶⁹

De este modo quedaba establecido que cualquier relación entre una Autonomía y un poder público extranjero vulneraba de manera abierta la competen-

⁶⁷ La mayor parte de la Comisión Constituyente coincidía en pensar que el Senado colmaría las necesidades de participación de las Autonomías en la acción exterior del Estado (Diario de sesiones del Congreso, Comisión Constituyente, núm 90, p. 3314 y ss. 15 de junio de 1978). La evolución posterior demostró el error ya que pese a lo mantenido por el artículo 69.1 de la Constitución, la Cámara Alta no ha actuado como una cámara de representación territorial. Las Comunidades Autónomas se ven muy precariamente representadas en el Senado puesto que, en la práctica, sólo puede aplicarse el inciso primero del Art. 69 de la Constitución cuando el Tratado versa sobre una materia que afecta a todas las Comunidades puesto que es entonces cuando los senadores alinean sus votos. La reforma constitucional del Senado para configurarla como Cámara de representación autonómica en sentido propio sigue encontrando trabas en la falta de consenso sobre su oportunidad, la orientación a seguir y los límites de esta eventual reforma. En el mismo sentido Remiro Brotons afirma que “la determinación del Senado como canalización de la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior dista de ser satisfactorio, (...) puesto que, por una parte puede servir para exponer la posición regional sobre cuestiones de competencia estatal, por otra parte, porque la conclusión de un acuerdo internacional que afectase específicamente a una Comunidad Autónoma no requiera la intervención de las Cortes Generales” (Remiro Brotons, A. “La actividad exterior del...”, *ob.cit.*, p. 366).

⁶⁸ STC 26/1982 de 24 de mayo (BOE núm. 131, 9 de junio de 1982) en relación con la prórroga del plazo para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de frecuencia modulada. La resolución confirmó que las competencias alegadas por la Generalitat (Artículo 16.1 EA Cataluña 1979 que le otorga competencia para el desarrollo legislativo y ejecución previstas expresamente en la Ley 4/80 de 10 de enero del Estatuto de Radio y Televisión), “estaban sometidas a una serie de condicionamientos derivados de la naturaleza del servicio objeto de concesión, de las competencias que el Estado se reserva en esta materia, y de los compromisos internacionales por él asumidos”.

⁶⁹ Gómez-Reino afirma que también “esta concepción disfrutaba de apoyo jurisprudencial. En efecto, de acuerdo con la doctrina que inicialmente imperaba en el Tribunal Supremo en relación a las «relaciones internacionales», todo tipo de contacto entre los entes autonómicos con las autoridades comunitarias debería ser encuadrado en la esfera de lo internacional y, por tanto, caía bajo la competencia exclusiva del Estado central. De hecho se producía un evidente ejercicio de apropiación por las autoridades centrales de competencias que habían sido residenciadas en sede autonómica” (Gómez-Reino Lecoq, S., “A acción exterior de...”, *ob.cit.*, p. 106).

cia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, ya fuera en el ámbito cultural,⁷⁰ o por la mera suscripción de un acuerdo no vinculante.⁷¹

La adhesión de España a las Comunidades Europeas introdujo nuevas variables de participación en relación a la ejecución del derecho comunitario por parte de las Comunidades Autónomas. Las Autonomías reclamaron su competencia para ejecutar el derecho derivado y el Tribunal resolvió que son las reglas del derecho interno las que en todo caso, han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podían considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional". El Tribunal Constitucional reconoció que no existe en el derecho comunitario habilitación alguna que permitiera al Estado acrecentar sus competencias a costa del espacio autonómico pero tampoco podían las Autonomías servirse de la conexión internacional para aumentar sus atribuciones e invadir la reserva estatal sobre las relaciones internacionales.⁷²

⁷⁰ STC 154/1985 (BOE núm. 283, 26 de noviembre de 1985: El Tribunal impide la apertura de centros de cultura gallega en el extranjero argumentando que "Si se tratase de centros colaboradores o habilitados fuera de España, su creación o habilitación, requeriría una relación entre la Comunidad Gallega y un Poder Público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, reconocida en el art. 149.1.3 de la Constitución. Corresponde, pues, al Estado la titularidad exclusiva para la creación y habilitación en el extranjero de centros colaboradores de instituciones públicas de educación a distancia. Ello no excluye, naturalmente, posibles acuerdos de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas para que órganos de éstas utilicen, en su caso, las facilidades e instalaciones así creadas o habilitadas, teniendo en cuenta también las peculiaridades lingüísticas y culturales de los diversos pueblos de España, reconocidas expresamente en la Constitución en sus arts. 3.3 y 149.2, en el último de los cuales el término «cultura» comprende, sin duda, las peculiaridades culturales presentes en el Estado. En el caso de Galicia esta colaboración está, además, amparada (constitucional y estatutariamente en el ámbito que nos ocupa). La conveniencia de la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado es plenamente aplicable a este caso" (FJ 5).

⁷¹ En 1989, el Tribunal Constitucional tuvo que resolver un conflicto de competencia planteado por el Gobierno del Estado contra el Comunicado de colaboración suscrito entre el Consejero de ordenación del territorio de la Comunidad Gallega y la Dirección General de Medio Ambiente del Reino de Dinamarca. La defensa de la Xunta de Galicia estribaba en calificar el Convenio como una "mera declaración de principios no vinculante ni obligatoria" subsumido dentro de la "actividad de fomento o promoción" y en negar el carácter globalizante de la posición del Abogado del Estado. Un voto particular en similar sentido al mayoritario en la Sentencia 137/1989 de 20 de Julio (BOE núm. 190, 10 de agosto de 1989) resolvió que la mera existencia de "un acuerdo, convenio o pacto", entre un departamento de la Xunta de Galicia y una dependencia gubernamental del Reino de Dinamarca, con independencia de su contenido o su naturaleza vinculante o no, constituye el ejercicio por parte de una Comunidad Autónoma de una competencia exclusiva de titularidad estatal, aquella que el artículo 149.1.3 de la Constitución Española identifica materialmente como "relaciones internacionales", y continúa afirmando que "Nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias" (FJ 4).

⁷² STC 252/1988 de 20 de diciembre. BOE núm. 11, 13 de enero de 1989, FJ 2.

En los aproximadamente diez años que duró la teoría globalizante de las relaciones internacionales, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional asentaron la idea de identificar el término relaciones internacionales con todo el ámbito exterior como contraposición al interno y, en consecuencia, sólo el Estado poseía la capacidad para actuar, negando a los entes autonómicos cualquier participación tanto en la formación de la voluntad exterior del Estado como de actuación a través de una acción exterior propia.⁷³

Pese a lo anterior, las Comunidades Autónomas no permanecieron absolutamente al margen de la realidad exterior:

- a) En primer lugar porque algunos Estatutos de Autonomía habían incorporado entre su articulado las denominadas cláusulas internacionales: un derecho de audiencia⁷⁴ e instancia al Estado para proponer la celebración de Tratados con otros Estados⁷⁵ y la obligación estatal de transmitir a las Autonomías información relevante sobre las negociaciones internaciona-

⁷³ Desde el ámbito doctrinal esta posición fue apoyada por el sector más convencional para quienes el carácter derivado y no soberano de las Comunidades Autónomas por lo que su génesis y desarrollo sólo tiene sentido dentro del Estado Español y en que, el reparto competencial establecido constitucionalmente reconocía para sus Órganos Centrales la competencia exclusiva en el ámbito exterior (Egido, J., "Intervención" en AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España. Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 154-165, p. 58-60). Un sector más moderado encabezado por Pérez Calvo, negaba la posibilidad de actuación exterior autonómica sobre los siguientes argumentos: a) Considerar que el artículo 149.1.3 de la Constitución Española merecía una interpretación en el propio sentido de sus palabras. b) Considerar que el par de los artículos 148 y 149 responde *per se* a una voluntad de distinguir aquellas competencias básicas donde el Estado necesita actuar en exclusiva, de aquellas otras que puede, o considera beneficioso ceder. c) Considerar que se trata de una cuestión de soberanía nacional y que del artículo 149.1.3 deviene la personalidad jurídica única del Estado en el ordenamiento jurídico internacional y la del interés general que afecta al conjunto del Estado, el cual no tiene por qué estar constituido por la suma de intereses particulares o autonómicos. d) Considerar que dotar de voz internacional a las Comunidades Autónomas supondría la ruptura de la unidad de acción exterior del Estado, y con ello, el debilitamiento y disgregación de la posición internacional del mismo. No obstante, Pérez Calvo admitía la posibilidad de facto de que las Autonomías pudieran realizar acción exterior pero sin un sustento jurídico expreso para ello: "[...] aquellas actuaciones que implican una relación con un representante de una Comunidad Autónoma con un poder público extranjero o una Organización Internacional, como pueden ser las visitas oficiales, [...], las declaraciones de intenciones conjuntas, los acuerdos de diversos tipos, etc. En este caso aunque las actuaciones fueran referidas al tratamiento de asuntos que en el ordenamiento interno, resultan ser de competencia de la Comunidad Autónoma, no existe fundamento jurídico para ellas, de modo que resultan ser actuaciones de hecho" (Pérez Calvo, A., *Estado Autonomico y...*, ob.cit., pp. 30-36, 60-61, 71).

⁷⁴ Artículo 38.1 EA Canarias.

⁷⁵ Artículos 6.5 EA País Vasco, 23.1 EA Andalucía, 38.3 EA Canarias, 27.4 EA Cataluña, 35.3 EA Galicia, 40.3 EA Aragón, 8 EA Asturias, 8.2 EA Baleares, 6 EA Cantabria, 7 y 40.3 EA Castilla-La Mancha, 3.3 EA Extremadura y 6 EA Castilla-León.

les que se estuvieran desarrollando sobre competencias o intereses que les afectasen;⁷⁶

- b) En segundo lugar porque las Autonomías multiplicaron sus contactos exteriores y encontraron cauces para-legales que posibilitaron su presencia en el exterior sin vulnerar el marco interpretativo vigente del artículo 149.1.3 de la Constitución
- c) Por último, porque desde finales de la década de los ochenta, el Estado comenzó a establecer procedimientos de concertación Estado-Autonomías en el marco del proceso de integración comunitario, así como, consciente del despegue internacional de las Autonomías empezó a promover sistemas de coordinación para evitar problemas, en su mayoría protocolarios.

Las Autonomías fueron puntualmente informadas por el Estado sobre el proceso de incorporación de España a las Comunidades Europeas y buscaron fórmulas consorciales, mercantiles o fundacionales, para abrir oficinas en Bruselas y obtener información directamente de las Instituciones europeas. Respecto a las negociaciones de Tratados al margen de las Comunidades Europeas la información fluyó con mayor lentitud hacia las Autonomías. Éstas se quejaban de que dicha información llegaba, en demasiadas ocasiones, con posterioridad a la conclusión del Acuerdo por lo que, poco o nada podían influir en la decisión. Además, salvando a Andalucía, Canarias y Cataluña, las Autonomías apenas hicieron uso del derecho de instancia al gobierno y su presencia en la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas fue básicamente formal.

En medio de una fuerte crítica doctrinal, el Tribunal mantuvo su posición restrictiva respecto del artículo 149.1.3 en su sentencia 137/1989 de 20 de julio de 1989 siendo objeto de un voto particular disidente de cuatro magistrados⁷⁷ que consideraron que el concepto de relaciones internacionales no podía asimilarse a las actividades de contacto que, todo y producirse en un entorno internacional, no engendraban ninguna obligación inmediata ni actual, ni suponían el ejercicio de la soberanía estatal, ni influían en la política exterior del Estado y no generaban ninguna responsabilidad internacional del Estado frente a terceros.

Será en la sentencia 165/1994 de 26 de mayo cuando el Tribunal Constitucional invertirá completamente sus parámetros de interpretación del artículo 149.1. de la Constitución y su comprensión sobre las relaciones internacionales:

⁷⁶ Artículos 20.5 EAPV, 23.1 EA Andalucía, 38.1 EA Canarias, 26.5 EA Cataluña, 16.k y 40.5 EA Aragón, 34.3 EA Asturias, 12.2 EA Murcia, 37.1 y 38.1 EA Cantabria, 68 EA Navarra, 33.1 EA Madrid y 38.5 EA Castilla-León.

⁷⁷ Voto particular emitido por los Magistrados Díaz Eimil, Tomas y Valiente, De la Vega Benayas y Rodríguez Piñero a la Sentencia STC 137/1989 de 20 de julio de 1989 (BOE núm. 190, 10 de octubre de 1989).

- 1.-La sustitución de la concepción globalizante en la interpretación del artículo 149.1.3 por una interpretación sustantiva. Interpretado bajo el principio del “interés esencialmente nacional”, las relaciones internacionales deben permitir una presencia efectiva de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales, tanto en su faceta interna como en una faceta propiamente exterior a través de acciones de relevancia internacional.⁷⁸
- 2.-La cesión de competencias en el proceso de integración europeo no puede suponer una alteración del reparto competencial ni un vaciamiento de las competencias autonómicas. Las Comunidades Autónomas no verán afectadas sus competencias cuando la proyección de sus actividades se produzca en el ámbito comunitario y, en consecuencia, su autonomía debe ser respetada tanto en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado como en el desarrollo y aplicación de las normas y políticas comunitarias.⁷⁹
- 3.-La limitación del concepto “relaciones internacionales” comprendido en el artículo 149.1.3 de la Constitución, mediante el establecimiento de una lista *numerus clausus* de funciones bajo reserva Estatal. Su contenido queda circunscrito al *ius ad tractatum*, al *ius legationis*, la creación de obligaciones internacionales, la consideración del Estado como único interlocutor oficial ante las instancias supranacionales,⁸⁰ la responsabilidad internacional del Estado, y finalmente la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, con el fin de evitar eventuales perjuicios en la ejecución de la política exterior.
- 4.-Reconocimiento del derecho de las Comunidades Autónomas a participar en el proceso de formación de voluntad Estatal sobre el proceso de integración europea.⁸¹ El Tribunal estableció que cuando España actúa en el marco de la Unión Europea lo hace en una estructura jurídica muy diferente de la tradicional de las “Relaciones Internacionales”. De este modo, quedaban separadas las actuaciones relacionadas con las Comunidades Europeas estrictamente estatales –a través de sus órganos centrales–, de aquellas que realizaran las Autonomías, y respaldaba la distinción con

⁷⁸ STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

⁷⁹ Sentencias anteriores ya habían confirmado este principio: STC 252/1988, FJ 2; STC 76/1991, FJ 3; 64/1991, FJ 4.b; STC 76/1991, FJ 3; STC 115/1991, FJ 1; STC 236/1991, FJ 9; 79/1992, FJ 2; STC 80/1993, FJ 3; STC 141/1993, FJ 2; STC 112/1995, FJ 4; STC 146/1996, FJ 2.

⁸⁰ El Tribunal Constitucional sostiene esta afirmación en repetida jurisprudencia como STC 172/1992 de 29 de octubre (BOE núm. 288, 1 de diciembre de 1992) y STC 80/1993 de 8 de marzo (BOE núm. 90, 15 de abril de 1993), al respecto de la comunicación de información entre las Comunidades Europeas y España.

⁸¹ STC 165/1994 (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994), FJ 4.

aquellas otras actuaciones propias del artículo 149.1.3 de la Constitución Española.⁸²

- 5.–Constitucionaliza la acción exterior autonómica propia, paralela y no intrusiva en la actuación estatal. El pronunciamiento judicial implicaba la incorporación de la acción autonómica a la política exterior española entendida en su sentido amplio. Por tanto, los futuros conflictos de competencia ya no versarán sobre la admisibilidad de la actuación *ad extra* de las entidades territoriales, sino sobre su grado de amplitud.
- 6.–Define un marco abierto de actuación exterior autonómica. La base competencial queda establecida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía al ser manifestación de la proyección con relevancia internacional de competencias materiales estatutarias.⁸³ Los destinatarios de esa actividad pueden ser los Estados,⁸⁴ las Organizaciones Internacionales, otras entidades subestatales, y por supuesto, entes privados extranjeros. Sus límites: que no impliquen el ejercicio de *ius contrahendi* que origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros; que no incidan, perturben o condicionen la política exterior del Estado; y que no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones Internacionales.
- 7.–El reconocimiento de una dimensión *ad extra* de las competencias autonómicas⁸⁵ que supondrá el argumento clave para la construcción por parte de los ejecutivos autonómicos de su propia estructura administrativa de la acción exterior.

⁸² Solozabal afirma que la entrada española en la Unión Europea “conlleva una innegable mutación constitucional. La construcción europea es un proceso abierto cuyos efectos provocan un desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas pero, también, una modulación de la actuación de estas instancias a las que el orden comunitario impone la ejecución de decisiones ajenas, aunque de acuerdo con la ordenación constitucional” (Solozábal Echavarría, J., *El Estado Autonómico en perspectiva*. Actas conferencia impartida en la Fundación Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico)

⁸³ STC 165/1994 de 26 de mayo. BOE núm. 151, 25 de junio de 1994.

⁸⁴ En la STC 58/1982, de 27 de julio de 1982 (BOE núm. 197, 18 de agosto de 1982) se admite, en contra de la argumentación del Abogado del Estado, que reclamaba la competencia estatal vía art. 149.1.3 C.E., la posibilidad de que la Generalidad autorice cesiones de utilidad pública «a los Estados extranjeros para actividades culturales de acuerdo con los Convenios y Tratados firmados por España». En otros pronunciamientos, la decisión al final se inclina a favor de la competencia ejecutiva estatal pero no en razón del artículo 149.1.3 de la Constitución, sino porque la Comunidad Autónoma había incurrido en extralimitación territorial en el ejercicio de su competencia (STC 154/1985, de 12 de noviembre (BOE núm. 283, 26 de noviembre de 1985), y en otros dos casos (STC 26/1982, de 24 de mayo de 1982 (BOE núm. 137, 9 de junio de 1982) y STC 44/1982, 8 de julio (BOE núm. 185, 4 de octubre de 1982) porque en el ámbito interno de competencia se encontraba compartida.

⁸⁵ FJ 7, STC 165/1994 (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994). “Por su parte, se ha señalado en la doctrina que basta la simple advertencia de que existen decisiones autonómicas que

8.- La posibilidad para los entes locales de desarrollar acción exterior propia. La jurisprudencia referida no menciona en ningún momento a los entes locales pero establece un marco interpretativo lo suficientemente amplio que permite a éstos sustentar, en combinación con el principio de autoorganización y autonomía municipal, su propia proyección exterior.

El cambio doctrinal producido en el Tribunal Constitucional, fundamentalmente con la admisión del derecho de las Autonomías a disponer de “una presencia efectiva de las Comunidades Autónomas en ámbito internacional” y a su derecho a participar de los órganos centrales y autonómicos del Estado⁸⁶ verificaba lo afirmado algunos años antes por Pérez González, entre otros, cuando indicaba que una “correcta apreciación del bloque constitucional suponía que las relaciones internacionales aludidas en el artículo 149.1.3 quedarían circunscritas al núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior distinguiéndolas, dentro de un concepto lato de relaciones internacionales, de aquellas otras actuaciones que por no tener una vinculación esencial con la representación ad extra del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho Internacional, son susceptibles de gestión autonómica”.⁸⁷

La sentencia 165/1994, de 26 de mayo, adaptaba la interpretación gramatical del artículo 149.1.3 de la Constitución a los nuevos tiempos de la Comunidad Internacional bajo criterios teleológicos. No obstante, hay que admitir que la interpretación y el alcance que se quiera otorgar al artículo 149.1.3 depende también, en cierto modo, de la concepción que se tenga sobre el propio modelo de Estado y se encuentra enormemente influenciada por el propio devenir político.

La Sentencia sobre la Oficina vasca en Bruselas no zanjó definitivamente la discusión por lo que posteriormente el Tribunal Constitucional ha seguido teniendo oportunidad de pronunciarse acerca de la amplitud de la reserva estatal⁸⁸ y su aplicación cuando exista conexidad material evidente con las relaciones internacionales⁸⁹ y, por otro lado, sobre la intensidad de la presencia autonómica en el ámbito internacional ya fuera de forma autónoma o a través de la participación en la acción exterior del Estado.

inevitablemente producen efectos exteriores, en materias como Sanidad, Medio Ambiente, emigración e inmigración, etc., para destacar que el principio territorial no es absoluto. (...) Y por último, esta idea encuentra concreción positiva en el Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero, que admite que las CC.AA. realicen actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior. para comprender que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la «gestión de sus propios intereses» (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas”.

⁸⁶ Conde Martínez, C., *La acción exterior de las...*, *ob.cit.*, p. 64.

⁸⁷ Pérez González, M., “La acción exterior del Estado...”, *ob.cit.*, p. 265.

⁸⁸ *Vid.* STC 192/1999, de 25 de octubre de 1999 (BOE núm. 286, 30 de noviembre de 1999)

⁸⁹ *Vid.* STC 102/1995, de 26 de junio de 1995 (BOE núm. 181, 31 de julio de 1995).

No debe olvidarse que la acción exterior es un concepto en constante evolución por causas endógenas y exógenas al propio Estado de las Autonomías. Como indican Pons y Sagarra, el Tribunal Constitucional ha configurado un sistema que otorga un margen de actuación autonómica internacional cuyo alcance dentro de los límites fijados por el Tribunal puede y debe seguir siendo objeto de exploración, tanto en términos políticos como jurídicos.⁹⁰

II.2. LAS DIMENSIONES EXTERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA NUEVA HORNADA DE ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La evolución en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional explica la actuación seguida por las Autonomías en la segunda mitad de la década de los noventa hasta convertir su proyección internacional en una práctica consolidada⁹¹ y, sobre todo, la inclusión de títulos específicamente dedicados a esta cuestión en la reforma de los Estatutos de Autonomía a la que asistimos los últimos cuatro años y que no solamente retoman esa orientación sino que han ido, incluso, un poco más allá.⁹²

En el momento de cierre definitivo del presente capítulo Andalucía,⁹³ Aragón,⁹⁴ Castilla-León,⁹⁵ Cataluña,⁹⁶ Comunidad Valenciana⁹⁷ e Islas Baleares⁹⁸ han renovado sus Estatutos de Autonomía. Otras Comunidades no han reformado sus Estatutos y pese a seguir actuando al amparo de la sentencia 165/1994 de 26 de mayo, es razonable pensar que con mayor o menor prontitud incorporarán en sus Estatutos preceptos relativos a estas cuestiones. Considerando, por un lado, la existencia de diferencias puntuales entre las nuevas redacciones y, por otro, que no es objeto de este trabajo analizar sus pormenores sino describir la participación de las Autonomías en el ámbito internacional a efectos de determinar la posibilidades de actuación de sus asambleas, se exponen a continuación las dos dimensiones exteriores de las Comunidades Autónomas.

⁹⁰ Pons Rafols, X. y Sagarra Trias, E., La acción exterior de...*ob.cit.*, p. 10.

⁹¹ *Vid.* Fernández de Casadevante Romani, C.: *La acción exterior de las...* *ob.cit.*

⁹² Arrufat Cárdeva, A.: *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant lo Blanch, en prensa.

⁹³ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

⁹⁴ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007).

⁹⁵ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007).

⁹⁶ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

⁹⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006).

⁹⁸ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007).

A) La acción exterior propia de las Comunidades Autónomas

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional⁹⁹ inicialmente y la reforma estatutaria posterior en algunas Comunidades han dejado configurada la acción exterior propia como un conjunto heterogéneo de herramientas al servicio de los intereses de la Comunidad Autónoma que tiene como objeto defender sus intereses fuera de las fronteras del Estado. La acción exterior propia se caracteriza por la diversidad de motivaciones que la impulsan, por ser ejecutada de forma autónoma respecto del poder central, ser paralela, no intrusiva en las relaciones internacionales y desarrollada a través de cauces diversos:

1. Presencia en la Unión Europea

La coincidencia de competencia entre las Comunidades Autónomas y las atribuidas a las Comunidades Europeas provoca que las decisiones adoptadas en Bruselas tengan una repercusión directa sobre la actividad de las Autonomías. Razón por la cual las Comunidades Autónomas tienen gran interés en ser escuchadas y tomadas en cuenta en el proceso decisonal europeo.

Puede distinguirse dos tipos de participación: en primer lugar, la participación directa de las Autonomías ante las Instituciones europeas y, en segundo lugar, la participación a través de la acción del gobierno español que será explicada posteriormente. La participación directa se desarrolla de tres formas distintas:

- a) La acción directa unilateral que es ejercida mediante el lobbying por las Autonomías ante las Instituciones Europeas. Con esa finalidad establecieron oficinas de representación en la capital europea desde finales de los años ochenta. Sus objetivos principales son: en primer lugar, la captación de información comunitaria de interés autonómico; en segundo lugar, trasladar a las instituciones comunitarias los intereses y preocupaciones de las Autonomías e influir en la medida de lo posible en su procesos decisonal;¹⁰⁰ en tercer lugar, servir de puente de colaboración con otras regiones europeas a fin de establecer proyectos conjuntos; y por último, difundir el proyecto europeo entre la ciudadanía y cualificar al personal para defender en el futuro los intereses de cada Autonomía.

Las reticencias iniciales del Estado á permitir su establecimiento por considerar que suponían una vulneración del *ius legationis* estatal llevaron a algunas Autonomías¹⁰¹ a buscar fórmulas fundacionales y societarias para permitir su apertura. Posteriormente, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional so-

⁹⁹ STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

¹⁰⁰ Ciertamente las Autonomías disfrutaban de otros cauces más adecuados para cumplir esta función. No hay que olvidar que las Oficinas regionales han sido, hasta el momento, "invisibles" a los ojos de las Instituciones comunitarias.

¹⁰¹ Las primeras Autonomía que, bajo fórmulas consorciales, establecieron oficinas en Bruselas fueron Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana y Andalucía.

bre la apertura de la Oficina vasca en Bruselas¹⁰² las institucionalizó, impulsando el establecimiento del resto de Autonomías. Las nuevas redacciones han asegurado la presencia directa autonómica al incorporar preceptos relativos a la apertura de “Delegaciones”.¹⁰³ Aunque sus funciones no han cambiado esencialmente, su localización sistemática en capítulos relativos “a las relaciones con la Unión Europa” y su distinción de otro tipo de “oficinas”¹⁰⁴ en el exterior en las nuevas redacciones estatutarias abren la posibilidad a considerar que han sido implícitamente investidas de cierta función de representación de las Autonomías ante las Instituciones Europeas.¹⁰⁵ La redacción estatutaria catalana mantiene abierta la posibilidad de abrir Delegaciones en lugares distintos de la sede comunitaria, mientras el andaluz o el valenciano no lo han previsto así. Por lo que si nos rigiéramos exclusivamente por la letra estatutaria éstas sólo podrían abrir Oficinas de promoción de intereses.

- b) La acción unilateral colectiva es realizada por las Autonomías mediante su adhesión a asociaciones regionales europeas de carácter general (como el Congreso de Poderes Locales y Regionales Europeos o la Asamblea de Regiones Europeas) o de carácter específico (como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas o la Asociación de Regiones del Arco Mediterráneo). El objetivo de las asociaciones internacionales es ejercer una labor de presión colectiva ante las instancias comunitarias y nacionales responsables de determinadas políticas sectoriales. La mayor parte de las asociaciones tienen por cometido la defensa de unos intereses sectoriales para los que existe una política comunitaria: transporte, comunicaciones, medioambiente, etc. Junto a esta labor de lobby, resulta especialmente importante el intercambio de información y experiencias sobre determinadas materias. Pese a la intensa labor, su acción no deja de tener un papel meramente simbólico al no formar parte del proceso de decisión comunitario, ser su pertenencia absolutamente voluntaria y carecer sus resoluciones de efectos vinculantes para sus miembros. Por otro lado, su actividad se ve perjudicada por la diversidad del poder regional y la falta de capacidad de representatividad de algunos de sus miembros, lo que reduce el contenido jurídico de sus resoluciones.

Las recientes modificaciones de los Estatutos han consolidado el derecho de las Autonomías a estar presentes en este tipo de Asociaciones. Si bien ha sido en el contexto comunitario dónde más se han prologado las Comunidades Autónomas, nada les impide asociarse a estructuras de mayor alcance.

¹⁰² STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

¹⁰³ Artículos 236 EA Andalucía, 92.2 EA Aragón, 64 EA Castilla y León, 192 EA Cataluña, 61.1 EA Comunidad Valenciana, 107 EA Islas Baleares.

¹⁰⁴ Artículo 194 EA Cataluña, 61.2 EA Comunidad Valenciana.

¹⁰⁵ Vid. Arrufat Cárdua, A.: *La proyección internacional de las... ob.cit.*, en prensa.

c) La acción directa institucional consiste en la presencia de un representante de cada Comunidad Autónoma en la Asamblea del Comité de las Regiones. El Tratado de Maastrich creó esta Institución como cámara representativa de los poderes regionales y locales en la Unión Europea. Establecido por el artículo 198 del Tratado de Maastrich debía ser consultado por el Consejo de Ministros y por la Comisión Europea en aquellos asuntos que afectan a las Regiones, aunque el poder de consulta fue ampliado posteriormente al Parlamento Europeo. Pese a insertar a las regiones en el proceso decisonal europeo, el Comité no colma las aspiraciones de las Autonomías ni del resto de regiones con poderes legislativos que esperan una modificación futura de la Institución que establezca la obligación por parte de la Comisión y del Consejo de justificar sus decisiones cuando éstas se aparten del dictamen emitido por el Comité, así como que dote al Comité de las Regiones de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. A España le corresponden 21 de los 317 representantes que conforman su Asamblea. El mecanismo para su designación fue acordado en una moción aprobada por el Senado en su sesión de 20 de octubre de 1993, en la que se instaba al Gobierno para que la propuesta que eleve al Consejo de Ministros de la Unión Europea tenga presente que su composición sea de diecisiete miembros en representación de cada Comunidad Autónoma propuestos por las mismas y cuatro miembros de entidades locales propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias. Hasta las reformas estatutarias la representación autonómica se ha materializado en la figura del Presidente autonómico a propuesta de las Autonomías pero nada impedía jurídicamente que el Gobierno decidiera que no hubiera representante de la Comunidad o que tal distinción recayera sobre persona distinta a la propuesta desde las mismas. Esta práctica, sin opositores hasta la fecha, ha sido consolidada por algunas Autonomía en las nuevas redacciones estatutarias al establecer su derecho a designar, con carácter vinculante para el Consejo de Ministros, a su representante ante el Comité.¹⁰⁶

2.-Actividades de relieve internacional y ejecución de competencias *ad-extra*: la promoción económica.

Uno de los argumentos más esgrimidos por las Comunidades Autónomas para defender ante los Tribunales la admisión de la acción exterior propia ha sido que tanto la Constitución como sus propios Estatutos de Autonomías les exigían la ejecución efectiva de las competencias y que, en ocasiones, dicha ejecución exigía actuaciones fuera de su ámbito territorial. La propia sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 establecía que la acción exterior constituía una continuación en el exterior de las competencias efectivamente atribuidas y de

¹⁰⁶ Artículo 63.2 EA Castilla y León, 61.3c) EA Comunidad Valenciana.

cuya titularidad interior nadie dudaba. Se trata pues de actividades de relevancia internacional definidas por Soriano como “aquellas realizadas por la región en el ejercicio de sus competencias que por derivación o consecuencia se proyectan hacia el exterior y sin el ejercicio de las cuales no podrían desarrollarse completamente las actividades interiores, cuyo contenido específico fue trasladado a las regiones”.¹⁰⁷

La promoción de la economía y del comercio son competencias autonómicas que se encuentran necesitadas de actuaciones en el exterior como única forma de garantizar una correcta ejecución. La configuración económica actual se muestra especialmente interesada en aquellos espacios especialmente flexibles y capaces de adaptarse a las dimensiones local y global. Kline opina que los intereses económicos comienzan a incidir directamente, a partir de la década de los sesenta, en ciertas responsabilidades tradicionalmente subestatales como el desarrollo económico y el bienestar del ciudadano.¹⁰⁸ Las Autonomías conscientes de ello asumieron rápidamente un papel de catalizador e impulsor de la actividad económica de sus sectores. Dicha labor exige, por lo general, una fuerte presencia exterior y, de hecho, gran parte de las actividades desarrolladas por los gobiernos autonómicos tienen por objetivo el establecimiento de puentes económicos con agentes extranjeros.

Las Autonomías buscaron fórmulas que les permitieran, en un contexto aún marcado por la tesis globalista de las relaciones internacionales, desarrollar dicha pretensión. A partir de 1995, las Comunidades Autónomas empezaron a crear “instituciones descentralizadas responsables del desarrollo económico”.¹⁰⁹ Para ello recurrieron a diversas fórmulas societarias que incluían los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y los entes públicos. La fuerte inversión de recursos públicos necesarios para el desarrollo de sus actividades contrasta con las dificultades de ejercicio de un control económico y político al tratarse en su mayoría de sociedades participadas.

Las nuevas redacciones estatutarias han consolidado su derecho a la ejecución *ad extra* de las competencias atribuidas. Todos los Estatutos reformados incorporan bien de forma específica,¹¹⁰ bien de forma genérica¹¹¹ la obligación del ejecutivo autonómico de promocionar el comercio exterior, la atracción de turismo o el desarrollo de la investigación, entre otros, a través de actividades como la participación en ferias y eventos internacionales, la apertura de oficinas en el exterior o el intercambio de investigadores.

¹⁰⁷ Soriano, E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1990, p. 176.

¹⁰⁸ Kline, J. M., “The international Economic Interest of US Status”, núm. 14, *Publius: The Journal of Federalism* (1984), pp. 81-94, p. 84.

¹⁰⁹ Pardo Cuervo, J.L., *La acción exterior de las... , ob.cit.*, p. 223.

¹¹⁰ Artículo 96 EA Aragón, 67 EA Castilla y León, 193 EA Cataluña, 62.2 EA Comunidad Valenciana, 101 EA Islas Baleares.

¹¹¹ Artículos 71 EA Andalucía, 124.3 EA Cataluña,

3.–Suscripción de acuerdos exteriores

Tradicionalmente se ha afirmado la incapacidad de las entidades subestatales para suscribir acuerdos en el exterior, sin embargo, esto se han convertido en la manifestación más evidente de su acción exterior y, al mismo tiempo, la más evaluable en términos jurídicos. El Estado, que inicialmente no aceptó de buen grado esta actuación exterior, ha asumido la consolidación del *ius contrabendi* autonómico y tratado de establecer fórmulas de control a fin de evitar ver perjudicados sus intereses o incurrir en responsabilidad en el plano internacional.

En 2001 Susana Beltrán afirmaba que quince años atrás la atribución de un *ius contrabendi* a las Autonomías era inviable. Ahora, tras un cambio en la voluntad del Estado, se ha podido reconocer su existencia y el sometimiento de esos acuerdos a diversos órdenes normativos e, incluso es probable, que en el futuro puedan realizar auténticos Tratados¹¹² –no sería extraño que esto ocurra dado que ya pueden estar presentes en las delegaciones negociadoras–.

El silencio constitucional supuso que durante la década de los ochenta numerosas Autonomías recurrieran a fórmulas público-privadas de contratación para camuflar su interés por alcanzar acuerdos exteriores con entes de diversa naturaleza. Como se ha expuesto anteriormente, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional durante ese periodo se esforzó por resaltar que las Autonomías no podían contraer acuerdos en calidad de poderes públicos y que sus actuaciones exteriores debían producirse a través de los servicios del Estado en el exterior.¹¹³

Fue el voto particular emitido en la Sentencia 137/1989¹¹⁴ el que alumbró tímidamente una interpretación tolerante a los acuerdos de bajo nivel desarrollados por las instancias autonómicas.¹¹⁵ Las sentencias 17/1991 y 165/1995¹¹⁶ apoyaron la suficiencia de una autorización tácita por parte del Estado a este tipo de acuerdos puesto que dicha capacidad se deriva de competencias autonómicas y no del artículo 149.1.3 de la Constitución Española,¹¹⁷ no obstante, tal autorización no resulta necesaria en la práctica.

Otros acuerdos no derivan de una competencia atribuida sino que son simples manifestaciones políticas derivadas del carácter autónomo de las Comunidades. Las declaraciones sobre política internacional, los acuerdos de amistad, algunos ti-

¹¹² Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores de las... ob.cit.*, p. 111.

¹¹³ STC 154/1985 BOE núm. 283, 26 de noviembre de 1985.

¹¹⁴ STC 137/1989 de 20 de julio de 1989 (BOE núm. 190, 10 de julio de 1989).

¹¹⁵ Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores de... ob.cit.*, p. 67.

¹¹⁶ STC 17/1991 de 31 de enero (BOE núm. 48, 25 de febrero de 1991) y STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm. 151, 25 de junio de 1994).

¹¹⁷ En ese sentido actúa la Asesoría Jurídica Internacional del MAEC cuando realiza el informe sobre los textos de los Acuerdos exteriores que, pendientes de firma, remiten las Comunidades Autónomas. La Asesoría se pronuncia sobre la existencia de competencia en el Estatuto de la Autonomía remitente, sin perjuicio en todo caso, de la posición de la Abogacía General del Estado.

pos de hermanamientos, etc. que realizan las Autonomías y que no son reconducibles a los títulos competenciales que ostentan, podrían ser considerados como actos políticos y, por tanto, no competenciales de los órganos superiores de las entidades regionales.¹¹⁸ Las nuevas redacciones estatutarias han consolidado el *ius contrabendi* autonómico al incorporar preceptos específicos que posibilitan este tipo de acuerdos,¹¹⁹ adecuando el ordenamiento jurídico a la realidad vigente.¹²⁰

Desde el ámbito internacional, en el seno del Consejo de Europa se han suscrito diversos instrumentos internacionales dirigidos a reconocer de forma unificada la existencia de acuerdos exteriores de entidades subestatales entre sus miembros, entre ellos: La Convención–Marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza ratificada por España en 1990¹²¹ posteriormente modificado por dos protocolos anexos¹²² y la Carta Europea de las Lenguas regionales o minoritarias de 1992. También el Convenio de Bayona de 1995¹²³ sobre cooperación transfronteriza y el Tratado de Valencia sobre cooperación transfronteriza con Portugal de 3 de octubre de 2002,¹²⁴ así como, otras formas de reconocimiento como el Canje de Cartas entre Francia y España de 1994. En el marco comunitario los regionalistas europeos, defensores acérrimos de la cooperación interterritorial, se aferran a las disposiciones relativas a la política de cohesión regulada por el Título XVII del TCE para sustentar jurídicamente sus reivindicaciones y al valor de los acuerdos interregionales como instrumento para la reducción de las diferencias socioeconómicas entre regiones.¹²⁵ Técnicamente no hay ningún instrumento comunitario, las regiones de la Unión Europea han utilizado la Convención–Marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza¹²⁶ para establecer estructuras, marcos jurídicos regionales y acuerdos como son las comunidades de intereses sin personalidad jurídica (Euroregión Neisse o Euroregión Elbe-Labe), las agrupaciones de interés económico europeo (Euroregión Transcanal),

¹¹⁸ Bustos Gisbert, R., *Relaciones Internacionales y...*, *ob.cit.*, p. 356.

¹¹⁹ Artículos 6 y 241 EA Andalucía, 8.2 y 96.2 EA Aragón, 67.1 EA Castilla y León, 13 EA Cataluña, 142.2 y 195 EA Cataluña, 62.3 EA Comunidad Valenciana, 62.4 y 62.4 EA Comunidad Valenciana, 101.3 EA Islas Baleares.

¹²⁰ Cardona Llorens, J., “La Comunitat Valenciana...”, *ob.cit.*, p. 388.

¹²¹ Convención–Marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza ratificada por España en 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990).

¹²² Protocolo de 9 de noviembre de 1995 y Protocolo de 5 de mayo de 1998. No han sido ratificados por España.

¹²³ El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995. (BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997).

¹²⁴ El Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, celebrado en Valencia en 3 de octubre del 2002. (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

¹²⁵ Artículo 158 TCE.

¹²⁶ Convención–Marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza ratificada por España en 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990).

las asociaciones sin ánimo de lucro (Euroregión Saar-Lor-Lux Rhin), las comunidades de trabajo sin personalidad jurídica (Euroregión Bayerischer Wald-Böhmerwald/ Sumava) y las entidades de derecho público (Euroregión Rhin-Waal).

Los Estatutos han admitido la posibilidad de suscribir acuerdos con una gran cantidad de entes que comprende: acuerdos suscritos con entidades territoriales extranjera, acuerdos suscritos con Estados y Organizaciones Internacionales, acuerdos suscritos con otras entidades como universidades o empresas participadas. Por su localización geográfica se distingue entre acuerdos transfronterizos,¹²⁷ acuerdos extrafronterizos,¹²⁸ programas de cooperación interregional y programas de cooperación transfronteriza. Respecto a la naturaleza y al derecho aplicable debe afirmarse que los acuerdos exteriores suscritos por las Autonomías son una suerte de texto jurídico suscrito entre dos o más partes cuya nacionalidad y condición jurídica no coinciden, que pese a no generar obligaciones sujetas a Derecho Internacional público, pueden establecer compromisos de diversa naturaleza entre las partes. La Asesoría Jurídica Internacional del MAEC tiende a clasificarlos en¹²⁹ contratos, acuerdos administrativos y acuerdos no normativos.¹³⁰

En todos los casos, el límite legal establecido para su formalización es la reserva estatal del 149.1.3 de la Constitución, o lo que es lo mismo, la consideración del instrumento suscrito como Tratado Internacional. Pese a que tradicionalmente se ha afirmado con razón que aquellos acuerdos exteriores suscritos por entes distintos al Estado en su condición de sujeto internacional no se les aplicará la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969, tampoco puede derivarse de ello que de un acuerdo exterior suscrito por una entidad subestatal no puedan derivarse ciertos efectos que vinculen exteriormente al Estado o puedan ser interpretados como tal por las contrapartes firmantes. En este sentido, la limitación impuesta por el Estatuto no excluirá, *per se*, ni el control judicial del Tribunal Constitucional, ni el control administrativo por parte de la Asesoría Jurídica Internacional¹³¹ ni el político por la Secretaría General Técnica del MAEC de los acuerdos no normativos.

¹²⁷ Vid. Iturriaga y Urbistondo, F. J., "El ámbito jurídico de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas", núm. 12, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2006), pp. 1-29; Vid. Beltrán García, S., "La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado", núm. 4, *REAF* (2007), pp. 215-246.

¹²⁸ Artículo 1 del Protocolo de 1998 a la Convención-Marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza: "Se entiende por cooperación "inter-territorial" toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes Contratantes, distintas a las relaciones de cooperación transfronteriza de colectividades vecinas e incluida la conclusión de acuerdos con colectividades o autoridades territoriales de otros Estados"

¹²⁹ Vid. Dictámenes de la Asesoría Jurídica Internacional núm. 4823 y núm. 5023.

¹³⁰ Vid. Informe Asesoría Jurídica Internacional: 12928, 12970, 13783,

¹³¹ Cuando Cardona Llorens propuso este término en la Ponencia, ya advirtió la necesidad de remitirlo a la Asesoría Jurídica Internacional para su evaluación. Advertía particularmente que cuando los acuerdos no normativos fueran "firmados con un Estado, se comunicará previa-

Finalmente me gustaría destacar que las nuevas redacciones estatutarias parecen haber establecido la capacidad para suscribir estos acuerdos en aquel órgano que conforme a su ámbito de actuación y sus competencias actúen en el ámbito público inscrito en el ejecutivo autonómico. Para algunos casos determinados, los nuevos estatutos establecen la necesidad previa de obtener la autorización de las Cortes que, en todo caso son competentes para ejercer el control político sobre todos ellos, si bien con ciertas dificultades que serán expuestas posteriormente. Asimismo, algunas Autonomías han establecido de forma expresa la obligación de crear un registro específico para esta clase de acuerdos,¹³² en otras como la valenciana, sus Estatutos mantienen silencio si bien, soy de la opinión de la obligación implícita de su publicación en el boletín oficial autonómico correspondiente.¹³³

6.-Proyección de la cultura y contacto con la emigración

Una de las principales motivaciones que han sostenido el interés autonómico por su proyección exterior ha sido el de afirmar su propia identidad cultural diferenciada y su autogobierno dentro del Estado. Las nuevas redacciones estatutarias han establecido la obligación del ejecutivo de desarrollar actividades encaminadas a dichos fines tanto en el territorio nacional como en el exterior. Con esta finalidad, los ejecutivos autonómicos tienen a su disposición la totalidad de instrumentos tanto de la acción exterior propia como de la acción exterior estatal.

Al contrario que otros Estatutos,¹³⁴ la reforma valenciana no ha establecido obligaciones concretas relativas a la proyección exterior de la cultura valenciana. La Generalitat podrá desarrollar actividades de relevancia internacional dedicadas a la defensa y proyección exterior de la cultura valenciana, así como suscribir acuerdos exteriores a tal efecto con otros Estados, regiones u Organizaciones Internacionales. La UNESCO constituye uno de los foros internacionales donde

mente al Ministerio de Asuntos Exteriores para que realice las observaciones que considere oportunas y se garantizará que no se asume obligaciones jurídicas en el ámbito internacional" (Cardona Llorens, J., "La Comunitat Valenciana...", *ob.cit.*, p. 299). Curiosamente el texto final ha omitido estas cautelas.

¹³² Decreto catalán 52/2005, de 5 de abril, de creación y regulación del Registro de convenios de colaboración y cooperación (DOGC núm. 4507, 10 de noviembre de 2005).

¹³³ En opinión de Armengol i Ferrer en el caso valenciano la obligación de la publicación en el BOCV está implícita en el apartado primero del artículo 59 del Estatuto Valenciano. La interpretación deriva de la asimilación de los acuerdos de colaboración y gestión de servicios con regiones europeas a los acuerdos de colaboración y gestión suscritos con otras Autonomías. Por otra parte, cabe preguntarse si la interpretación de Armengol i Ferrer también se extendería a los apartados tercero y quinto del artículo 62. Desde, luego se carece de una norma autonómica que exija la publicación de los acuerdos exteriores, pero parece muy adecuada como requisito de eficacia y esto sin perjuicio de que pueda ser igualmente publicado en el BOE.

¹³⁴ Artículos 6,3, 12 y 50 EA Cataluña; Artículo 68.6 EA Andalucía.

la Comunidad Valenciana podría defender y promover el conocimiento internacional de su cultura, así como, promover la utilización del valenciano en las Instituciones de la Unión Europea. Además puede llegar a acuerdos con Universidades y centros educativos en el extranjero, acuerdos con centros de documentación, convenios con corporaciones financieras extranjeras para organizar exposiciones en el exterior sobre la vida y sociedad valenciana, etc. Puede fomentar la cultura a través de la Real Academia de la Lengua Valenciana y, mediante su colaboración con el Estado, a través del Instituto Cervantes. Puede instar al Estado para que suscriba convenios, Tratados para la promoción y la difusión exterior de la cultura valenciana, pero también la Generalitat podrá concluir Acuerdos no normativos con similar finalidad con otros Estados, regiones u Organizaciones Internacionales. Mientras en el caso catalán la promoción y fomento de la cultura catalana es una obligación específica para el gobierno catalán, en el caso valenciano parece tener más conexiones con la obligación de la Generalitat de garantizar a las comunidades de valencianos en el exterior la participación en la vida social y cultural valenciana.

7.–La presencia directa de las Autonomías en las Organizaciones Internacionales

Algunas Autonomías han incorporado en las nuevas redacciones estatutarias su deseo de estar presentes en Organizaciones Internacionales.¹³⁵ Pueden distinguirse dos tipos de participación: en primer lugar, en calidad de miembros de pleno derecho; en segundo lugar, su participación en calidad de observador.

La incorporación como miembros de pleno derecho colisiona con la reserva estatal sobre las relaciones internacionales, con estar regidas por el Derecho Internacional y con su falta de subjetividad internacional.¹³⁶ Por lo que, dada la pertenencia precedente de España a la mayor parte de las Organizaciones Internacionales, la adhesión de una Autonomía resulta en la práctica inviable sin la autorización estatal.

Sin embargo, el interés mostrado por algunas Autonomías –Cataluña y País Vasco principalmente– por disfrutar de una participación directa en dichos foros ha llevado a los órganos jurídico-consultivos de los Gobiernos autonómicos a indagar en los ordenamientos de las entidades internacionales, a fin de procurarse un status legal que les permita dicha presencia. Dicho status sería el de “observador”,¹³⁷ “a título consultivo” o “asociado” que algunas Organizaciones Interna-

¹³⁵ Artículo 242.2 EA Andalucía, 67.2 EA Castilla y León, 198 EA Cataluña, 62.1c) EA Comunidad Valenciana, 104 EA Islas Baleares

¹³⁶ TAM Recueil, IX: 344-347; Díez de Velasco, M., *Instituciones de...*, *ob.cit.*, pp. 260-274; Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones...*, *ob.cit.*, pp. 88-98.

¹³⁷ “A través del estatuto de Miembro asociado las Organizaciones Internacionales tratan de resolver la participación en sus actividades de determinados sujetos que no pueden o no desean ser partes del Tratado Constitutivo de la Organización. Tras esta denominación se esconde una rica variedad de situaciones que en general plasman la voluntad de apertura de la Organiza-

cionales otorgan tanto a Estados no miembros, como a Organizaciones no gubernamentales, a entidades subestatales y a otro tipo de corporaciones. Pons y Sagarra se muestran convencidos de que la limitación impuesta por el Constitucional está referida exclusivamente a la presencia internacional como Miembro de una Organización sin extenderse a otros status.¹³⁸ En cualquier caso, tal y como se ha configurado en los Estatutos, la incorporación autonómica bajo cualquiera de esos status de baja participación sería decisión exclusiva del ejecutivo autonómico sin necesidad de consulta alguna a la Asamblea Autonómica correspondiente.

8.-Contactos institucionales

Desde la promulgación de la Constitución, los Presidentes autonómicos han prodigado sus viajes al exterior y los contactos con autoridades y representantes de otras regiones y Estados. Los viajes autonómicos permiten el establecimiento de contactos protocolarios con altos funcionarios y autoridades foráneas, el intercambio de pareceres que facilita la comprensión y la suscripción de acuerdos exteriores. No obstante, no hay riesgo de bicefalía o vinculación internacional del Estado a través de ellos puesto que la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los Tratados ha delimitado los órganos personales con capacidad para vincular internacionalmente al Estado¹³⁹ y, por el momento, se excluye la representatividad política nacional a las Comunidades Autónomas en el supuesto de los viajes de los dirigentes autonómicos al extranjero.¹⁴⁰ Cabría pre-

ción a la Sociedad Internacional. Diversas Organizaciones han previsto el Estatuto de miembro asociado para los territorios o grupos de territorios no autónomos que no dirijan por sí mismos sus relaciones internacionales o que por diversas circunstancias vean limitada su soberanía. Esta posibilidad está abierta en los Organismos Especializados de las Naciones Unidas (UNESCO, artículo 2.3; OMS, artículo 8; FAO, artículo 2.3; UIT, artículo 7), también en el Consejo de Europa (artículo 5 Estatuto)" (Diez de Velasco, M., *Las Organizaciones...*, ob.cit., p. 97).

¹³⁸ Pons Rafols, X. y Sagarra Trias, E., *La acción exterior de...ob.cit.*, p. 24.

¹³⁹ El Rey como Jefe del Estado como órgano supremo del Estado y el Jefe del Gobierno (Asunto Ensayos Nucleares. ICJ Reports 1969; Artículo 13 Regl. CSNU), el Ministro de Asuntos Exteriores o mediante plenipotenciarios (Artículos 6, 7 y 8 de la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969.)

¹⁴⁰ En el caso español, la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales es ostentada por el Rey aunque la dirección política corresponde al Gobierno (Artículos 56.1 y 97 Constitución Española.), siendo el Presidente quien determina las directrices de política exterior y vela por su cumplimiento. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores es el encargado de promover, dirigir y ejecutar la política exterior, cuya estructura ha quedado definida por el Real Decreto 687/2000 de 12 de mayo (Real Decreto 687/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores. (BOE núm. 115, 13 de mayo de 2000). No obstante, la actualidad está marcada por una progresiva implicación de otros departamentos ministeriales en las relaciones exteriores del Estado, particularmente en las europeas, debido a una creciente difuminación de la línea divisoria que separa la política exterior de la política interna, así como, por el aumento de la influencia que aquella ejerce sobre ésta (Roldán Barbero, J., *Las relaciones exteriores...*, ob.cit., p. 29.). Al mismo

guntarse cual será la evolución en torno a esta cuestión ya que por un lado, el bloque de constitucionalidad ya ha aceptado la representatividad exterior del Presidente Autonómico de cada Comunidad Autónoma ante el Comité de las Regiones¹⁴¹ y, por otro, algunos proyectos de reforma estatutaria apuntaron inicialmente la posibilidad de dotar a los funcionarios autonómicos en el exterior de cierto "status para desarrollar sus funciones".¹⁴²

Carlos Conde Martínez consideró que estos viajes tienen un carácter exclusivamente privado, puesto que para ser considerado oficial debe responder a una invitación oficial del Gobierno anfitrión.¹⁴³ Sin embargo, esta afirmación ha perdido actualidad puesto que cada día en mayor medida las visitas autonómicas al extranjero se producen previa aceptación de una agenda entre la Administración autonómica y las Autoridades del destino, esto ha ayudado a resolver parcialmente los problemas de protocolo de los que el Ministerio viene quejándose desde los inicios de esta forma de acción exterior.¹⁴⁴

Los viajes al extranjero constituyen una excelente fórmula para exponer al exterior nuestra riqueza autonómica. Sin embargo, su multiplicación actual ha suscitado críticas acerca del enorme gasto que generan y escaso retorno a corto plazo, afirmándose incluso que el objetivo buscado por los líderes autonómicos en este tipo de actividad, es la obtención de notoriedad y su promoción personal ante el electorado.¹⁴⁵

Los países comunitarios son los más visitados, especialmente aquellos donde se localizan las principales Instituciones europeas, a los que hay que sumar las conexiones surgidas por la cooperación interregional. Por detrás se sitúan los Estado receptores de emigración española como Cuba, Argentina y México y finalmente, aquellos con los que se mantienen o se aspira a mantener relaciones comerciales o de cooperación. Siendo imposible determinar el número exacto de visitas realizadas, Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía son las Autono-

tiempo, el Estado mantiene una estructura casi-permanente en el exterior regida por la LOFAGE (La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE núm. 90 de 15 de 4 de 1997) y el Real Decreto 632/1987 de 8 de mayo (Real Decreto 632/1987 de 8 de mayo (BOE núm. 118, 18 de mayo de 1987). Por otra parte, según el artículo 5 del Decreto 801/1972 de 24 de marzo sobre ordenación de la actividad del Estado en materia de Tratados Internacionales), donde se aplica un criterio de asignación de funciones basado en el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 (BOE núm. 21, 24 de enero de 1968).

¹⁴¹ Artículo 61.3 c) EA Comunidad Valenciana: "Tendrá al President de la Generalitat como representante de la Comunitat Valenciana en el Comité de las Regiones". Aunque su designación siga siendo estatal.

¹⁴² Artículo 195 Proy. EA Cataluña: "El personal de las delegaciones de la Generalidad en el exterior tiene el estatuto necesario para ejercer sus funciones".

¹⁴³ Conde Martínez, C., *La acción exterior de las...*, ob.cit., p. 155.

¹⁴⁴ Pardo Cuervo, J. L., *La acción exterior de las...*, ob.cit., p. 75.

¹⁴⁵ Pardo Cuervo, J. L., *La acción exterior de las...*, ob.cit., p. 72.

mías más “viajeras”,¹⁴⁶ mientras la Comunidad Valenciana se encuentra a la cabeza de un grupo secundario.¹⁴⁷ La habitualidad actual de estos viajes debe ser entendida en el sentido de que forman parte de la gestión ordinaria por lo que, en muchos casos, son realizados por funcionarios y Consellers, dejando las visitas de mayor relevancia política al Presidente autonómico.

9.-Cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo constituye una de las formas de expresión de la acción exterior autonómica más recurrente en los últimos años. Si bien su origen puede situarse a mediados de la década de los ochenta, ésta se generalizó a partir de las movilizaciones del 0,7 en 1995.¹⁴⁸ En la actualidad, las Comunidades Autónomas representan más del 15% de la ayuda bilateral española al desarrollo.¹⁴⁹ Tampoco puede ignorarse que una de los principales causas de esta intensificación ha sido la buena acogida que las Agencias y Organismos Internacionales han dispensado, con carácter general, a las Autonomías, beneficiándose unas de la captación de fondos para sus programas y, las otras, alcanzando una pretendida relevancia internacional y el cumplimiento de una política que combina consideraciones sobre justicia en la distribución de los recursos mundiales, con criterios sobre estabilidad política y social.

Tampoco puede olvidarse el enorme interés del Gobierno por conocer las aportaciones de las Autonomías para así poderlas sumar en la dura escalada del compromiso del 0,7. Ya nadie defiende que no hay competencias autonómica sobre la cooperación al desarrollo como defendió el Comité jurídico consultivo

¹⁴⁶ Colino, C., “La acción internacional de las comunidades...”, *ob.cit.*, p. 37.

¹⁴⁷ Durante la presidencia de Eduardo Zaplana se realizaron 37 visitas al extranjero (Legislaturas 1995-1999 y 1999-2003: Estados Unidos (Washington, Seattle, Miami, Orlando, California), Argentina, Chile, Italia (Nápoles, Roma, Bolonia, Florencia, Trieste), Bélgica (Brujas), México (2 ocasiones), Rusia (Moscú), Nicaragua, Finlandia, Reino Unido (Londres, Cardiff), Holanda (La Haya), Portugal (Lisboa, Oporto, Madeira), Uruguay, Francia (París, Estrasburgo), Alemania (Berlín, Hannover, Maguncia), China (Pekín), Túnez, Suecia, Colombia, El Salvador y Marruecos), al margen de las visitas realizadas a las Instituciones, Comité de las Regiones y a Asociaciones Regionales. Pese a no haber podido obtener información directamente desde la Consejería, los datos accesibles desde el anuario CIDOB (El anuario CIDOB 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 recoge los datos que constan en el anuario son sólo aquellos remitidos desde las Comunidades Autónomas.) indican que las visitas al extranjero parecen haberse reducido sensiblemente durante la Presidencia de Francisco Camps (2003-2006: Chile, Argentina, Bruselas (en 7 ocasiones), Estrasburgo, Croacia, Viena, Polonia, Miami, Nueva York, Chicago, Detroit, Seattle, Croacia, Polonia, Japón, Francia).

¹⁴⁸ En opinión de Conde Martínez el grueso de la cooperación descentralizada española se sitúa en la creciente interacción entre los gobiernos autonómicos y los movimientos sociales organizados (Conde Martínez, C., *La acción exterior de las...*, *ob.cit.*, p. 202).

¹⁴⁹ En términos cuantitativos, el total de fondos se ha multiplicado por más de cuatro, pasando de algo más de 88 millones de euros en 1995 a 388 millones en 2005, destinándose íntegramente a fondos no reembolsables de lucha contra la pobreza. Fuente: Informe Intermón Oxfam.

de La Rioja¹⁵⁰ hace unos años lo que, y en esto coincido con Sánchez Amor, viene a corroborar la tesis de que echar cuentas relaja mucho el furor competencial y que poderoso caballero es don dinero también a la hora de asaltar las altas cumbres de las competencias estatales sobre las relaciones internacionales.¹⁵¹

Las Comunidades Autónomas pueden participar de la cooperación al desarrollo estatal a través de los cauces establecidos para ello,¹⁵² sin embargo, las Autonomías con mayores recursos destinados a la acción exterior han generado su propia red de cooperación al desarrollo mediante la suscripción de Memorandos de Entendimiento con Estados en vías de desarrollo. La financiación de estas acciones se produce de forma absolutamente paralela respecto de las finanzas del Estado, así como, sin pasar por la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. En algunos casos, los menos, dichos Acuerdos contienen deficiencias formales que pueden inducir a error.¹⁵³ En otras ocasiones, la otra parte son Organizaciones Internacionales: Cataluña fue el primer gobierno no estatal que firmó el Acuerdo para la Campaña del Milenio de Naciones Unidas.

Las nuevas redacciones Estatutarias han consolidado la cooperación autonómica y, en el caso valenciano, ha situado la cooperación al desarrollo como una obligación de los poderes públicos valencianos.¹⁵⁴ El artículo 62.3 hace mención

¹⁵⁰ Un dictamen del Comité jurídico consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja consultado a propósito de la legalidad de la cooperación al desarrollo autonómico, en el año 1996, expresaba que: «<Mayores problemas presenta, sin embargo, la realización de proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo. a) Por lo pronto, resulta evidente que el instrumento primordial de la cooperación internacional son los convenios con otros Estados en vías de desarrollo y que sólo el Estado, en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, puede concluirlos (cfr., entre otras muchas, SS.TC. 137/1989, de 20 de julio, y 165/1994, de 26 de mayo). Ninguna actividad puede, pues, desarrollar la Comunidad Autónoma en este concreto campo>>».

¹⁵¹ Sánchez Amor, I.: “Actuación exterior autonómica y sistemas...*ob.cit.*, p. 29.

¹⁵² Las Autonomías pueden participar en la Cooperación al desarrollo estatal a través de los programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. Por otro lado, en enero de 2000 se creó la Comisión Interterritorial de Cooperación al desarrollo con el objetivo de coordinar la actuación de los tres niveles de cooperación al desarrollo: nivel estatal, autonómico y entidades locales sobre la base del artículo 23 de la Ley 23/1998.

¹⁵³ Un ejemplo es el Memorando de entendimiento sobre cooperación al desarrollo entre el gobierno de la región de Tigray y el Gobierno de la Región de Cataluña suscrito en 2003. La inclusión en el Acuerdo de referencias como “la parte catalana y la parte etíope” tienden a igualar la naturaleza de las partes. Pese a tratarse de una mera cuestión léxica, la Asesoría Jurídica Internacional recomienda que dicha terminología sea corregida con antelación a la firma del Acuerdo. Otros ejemplos de ellos son: El Memorando de entendimiento suscrito por el Gobierno Autónomo de Cataluña y el Reino de Marruecos en relación a la puesta en marcha de un proyecto piloto en una zona con fuerte inmigración (2005) y el Memorando de entendimiento entre la Cancillería Argentina y el organismo responsable de cooperación de la Generalitat de Cataluña (2006).

¹⁵⁴ Artículos 245 y 247 EA Andalucía, 67.4 EA Castilla y León, 197.3 EA Cataluña, 62.3 EA Comunidad Valenciana y 105 EA Islas Baleares.

expresa al deber de los poderes públicos de fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos, por lo que inserto en la acción exterior, este corolario debería desplegarse sobre el conjunto de la misma en cualquiera de las formas de acción exterior contenidas en el mismo. En términos prácticos podría traducirse en la incorporación en los cursos del IVEX de cuestiones relativas al comercio justo así como, incorporar en acuerdos comerciales exteriores específicas a la protección de los derechos humanos y en exposiciones a la lucha contra el trabajo infantil y la importancia de ofrecer un salario adecuado.

La Cooperación autonómica al Desarrollo otorga al modelo español un carácter singular que despierta el interés internacional que constituye un potencial aún no aprovechado. Por otro lado, el Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano¹⁵⁵ indicó en 2005 que cada año mueren en África medio millón de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y que el 98% de las muertes en edad infantil se produce en los países pobres, de lo que se desprende que su muerte tiene relación directa con su lugar de nacimiento. Este panorama absolutamente descorazonador lleva a pensar que poco importará a los beneficiarios de la ayuda que ésta venga de un entidad estatal o subestatal o los problemas para titularizar su competencia, sin duda, va a ser bien recibida.

B) La participación autonómica en la acción exterior estatal

1.-La cooperación entre el Estado y las Autonomías en materia exterior.

El Tribunal Constitucional ha recordado en varias ocasiones la obligación del Estado y las Comunidades Autónomas de aplicar el principio de colaboración entre entidades territoriales¹⁵⁶ y el deber de información que debe presidir las relaciones entre ambas.¹⁵⁷ En términos generales dicha colaboración se ha producido a nivel multilateral desde principios de los años ochenta a través de Conferencias Sectoriales,¹⁵⁸ sin embargo en el ámbito exterior, la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas no estará operativa hasta mediados de los 90 y no existe todavía un órgano específico que canalice dicha cooperación a nivel multilateral en materia de política exterior en general. Por motivos metodológicos aplazaré la exposición de la Conferencia de asuntos rela-

¹⁵⁵ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano de 2005*, Ginebra: PNUD, p. 25.

¹⁵⁶ STC 96/1986 de 10 de julio (BOE núm. 175, de 23 de julio de 1986)

¹⁵⁷ STC 64/1982, de 4 de noviembre (BOE núm. 296, de 10 diciembre) y STC 71/1983, de 29 de julio (BOE núm. 197, 18 de agosto de 1983).

¹⁵⁸ Si bien desde 1982 se celebraban comisiones sectoriales multilaterales entre el Estado y las Autonomías, fueron la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. (BOE núm. 285, 27 de noviembre de 1992) y su modificación posterior mediante Ley 4/1999, de 13 de enero (4/1999 (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999) las que la institucionalizaron definitivamente. Actualmente son el instrumento más estable y desarrollado para cooperación Estado-Comunidades Autónomas.

cionados con las Comunidades Europeas al epígrafe referido a la participación autonómica en la Unión Europea.

El 28 de octubre de 2004 se institucionalizó la Conferencia de Presidentes Autonómicos que ha celebrado hasta el momento tres reuniones¹⁵⁹ dónde se ha abordado la cuestión de la participación de la Comunidades Autónomas en la Unión Europea pero no la acción exterior del Estado en general. Este instrumento puede resultar un cauce adecuado a efectos de información a las Autonomías sobre la estrategia del Gobierno en materia exterior pero, en mi opinión, su debilidad ante los avatares políticos, las dificultades para su coordinación y que se considere más un acto institucional que de una reunión técnica de trabajo, reduce su eficacia.

Las recientes redacciones estatutarias han incorporado una posibilidad, ya contenida anteriormente en el artículo 5 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,¹⁶⁰ en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁶¹ como las Comisiones Bilaterales Estado-Comunidades Autónomas, que habían resultado poco, por decir, nada explorada. Hasta el momento han sido cuatro las Autonomías que las han incluido en sus Estatutos: Cataluña,¹⁶² Andalucía,¹⁶³ Aragón¹⁶⁴ y Castilla-León.¹⁶⁵ Las Comisiones se constituyen como un marco general y permanente de relación entre gobiernos a efectos de participación en competencias del Estado e información y colaboración. En Cataluña la Comisión Bilateral Cataluña-Estado ha dispuesto una subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior cuyo Ministerio prevalente es, obviamente, el de Exteriores y Cooperación que tiene por finalidad el seguimiento de la Política Europea y la acción exterior del Estado en asuntos que afecten a las competencias de Cataluña.

El establecimiento de este tipo de estructuras abre un profundo debate político acerca de una posible sustitución de la multilateralidad por el sistema bilateral con aquellas Autonomías que lo hayan previsto y, por otro lado, lleva a

¹⁵⁹ 28 octubre 2004, 10 septiembre 2005 y 11 enero 2007.

¹⁶⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. (BOE núm. 285, 27 de noviembre de 1992).

¹⁶¹ En opinión de Sánchez Amor las Comisiones bilaterales de asuntos europeos creadas entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas el País Vasco, Cataluña y Canarias nunca han sido un ámbito en que estas cuestiones se hayan tratado habitualmente, salvo el caso de Canarias en relación a la consideración europea de región ultraperiférica y por las cuestiones de su especial régimen fiscal (Sánchez Amor, I.; "Actuación exterior autonómica y sistema de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias" en García Pérez, R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2009, pp. 19-39, p. 29.

¹⁶² Artículo 183 EA Cataluña.

¹⁶³ Artículo 220 EA Andalucía.

¹⁶⁴ Artículo 90 EA Aragón.

¹⁶⁵ Artículo 59 EA Castilla y León.

plantearse en qué medida esto no afectará definitivamente a la forma de enfocar por parte del Estado sus negociaciones con las Autonomías. Desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ha dicho que multilateralidad y bilateralidad se complementan y que ésta última se justifica sobre la existencia de peculiaridades regionales, la mayor disposición de algunas Autonomías a participar de la política exterior o, simplemente, por una cuestión de signo político.¹⁶⁶ Ciertamente es así, algunas Autonomías fueron pioneras en la acción exterior autonómica y en sus reivindicaciones de participación en la política exterior del Estado pero no hay que olvidar que se legisla para el futuro pensando en un contexto global que afecta a todas ellas con distintos niveles de intensidad.

Según plantea Cardona Llorens,¹⁶⁷ la causa de dicha diferenciación se pretende sustentar desde Cataluña, por la existencia de un hecho diferencial, sin embargo, a mi modo de ver tal argumento no sustenta la discriminación en los instrumentos de diálogo entre Autonomías, la existencia del “hecho diferencial” no es suficiente para esgrimirse como argumento para disponer de un instrumento privilegiado de colaboración, que no una competencia, con el Estado frente al resto de Autonomías en una cuestión como es la política exterior que conlleva consecuencias nacionales.

La opción bilateral puede incribirse en nuestro marco legal pero supondrá una mutación en las formas de diálogo y negociación que por su propia configuración generará distintos niveles relacionales entre el Estado y las Autonomías. Una vez la vía bilateral ha decidido explorarse es muy probable que en el futuro la mayor parte de las cuestiones técnicas se aborden por esta vía por lo que debe establecerse con la totalidad de Autonomías y no sólo con aquellas que han incorporado estatutariamente las Comisiones Estado-Autonomía, de lo contrario la asimetría en la comunicación y la colaboración podría generar un quebranto en el principio de unidad y participación autonómica en la acción exterior del Estado, un perjuicio en el ejercicio *ad intra* de las competencias y, llegado el caso, provocar una evolución definitiva del modelo de Estado hacia modelos netamente asimétricos. Por otro lado, respecto a aquellas que no hayan previsto una comisión bilateral hay que pensar que nada impide establecerla, *a posteriori*, sobre las bases legislativa mencionadas.

2.-La participación autonómica en la Unión Europea

Como ya se ha expuesto la participación autonómica en la Unión Europea se produce tanto a través de la acción exterior propia de las Autonomías –también conocida como presencia directa– como mediante su participación en la

¹⁶⁶ Saavedra Inajara, P.: Relaciones de colaboración en el modelo territorial español. Estado-CCAA. Formación y Gobernanza Territorial. 21 de Abril de 2009.

¹⁶⁷ Cardona Llorens, J., “La Comunitat Valenciana...”, *ob.cit.*, p. 407.

acción exterior del Estado –conocida también como presencia indirecta–. Intereza ahora explicar la segunda posibilidad dónde suelen distinguirse dos ámbitos distintos: en primer lugar, la presencia en la fase ascendente que consiste en la participación autonómica en el proceso de decisión comunitario ya sea a nivel estatal mediante las conferencias sectoriales ya sea mediante la incorporación de representantes autonómicos a la representación española ante las instituciones europeas. En segundo lugar, la participación en la fase descendente que consiste en la aplicación del derecho comunitario.

A efectos metodológicos y para una mejor comprensión es importante considerar dos salvedades: por un lado que la participación autonómica en la fase descendente pertenece más al campo de la integración de las normas de derecho internacional en el orden interno que al de la capacidad de actuar en el ámbito internacional de las autonomías; por otro lado, que la presencia autonómica en las delegaciones estatales para la negociación de tratados europeos pertenece a la fase ascendente pero en el presente trabajo será abordado en un epígrafe posterior junto a los Tratados en general.

Δ En la fase ascendente, la participación de las Comunidades Autónomas se desarrolla a través de dos vías:

1.–Mediante la participación de las Comunidades Autónomas en la fase interna del procedimiento de formación de la voluntad de España en el proceso de decisión comunitario.

Dos factores llevaron a las Comunidades Autónomas a luchar por participar en el proceso de formación de la voluntad del Estado en las cuestiones europeas: por un lado, la inexistencia inicial en el proceso de integración de mecanismos que permitiese la participación directa de las Autonomías en el proceso decisorio comunitario; por otro lado, una vez creados dichos mecanismos –el Comité de las Regiones– la dificultad para representar de forma efectiva sus intereses.

Desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas los dirigentes españoles asumieron la necesidad de preservar el equilibrio interno de poder, estableciendo la participación de las Autonomías en la elaboración de la posición nacional. A fin de ‘reservar dicho equilibrio y tras varios intentos infructuosos, en 1994 el Estado y las Comunidades Autónomas suscribieron un acuerdo que permitía la participación interna de éstas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, con un espíritu inspirado en el federalismo cooperativo alemán entre los Länder y el Bund, creándose así la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Resolución de 24 de octubre de 1994 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia que recoge el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE (BOE núm. 241, de 8 de agosto de 1994).

Definida como un marco genérico, se convertía en una conferencia de coordinación general compatible con los diversos acuerdos sectoriales ya existentes o futuros. Inicialmente pretendía regular sólo la participación en foro doméstico de las Comunidades Autónomas y no su participación externa, sin embargo, vio ampliado su ámbito el 14 de junio de 1994 al “incluir 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”.¹⁶⁹ Apenas dos meses después, la Conferencia aprobó un Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias sectoriales.¹⁷⁰ Estado y Autonomía se comprometían a residenciar en la correspondiente conferencia sectorial el tratamiento de todos aquellos asuntos de mutuo interés relacionados con el derecho comunitario y los actos de las instituciones. El grado de intensidad de la participación autonómica variaba en función de la naturaleza y el nivel de las competencias ejercidas por las Autonomías y el Estado. Así:

- En los supuestos de afectación de competencias exclusivas del Estado cuando las Autonomías aleguen que afectan a sus intereses particulares, existe un deber de información por el Estado a las Comunidades.
- En el supuesto de afectación de competencias legislativas exclusivas de las Autonomías por aspectos esenciales de una política comunitaria, la posición común adoptada por las Autonomías será tenida en cuenta de forma determinante por el Estado en el momento de fijar su posición inicial de negociación.
- En el supuesto de competencias compartidas o concurrentes entre el Estado y las Autonomías, si existe un acuerdo entre la posición común autonómica y la de la Administración central, ese acuerdo será determinante a la hora de fijar la posición inicial de negociación.

El Estado responde ante las Autonomías del resultado de las negociaciones en el seno de las Conferencias Sectoriales y, particularmente de la

¹⁶⁹ Resolución de 24 de octubre de 1994 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia que modifica el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE, ampliando su ámbito temático (BOE núm. 257, 27 de octubre de 1994).

¹⁷⁰ Acuerdo de 30 de Noviembre de 1994 cuya importancia radica en tratarse de un Acuerdo realmente importante ya que en el mismo se estructura por primera vez un esbozo de participación de las Comunidades Autónomas en la actividad europea, tanto en su fase ascendente como descendente. Resolución de 10 de marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994 sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales. (BOE núm.: 69, de 22 de marzo y núm.: 78, de 1 de abril de 1994).

CARCE, así como de su desviación respecto de los acuerdos adoptados previamente. Desde luego, el Acuerdo constituía una democratización de la posición exterior del Estado y permitía a las Autonomías sentirse partícipes y representadas en dicha posición exterior.

La Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas fue finalmente regulada mediante la Ley de 13 de marzo de 1997,¹⁷¹ reforzándose de esta manera la articulación de este mecanismo de cooperación y garantizándose, un procedimiento horizontal para la intervención efectiva de las Comunidades Autónomas. Desde entonces, la Conferencia atiende todas aquellas materias¹⁷² que no correspondan a las Conferencias sectoriales teniendo por tanto un alcance general y residual.¹⁷³

Pese a su generalizada incorporación estatutaria,¹⁷⁴ el marco de las Conferencias Sectoriales resulta poco satisfactorio para las Autonomías, debido a que es complicado establecer los límites aceptables de la negociación. Esta situación ha provocado que, donde ha sido posible, las entidades subestatales hayan tratado de sustituirlas por las fórmulas

¹⁷¹ Ley 2/1997, de 13 de marzo de 1997 por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm. 64, 15 de marzo de 1997).

¹⁷² Materias atribuidas a la CARCE: 1.- La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea; 2.- La articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas; 3.- El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas como las siguientes: a) Procedimientos técnicos para asegurar la recepción de la información comunitaria de carácter general por parte de las Comunidades Autónomas. b) Técnica normativa tanto para incorporar las directivas al Derecho interno como para aplicar, desarrollar o ejecutar reglamentos y decisiones. c) Fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las Instituciones Comunitarias. d) Problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material; e) Cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente donde ser tratadas; 4.- El impulso y seguimiento del procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas, a través de las respectivas Conferencias Sectoriales u organismo equivalente, en las políticas o acciones comunitarias que afectan a las competencias de aquellas; 5.- Garantizar el cumplimiento en las Conferencias Sectoriales de los procedimientos y fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas previstos en las materias 3. a), c) y 4.a disponiendo la adecuada aplicación de los mismos; 6.- El tratamiento de aquellas otras cuestiones de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que estimen oportuno.

¹⁷³ Iglesias Buhigues, J.L., "Relaciones con la...", *ob.cit.*, p. 1054-1059.

¹⁷⁴ Artículos 231 EA Andalucía, 92 EA Aragón, 62 EA Castilla y León, 184 EA Cataluña, 61.2b) EA Comunidad Valenciana, 106 EA Islas Baleares.

de *soft representability*, por sistemas de relación bilateral con el Estado para abordar cuestiones especialmente relevantes para ellas o exigiendo del Estado una especial consideración a la posición autonómica. Por otro lado, hay que recordar que la formulación de las posiciones estatales ante la Unión Europea tanto en su diálogo multilateral como bilateral se desarrolla exclusivamente a nivel de los ejecutivos estatal y autonómico pero omite la representación del poder legislativo regional.

2.-La presencia de representantes autonómicos en la representación de España ante la Unión Europea.

El derecho comunitario únicamente ha previsto la participación regional mediante la presencia directa a través del Comité de las Regiones o mediante las asociaciones interregionales. Por ese motivo, las entidades subestatales con poderes regionales han tratado de fomentar su presencia a nivel europeo mediante la incorporación de sus representantes en los puestos reservados a España en las Instituciones o en la propia representación española ante la Unión Europea. Los Estatutos de Autonomía han consolidado esta facultad sometiéndola siempre al Derecho Comunitario y a la legislación estatal.¹⁷⁵

La Ley 2/1997, de 13 de marzo de 1997 garantiza la presencia de las Autonomías en la REPER, en los diversos grupos de Trabajo del Consejo, en el Comité de Representantes Permanentes y en el Consejo de Ministros. El 9 de diciembre de 2004, la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas adoptó una serie de acuerdos sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión europea, sobre la participación de las Autonomías en diversas dimensiones.¹⁷⁶

En el ámbito del Consejo de la Unión Europea, desde diciembre de 2004,¹⁷⁷ la Representación Permanente de España ante las Instituciones Europeas (REPER) tiene reservados dos puestos para funcionarios propuestos por las Autonomías durante periodos de tres años prorrogables anualmente por acuerdo de la CARCE. Dicha presencia tiene por objeto permitir la presencia autonómica en las reuniones preparatorias del Con-

¹⁷⁵ Artículos 232 y 234 EA Andalucía, 93 EA Aragón, 94 y 95 EA Aragón, 63 y 65 EA Castilla y León, 187 EA Cataluña, 106 EA Islas Baleares.

¹⁷⁶ Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea y Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE núm. 64, 16 de marzo de 2005).

¹⁷⁷ Acuerdo sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea y Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE núm. 64, 16 de marzo de 2005).

sejo en cuatro formaciones: Empleo, Política Social, Sanidad, Consumidores, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura¹⁷⁸ que serán ampliadas progresivamente. Por otro lado, el artículo 203 TCE y el artículo 4.3 del Reglamento interno del Consejo de la Unión Europea establecen que los Estados pueden acompañar a sus representantes de otras personas con el objetivo de permitir y facilitar a los Gobiernos que asocien a la representación internacional a aquellas autoridades públicas estimadas como representativas del conjunto nacional,¹⁷⁹ siempre y cuando éstas tengan capacidad internacional para vincular al Estado.

Tras diversos intentos infructuosos, las Autonomías consiguieron en 2004 que los representantes autonómicos fueran incorporados en la Representación Española ante el Consejo.¹⁸⁰ Desde febrero 2005, varias Autonomías han acudido a las reuniones del Consejo de la Unión como representantes de la voluntad e intereses del resto de las Autonomías.¹⁸¹

El Delegado Autonómico, como miembro de pleno derecho de la Delegación española, puede solicitar el uso de la palabra al Jefe de la Delegación si se están debatiendo cuestiones que afecten a las competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que deba ser expresada.

Tampoco puede olvidarse la participación en los grupos de trabajo del Consejo mediante la incorporación del Consejero Autonómico. La participación se ciñe a aquellos asuntos que afecten a las competencias autonómicas y el representante actúa en todo momento como representante del conjunto de las Autonomías.

En la esfera de la Comisión, los representantes autonómicos participan en los comités intergubernamentales que asisten a la Comisión. Estos comités constituyen un instrumento clave en el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, al permitirle instaurar un diálogo con las administraciones de los Estados Miembros antes de adoptar medidas de eje-

¹⁷⁸ Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. (BOE núm. 64, 16 de marzo de 2005).

¹⁷⁹ Artículo 4.3 del Reglamento interno del Consejo de la Unión Europea. Decisión del Consejo 2004/338/CE, Euratom por la que se aprueba su Reglamento interno (DO L 106 de 15.4.2004) modificada por Decisión del Consejo 2004/701/CE, EURATOM de 11 de octubre de 2004 por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 319 de 20.10.2004).

¹⁸⁰ Acuerdo de 9 de diciembre de 2004 sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (BOE núm. 64, 16 de marzo de 2005).

¹⁸¹ La Junta de Andalucía ha estado presente en un Consejo de Educación y Cultura, celebrado en mayo de 2005, y en varios de Educación y Pesca, en junio de 2005 y de enero a junio de 2006.

cución. Desde 1999, la participación autonómica se concreta a través de 55 comités mediante un funcionario autonómico que acude a las reuniones de cada comité y que representa a la totalidad de las Autonomías. La debilidad fue subsanada mediante el Acuerdo de 21 de noviembre de 1990 y el Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 que incorporan un derecho de instancia de las Autonomías hacia el Gobierno cuando se estime que la norma comunitaria incurre en motivos de nulidad. Ciertamente la Comunidad Europea habrá vulnerado competencias nacionales y regionales pero la base del recurso será la extralimitación de la Unión Europea en los Tratados y no la vulneración del derecho regional.¹⁸² No obstante, los legisladores autonómicos, no parecen haber seguido esta posición y han consolidado su posición en relación a esta cuestión en las reformas estatutarias.

Finalmente hay que recordar que, excepto la Comunidad Valenciana, el resto de Autonomías han incorporado preceptos relativos a la actuación ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas.¹⁸³

B) La participación autonómica en la fase descendente: La aplicación del derecho comunitario.

Hasta las nuevas redacciones estatutarias, el derecho interno no atribuía competencia en materia de ejecución de Derecho Comunitario a las Autonomías,¹⁸⁴ así que, la integración de la normativa comunitaria en el Derecho interno debía producirse necesariamente sobre criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Autonomías. Hay que recordar que el Estado es el sujeto comunitariamente obligado, pero tal responsabilidad no le permite alterar el orden interno de ejecución de competencias, lo contrario supondría una recuperación por la vía del derecho comunitario de las competencias internamente transferidas. Por otro lado, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha resuelto que un Estado miembro no puede sostener el incumplimiento de las normas por la imposibilidad de ejecución interna basada en una norma nacional.¹⁸⁵ Esto genera un problema: ¿Qué ocurre cuando una Autonomía no cumple la normativa comunitaria en su ámbito territorial? La respuesta ya es conocida, el Estado es responsable

¹⁸² Mangas Martín, A., y Liñán Noguera, D. J., *Instituciones y...*, op. cit., p. 550.

¹⁸³ Artículos 238 EA Andalucía, 95 EA Aragón, 65 EA Castilla y León, 191 EA Cataluña, 113 EA Islas Baleares.

¹⁸⁴ Los nuevos Estatutos han incorporado expresamente dicha competencia en los artículos: 235 EA Andalucía, 93.2 EA Aragón, 62.3 EA Castilla y León, 189 EA Cataluña, 61.3d) EA Comunidad Valenciana y 109 EA Islas Baleares.

¹⁸⁵ STJCE Costa c. Enel, de 15 de Julio de 1964; STJCE Intenational Fruit Campany, 15 de diciembre de 1971; STJCE Simenthal. 9 de marzo de 1978; STJCE Factortame I, 19 de junio de 1990.

de ese incumplimiento por lo que parece adecuado que exista un sistema interno de respuesta. El ordenamiento comunitario ha previsto, a fin de eludir estas deficiencias, un procedimiento administrativo previo a la acción jurisdiccional por incumplimiento de la normativa comunitaria que consiste en la formalización por la Comisión Europea de una denuncia al Gobierno comunicándole que, de no existir la pertinente corrección, iniciará el correspondiente procedimiento ante el Tribunal de Justicia. La queja es formalmente recibida en la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea¹⁸⁶ que remite al órgano designado por cada Autonomía las cartas de emplazamiento, los dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas desde la Comisión Europea marcando el plazo concedido para recibir las alegaciones que se estime convenientes. Posteriormente, las alegaciones se trasladan a la Comisión Europea a través de la Representación Permanente. Si la respuesta no satisface a la Comisión, ésta iniciará el procedimiento jurisdiccional ante el TJCE y alcanzada una resolución condenatoria para el Estado y, en caso de persistir la infracción del derecho comunitario por inactividad de la Autonomía, cabe una aplicación subsidiaria del derecho estatal en el caso de que las Autonomías no hayan dictado ninguna norma necesaria para la ejecución del Derecho Comunitario.

3.-Las cláusulas internacionales contenidas en los Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía surgidos inmediatamente después de la promulgación de la Constitución mantuvieron un silencio casi absoluto en relación a la participación autonómica en la acción exterior estatal. Algo de desinterés de la mayor parte de Comunidades y mucho de responsabilidad en torno a las dificultades que dicha pretensión podía añadir a la ya de por sí difícil empresa que suponía la aprobación de los Estatutos llevaron a los legisladores autonómicos a no incorporar preceptos en ese sentido. Ningún texto que contuviera reivindicaciones en ese sentido o limitaciones a la competencia exterior del poder central a favor de las Autonomías habría podido ser finalmente aprobado. Numerosos autores entendieron que esto excluía de forma rotunda a las Autonomías.¹⁸⁷ No obstante, los legisladores autonómicos sí incorporaron de modo más o menos

¹⁸⁶ Con anterioridad a 2004 la recepción se producía por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

¹⁸⁷ Indica Lasagabaster que “Negar la participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior supone seguir aferrado a una concepción arcaica del poder exterior del Estado” (Lasagabaster Herrarte, I., *El ordenamiento...*, *ob.cit.*, p. 18). En el mismo sentido, Pérez González y Pueyo Losa: “El derecho de autodeterminación de los pueblos, su autonomía y su derecho al autogobierno exige adecuar el marco general del Estado a las nuevas realidades de la sociedad internacional de nuestros días y en concreto a aquella tendencia aparentemente contradictoria de supranacionalidad-descentralización” (Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., “Las Comunidades...”, *ob.cit.*, p. 83.) y Lucas Murillo de la Cueva: “Ante la realidad de las cosas y las

generalizado, unos preceptos de baja intensidad, denominados conjuntamente como cláusulas internacionales y que configuraron unas limitadas posibilidades de incidencia autonómica en la acción exterior del Estado: en primer lugar, reconocer un derecho de instancia, petición o iniciativa¹⁸⁸ por el que las Autonomías podían instar al Gobierno la celebración de Tratados en razón de sus intereses; en segundo lugar, se estableció¹⁸⁹ el derecho de las Autonomías a ser informadas con carácter previo¹⁹⁰ a la celebración de Tratados internacionales que afecten a materias de su específico o particular interés;¹⁹¹ por último, un derecho de audiencia¹⁹² que establece la facultad autonómica de emitir y trasladar al Gobierno del Estado su parecer acerca de la celebración de un determinado Tratado. Algunas Autonomías como la valenciana o la riojana no las incorporaron en sus Estatutos, sin embargo, el Estado optó por un criterio de equiparación facultándolas a través de la práctica. Las nuevas redacciones estatutarias han mantenido las cláusulas internacionales tratando de superar su limitado con-

especiales consecuencias en lo referente a la participación autonómica en las decisiones estatales sobre poder exterior (...) debemos considerar, aunque sea en el corto plazo, incrementar los instrumentos relativos a la cooperación y la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (Lucas Murillo de la Cueva, E., *Comunidades Autónomas y Política Europea*, Madrid: Civitas Ediciones, 2000, pp. 44-57).

¹⁸⁸ Pérez González, M., "Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España" en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145, p. 128.

¹⁸⁹ Artículo 20.5 EA País Vasco: "El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los Tratados y convenios así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco", Artículo 16.3.1 EA Comunidad de Madrid.

¹⁹⁰ Señala Mangas Martín que se trata de un deber del Estado consistente en informar. Por tanto, el Tratado no sólo no puede estar concluido, sino que la información a las Comunidades que puedan verse afectadas por ese interés específico se hará antes de la manifestación del consentimiento y, en la medida en que la negociación no se vea perjudicada, la fase adecuada sería el de la negociación porque entonces el Estado podría tener en cuenta esos intereses específicos e incorporarlos a la posición nacional, defenderlos como voluntad exterior del Estado del que forma parte integrante la Comunidad Autónoma. En todo caso, si el gobierno no tuviera en cuenta el parecer de la Comunidad Autónoma en un momento en que pudiera asumirlo como propio, al menos deberá ser informada en un momento en el que la Autonomía pudiera manifestar su opinión antes de que se haya concluido". (Mangas Martín, A., *Derecho comunitario...*, *ob.cit.*, p. 242); En contra Pérez Calvo, A., *Estado Autonómico y...*, *ob.cit.*, p. 122.

¹⁹¹ "El derecho de participación hay que entenderlo conectado en perspectiva funcional al interés y no restrictivamente a la competencia, según se desprende incluso de la propia letra estatutaria". (Pérez González, M., "Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su...*ob.cit.*", p. 133).

¹⁹² Contenido exclusivamente en el Artículo 37.1 EA Canarias: "La Comunidad Autónoma de Canarias será informada en el proceso de negociación y elaboración de los Tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos (...) en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer".

tenido y falta de concreción de las mismas a la hora de aplicarlas.¹⁹³ Como será señalado más adelante, las cláusulas internacionales permiten un amplio margen de actuación a las asambleas autonómicas.

4.-La incorporación de representantes autonómicos en las delegaciones para la negociación de Tratados

En opinión de Susana Beltrán¹⁹⁴ el derecho de instancia de las cláusulas internacionales contenido en los primeros Estatutos de Autonomía incluía la facultad de solicitar la presencia autonómica en las negociaciones para la celebración de un Tratado, sin embargo, no parece haber sido esa la evolución posterior del mismo. En cualquier caso, los legisladores autonómicos han incorporado de forma expresa la posibilidad de los ejecutivos autonómicos de solicitar la presencia de representantes autonómicos en el proceso de negociación de Tratados internacionales y comunitarios.

En líneas generales, la incorporación de representantes es una facultad más que un derecho puesto que, salvando a Cataluña, el resto de reformas estatutarias¹⁹⁵ han indicado dicha posibilidad cuando la normativa estatal lo admita o cuando el Estado conteste afirmativamente a la petición.

La participación autonómica en las delegaciones negociadoras de Tratados internacionales supone un elemento integrador de los intereses autonómicos y estatales pero su traslación práctica debe ceñirse al ámbito competencial de cada autonomía, puesto que una interpretación abierta de su marco material supondría la necesidad potencial de contar con los representantes de las 17 Comunidades en el momento negociador. Cuando la negociación verse sobre Tratados comunitarios podrá hacerlo cuando afecte a competencias exclusivas. Una cuestión particular es la forma de representación autonómica mientras Cataluña ha incorporado en su Estatuto una representación directa en la delegación otras Autonomías, como la Andaluza o la Valenciana, han establecido una remisión a una virtual normativa estatal que determine la conformación de las Delegaciones.

Dicha normativa deberá optar entre establecer un sistema conjunto de representación de las Autonomías o un sistema de representación individualizado. Desde el punto de vista de la representación de intereses el sistema individualizado resulta más adecuado aunque operativamente más complejo cuando se dé en un Tratado sobre competencias que afecten al conjunto de las Autonomías. En cualquier caso, las Autonomías tienen derecho a tener la mejor representación posible de sus intereses en las delegaciones negociadoras, por lo que po-

¹⁹³ Artículos 233 EA Andalucía, 97.2 EA Aragón, 68.1 y 3 EA Castilla y León, 196.1 EA Cataluña, 62.1a) EA Comunidad Valenciana y 102.3 EA Islas Baleares.

¹⁹⁴ Vid. Beltrán García, S., "La cooperación transfronteriza... *ob.cit.*", 215-246.

¹⁹⁵ Artículos 240 EA Andalucía, 185 y 196.2 EA Cataluña, 62.1b) EA Comunidad Valenciana y 102.2 EA Islas Baleares.

dría optarse por una representación individual cuando resultaran afectados intereses de algunas autonomías y recurrir al delegado autonómico cuando fueran la totalidad o una amplia mayoría. En este caso, deberá asegurarse que el delegado autonómico disponga de un conocimiento completo sobre las cuestión, e incluso si se diese el caso, la posición diferenciada de cada Comunidad sobre el objeto del Tratado. La única salvedad a esta propuesta es conciliarla con el artículo 196.2 del Estatuto de Cataluña que prevé una representación individual¹⁹⁶ cuando el Tratado le afecte directa y singularmente.

Los nuevos preceptos incorporados deberían permitir una cierta participación de las Autonomías en la conducción exterior del Estado lo que debería colaborar en lograr el inexcusable equilibrio que, como regla general, debe existir entre el principio de unidad y el de autonomía, sin que ello deba suponer en modo alguno la quiebra de la esencial unidad de acción de la política exterior.¹⁹⁷

5.-La incorporación de representantes autonómicos en la representación de España ante Organizaciones Internacionales

Probablemente el aspecto más ambicioso de las nuevas reformas estatutarias ha sido la inclusión de disposiciones destinadas a favorecer, aún en condiciones particulares, la presencia de las Autonomías en Organizaciones Internacionales.

Dicha presencia sólo puede producirse, a priori, por dos vías: "Autónomamente", si lo permiten las reglas de la Organización Internacional, o integrando un representante de la Autonomía en la representación española ante la misma. La primera opción se enmarca dentro de la acción exterior propia de las Autonomías y ya ha sido explicada, mientras la segunda se enmarca, por la falta de subjetividad internacional de las Autonomías, en la participación en la acción exterior del Estado.

La composición de las representaciones nacionales está determinada en cada Organización Internacional en su norma fundacional o en un reglamento de funcionamiento interno, remitiendo la cuestión en la mayoría de los casos al derecho nacional de cada Estado con un máximo de representantes en cada delegación, limitación que no tiene otro espíritu que mejorar la operatividad. Por supuesto, en cada Delegación debe incluirse, al menos, un representante con capacidad para vincular a su Estado. Por tanto, en este marco jurídico, España tiene plena libertad para incluir la sensibilidad autonómica en la Representación; la cuestión a dilucidar es qué alcance desea otorgarse a dicha sensibilidad.

¹⁹⁶ Artículo 196.2 EA Cataluña: Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Generalitat.

¹⁹⁷ Fernández Ssegado, F., "Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español", núm. 00/2004, *Foro Nueva Época* (2004), pp. 91-120, p. 99.

Cono ocurría en el caso de los Tratados caben diversas soluciones: la primera supondría integrar al Delegado Autonómico en la Representación quien, en nombre de todos, defendería los intereses autonómicos –por supuesto, esta medida implica la adopción previa en sede doméstica de una posición autonómica común cuyo foro no debería ser la Conferencia de asuntos relacionados con las Comunidades Europeas–; la segunda, en mi opinión imposible de sostener desde un punto de vista operativo, pues supondría incorporar en la delegación española un representante por cada Comunidad que amparara su interés autonómico particular.

Se ha discutido mucho, y se han incluido preceptos, acerca de la bilateralidad o multilateralidad en la incorporación autonómica por parte del Estado, pero, en el ámbito exterior, tales consideraciones deben ser valoradas junto al principio de eficacia. Desde luego, la primera fórmula conlleva el peligro de otorgar una representación parcelada al exigir la concreción de una posición común previa, corriéndose el riesgo de que los distintos niveles competenciales alcanzados en cada Autonomía desvirtúen el proceso decisorio o, simplemente, no comulguen en ninguna posición; la segunda conllevaría trasladar a los 17 representantes autonómicos. Por otra parte, en una interpretación extensiva del principio de solidaridad y de igualdad entre regiones contenido en nuestra Constitución, encajaría con dificultad una representación no equitativa compuesta por el representante de una Autonomía que velara por sus intereses y por el Delegado Autonómico, que salvaguardara los del resto. Por tanto, debería aplicarse un criterio que mantuviera el equilibrio entre los distintos principios: operatividad, multiplicidad de intereses e igualdad y solidaridad.

En este contexto, una posible solución conllevaría la superación de criterios de la competencia exclusiva como definidor de la representatividad para sustituirlo por el de “interés manifiesto, característico o particular” en referencia a la especial sensibilidad que, por motivos geográficos, sociales, etc., algunas Autonomías pudieran tener en determinadas cuestiones, sin menoscabo del interés general que pudiera suscitar. Así, la solución pasaría por la presencia del Delegado Autonómico junto a los representantes de las Comunidades que manifestaran dicho interés. Por supuesto, la funcionalidad del sistema es terriblemente endeble por lo que, su uso debería realizarse en un marco de responsabilidad y con financiación autonómica, de modo que las Comunidades tendrían que justificar, ante sus respectivas Cámaras, cada una de sus presencias adicionales en las Representaciones estatales.

En términos generales, salvando el caso de Cataluña que si ha concretado la forma de dicha presencia, el resto de Autonomías la han recogido de forma más genérica.¹⁹⁸ Por los vocablos utilizados (“participa”, “puede incorporar” o “de

¹⁹⁸ Artículos 242 EA Andalucía, 67.2 EA Castilla y León, 62.1c) Comunidad Valenciana, 104 EA Islas Baleares.

acuerdo con la normativa aplicable”) se desprende su configuración como facultad y no como un derecho exigible al Estado.

Si bien a corto plazo, las Representaciones del Estado ante las Organizaciones Internacionales mantendrán su configuración actual, la incorporación de estos artículos en los Estatutos establece la obligación para el Estado que, antes o después, deberá atender mediante una recomposición de las mismas.

III. LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS, EL ESTADO Y EL ÁMBITO EXTERIOR

III.1. LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS ANTE LA ACCIÓN EXTERIOR

De lo expuesto hasta el momento se desprende el interés creciente que las Autonomías demuestran por la acción exterior propia y por la participación en la política exterior estatal, así como su progresiva aceptación por parte del Estado. Por otro lado puede observarse como la acción exterior ha ido ganándose un espacio propio dentro del ordenamiento jurídico español puesto que los silencios mantenidos por la Constitución han sido completados con manifestaciones expresas en los Estatutos y en la Jurisprudencia. De este modo, el Estado ha visto como el silencio inicial que pretendía imponer a las Autonomías, sostenido sobre una interpretación estricta del texto constitucional, ha devenido en un nivel creciente de obligaciones para con las Comunidades que le vienen impuestos desde los propios Estatutos de Autonomía.

Este proceso de consolidación de la acción exterior ya sea propia o a través del Estado ha dejado configurada a la acción exterior como un conjunto de procedimientos y mecanismos cuyo beneficiario principal han sido los ejecutivos autonómicos. Puede afirmarse con rotundidad que la acción exterior autonómica –en cualquiera de sus dos dimensiones– se ha convertido en una herramienta al servicio de los ejecutivos autonómicos que pueden ahora realizar contactos con autoridades extranjeras, concluir acuerdos con otros actores, realizar disposiciones económicas a favor de programas internacionales de ayuda, estar presente en las Delegaciones españolas para la suscripción de Tratados, obtener y disponer de fondos europeos, etc. hasta cubrir un amplio abanico de herramientas que sirven a su política. Lejos queda la concepción de la acción exterior como mero ejercicio *ad extra* de competencias estatutariamente asumidas habiéndose convertido en herramienta de actuación de los gobiernos autonómicos en un contexto más global en el que desean interactuar.

El incremento notable de atribuciones que han experimentado los ejecutivos autonómicos en el ámbito de la acción exterior contrasta con la reducidísima participación de las asambleas legislativas regionales en la misma. La ceguera comunitaria al hecho regional ha sido parcialmente superada otorgando más voz a los mandatarios regionales pero obviando en gran medida la existencia de cámaras subestatales, como las autonómicas, con un papel clave en la posterior ejecución del derecho comunitario.

Mientras quedaba plenamente aceptada la acción exterior en el ordenamiento jurídico podía parecer razonable que fueran los gobiernos autonómicos quienes sirvieran de avanzadilla en la reivindicación ante el Estado de unos cauces que les permitirán un mejor ejercicio de su autogobierno pero, superado el nivel instrumental y plenamente inserta en el sistema, no hay motivo para que los parlamentos regionales no tengan plena capacidad de acción. Miles de veces se ha utilizado el desapoderamiento competencial que supuso para las Autonomías la adhesión a las Comunidades Europeas como argumento para reivindicar interna y externamente mayor presencia en el proceso de decisión de los representantes de los gobiernos autonómicos, una vez conseguido esto, persiste el desapoderamiento del legislativo regional cuyos cauces de participación y control quedan aún muy limitados.

Este desplazamiento podría tratar de ser explicado afirmando que la política exterior nunca ha sido objeto prioritario de las cámaras de representantes sino más bien objeto de actuación de los ejecutivos estatales pero en los últimos cuatro o cinco años del siglo xx quedó constatando que los parlamentos tienen el derecho y la responsabilidad y hasta la obligación de intervenir como agentes activos en el terreno de la política internacional.

Indirectamente, las nuevas redacciones estatutarias han reconocido un papel importante a las Autonomías en su participación en la política exterior del Estado, no olvidemos que España ha ido mucho más allá que otros Estados de nuestro entorno en esta cuestión, por ejemplo, el tantas veces mencionado representante de los Länder en la negociación de Tratados resulta elegido por el Bundesrat, mientras que en el caso español algunos ejecutivos autonómicos disponen de la facultad de incorporar sus representantes en las Delegaciones Españolas absolutamente al margen de las asambleas regionales correspondientes.

Dando por hecho que en un Estado como el nuestro, el hecho parlamentario debe ser contemplado desde la globalidad que representan la convivencia de las Cortes Generales y de diecisiete parlamentos autonómicos, la incorporación de representantes autonómicos en las delegaciones españolas para la negociación de Tratados abre un nuevo estadio de participación de las asambleas regionales que deberán ahora, por poner un ejemplo, interesarse por conocer los pormenores de la misma, por garantizar que la sensibilidad regional ha sido adecuadamente trasladada a ese representante autonómico y cómo desarrollará su función. Como ocurre en otros ámbitos, aquello que significa Parlamento, representación, control del poder, participación no es en nuestro país monopolio de un solo órgano.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Tudela Aranda, J.: "La evolución del Estado Autonómico. La posición de los Parlamentos Autonómicos", núm. 15, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario* (2003), pp. 113-136, p. 114.

En el ámbito de la acción exterior propia, los parlamentos autonómicos deben aprovechar las posibilidades que tienen de acrecentar su relación con los ciudadanos, para facilitar la participación de los mismos en la vida política. Si se acepta que las Autonomías están desplegando su voz más allá del ámbito estrictamente limitado al ejercicio competencial o, mejor dicho, que la están alzando en el marco de su autogobierno, entonces sus parlamentarios también deberán participar, impulsar, dar soporte, cuestionar y controlar que los contenidos y objetivos que se persiguen con la acción exterior propia son los políticamente representados. Asimismo, deberán también controlar y explicar a los ciudadanos las razones que mueven a quienes gestionan las arcas autonómicas a gastar tantos recursos en cuestiones, solo en apariencia, alejadas del ciudadano medio.

De cuanto antecede puede surgir una duda: ¿Pueden las asambleas regionales realizar dicho papel? En el ámbito de la acción exterior propia la respuesta es incuestionablemente afirmativa; en el de la participación en la política estatal debe recordarse que las Asambleas sirven a los mismos valores a los que se deben las Cortes Generales. Nada es ajeno a un Parlamento Autonómico si los representantes de los ciudadanos consideran que no lo es, aunque de ello no pueda desprenderse la existencia de una identidad entre estos órganos y el Parlamento del Estado.²⁰⁰

Las reformas de los Estatutos de Autonomía han otorgado el protagonismo en la acción exterior a los ejecutivos autonómicos y, salvando la excepción de Catalunya, dejado en un papel residual a las asambleas regionales. A pesar de ello, las Asambleas asumen responsabilidades —de facto o por vía reglamentaria— en ambas dimensiones de la acción exterior: por una parte, responsabilidad de actuar en cada autonomía cooperando con éste, pero también controlándolo y completando su actuación; por otra, responsabilidad de actuar en coordinación con otras asambleas para incidir y democratizar la política de las instancias hasta ahora intergubernamentales de ámbito subregional, regional o universal.²⁰¹

Si los títulos estatutarios han dejado configurados muchos de los aspectos de la participación autonómica en la política como facultad, hay que afirmar que aquello que es una facultad debe ser impulsado y... aquello que puede ser ejecutado debe ser controlado. De este modo la actuación de las asambleas regionales bien puede ser considerada de amplio espectro al poder desarrollar tanto la acción exterior directamente a través de sus propios medios como una capacidad de intervención completa en el control de la acción exterior desarrollada por las Administraciones Públicas. Pese a que su capacidad de actuación directa es sectorial y su intensidad marcadamente heterogénea según la Autonomía ana-

²⁰⁰ Tudela Aranda, J.: "La evolución del Estado... *ob.cit.*", p. 128-129.

²⁰¹ Ángel Martínez, M.: "Las relaciones internacionales de los Parlamentos", vol. 53, *Revista de las Cortes Generales* (2001), pp. 7- 52, p. 46.

lizada, existe un interés creciente tanto en las entidades regionales como en la comunitaria por incrementar el papel exterior de las asambleas regionales con competencias legislativas.

Las comisiones parlamentarias constituyen la herramienta básica del trabajo parlamentario, siendo el método más recurrente para abordar las cuestiones exteriores. Como es conocido pueden distinguirse comisiones de dos tipos: las comisiones permanentes que se encuentran prefijadas en el reglamento general de la cámara y que pueden ser legislativas o no legislativas y, las comisiones no permanentes que nacen a propuesta de los grupos, cesan con la legislatura y pueden ser bien de estudio, bien de investigación. En general, las asambleas autonómicas han ido estableciendo comisiones sobre asuntos europeos e internacionales pero no todas disponen de ellas. En el caso valenciano, la Comisión d'Afers Europeus fue creada durante la II Legislatura como Comisión No Permanente y no será hasta la última modificación del Reglamento de les Corts Valencianes operada en la VIII Legislatura tras la Reforma Estatutaria, cuando se convierta en la séptima Comisión Permanente No legislativa. También en la VII Legislatura se creó la Comisión Permanente No Legislativa sobre Derechos Humanos y Tercer Mundo.²⁰² En su seno se desarrollan tanto funciones de impulso como de control de la acción exterior.

Conde Martínez afirmó que uno de los problemas más graves a la hora de abordar una investigación sistemática sobre la actividad parlamentaria subestatal exterior, es la dificultad para acceder a los diarios de sesiones clasificados por materias y con referencias específicas a ámbitos exteriores.²⁰³ Tal problema ha sido parcialmente resuelto gracias a la información en web, persistiendo otro referido al diferente tratamiento de estas cuestiones en las Autonomías que deriva en su inclusión como Política General o como Acción exterior y europea²⁰⁴ y desarrollada en el seno de las Comisiones.

III.2. LAS FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS EN EL ÁMBITO EXTERIOR

A continuación se expondrán las cinco funciones que las asambleas autonómicas realizan en materia de acción exterior: en primer lugar, las facultades derivadas de las cláusulas internacionales contenidas en los Estatutos de Autonomía; en segundo lugar, la actuación exterior directa de las cámaras autonómicas; en tercer lugar, la labor de impulso de la acción exterior del ejecutivo; en

²⁰² Artículo 45.2 del Reglamento de les Corts Valencianes, de 18 de diciembre de 2006 (BOC 248/VI de fecha 29.12.2006, DOGV núm. 5425 de 10 de enero).

²⁰³ Conde Martínez, C., La acción exterior de las..., *ob.cit.*, p. 94.

²⁰⁴ En el caso valenciano, las cuestiones europeas o relativas a la acción exterior son poco mencionadas en los debates de Política General y relegadas a la Comisión de Asuntos Europeos.

cuarto lugar, la función de control sobre la política de acción exterior desarrollada por el ejecutivo autonómico; y, finalmente, otras atribuciones derivadas tanto del proceso de integración europeo como del derecho de información. Como puede observarse se ha excluido la función de desarrollo del derecho comunitario por considerar ésta una función intrínseca de las asambleas legislativas y no específica en su relación con del ámbito internacional.

A) Las facultades contenidas en las cláusulas internacionales

Como ya se ha manifestado anteriormente las cláusulas internacionales permitieron que las Comunidades Autónomas no quedaran absolutamente al margen de la acción exterior del Estado otorgándoles unas limitadas posibilidades de incidencia en los años inmediatamente posteriores a la promulgación de la Constitución. Las Autonomías disfrutaron de las facultades de instancia y audiencia y del derecho de información sobre la negociación de Tratados, aunque hicieran escaso uso de los mismos.

Los primeros Estatutos de Autonomía no determinaron quien podía ejercitar la facultad de instancia al Gobierno para la firma de un Tratado, si correspondía al Parlamento o al Gobierno Autonómico, excepto el Estatuto de Castilla y León que la atribuyó expresamente a la Junta de Castilla y León.²⁰⁵

Los nuevos Estatutos han establecido la obligación de informar a las Autonomías en un momento previo a la conclusión del Tratado con tiempo suficiente para que éstas puedan expresar su posición al respecto. También se ha producido una ampliación material del derecho de instancia que se extiende ahora a proponer Tratados y Acuerdos con Estados con los que las Autonomías mantengan vínculos históricos, lingüísticos, culturales o de emigración –se omite de esta forma la posibilidad de instar acuerdos con Organizaciones Internacionales–. Salvando alguna excepción, los Estatutos han mantenido la fórmula tradicional de titularizar las cláusulas en la Comunidad Autónoma²⁰⁶ sin determinar el órgano concreto que debe ejecutarlas. La doctrina mayoritaria considera que el silencio parece reconocer que la competencia recae tanto en el poder ejecutivo como en la asamblea regional, sin perjuicio de que ésta siempre tendrá la posibilidad de controlar en su actividad al ejecutivo.²⁰⁷

En el caso valenciano, la facultad de instancia ha sido atribuida a la Generalitat, a través del Consell.²⁰⁸ Opino que el precepto se ha mostrado excesiva-

²⁰⁵ Artículo 62.1 EA Castilla y León.

²⁰⁶ Artículo 97 EA Aragón, Artículo 240 EA Andalucía.

²⁰⁷ Lasagabaster Herrarte, I., *El ordenamiento...*, *ob.cit.*, p. 21); En el mismo sentido se pronuncian Pérez González, M., “La acción exterior del Estado y las autonomías” en AAVV, Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gateiz 1986, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1997, pp. 257-362, pp. 300-302. y Pérez Calvo, A., Estado Autonómico y..., *ob.cit.*, pp. 117-118.

²⁰⁸ Artículo 62.1.a EA Comunidad Valenciana.

mente restrictivo en cuanto a los encargados de ejecutar esta facultad puesto que, aceptado que la instancia no vincula al Gobierno, ¿qué razón puede esgrimirse para no permitir a Les Corts que la ejerzan? El artículo 22 apartado *k*) del Estatuto establece entre las funciones de Les Corts la de “recibir información, a través del Consell, debatir y emitir opinión sobre Tratados internacionales” por lo que desconoce la posibilidad de instarlos. Sin perjuicio de lo anterior, creo que dicha posibilidad es aun viable gracias al inciso final del párrafo primero del artículo 62.1 del Estatuto.

Coincido con Remiro Brotons²⁰⁹ cuando entiende que el derecho de instancia exige del Estado una *obligatio negotiandi* en caso afirmativo, pero conviene recordar que corresponde al Estado la elección del momento y la oportunidad para desarrollar dicha negociación. Por tanto, derivar una responsabilidad inmediata por inacción del Estado ante su retraso en el inicio de dicha negociación implicaría establecer un corsé excesivamente estrecho para el ejercicio del artículo 97 de la Constitución. En sentido negativo, la cuestión plantea menos dudas, puesto que parece razonable esperar que toda comunicación realizada al Estado desde una Comunidad Autónoma reciba una contestación motivada donde se expongan las causas que le mueven en dirección distinta a la propuesta por la Autonomía.

Respecto a la facultad de información y de audiencia ha sido recogido en el 62.1.*d*), mientras que el artículo 22 *k*) expresa la función del Les Corts de pronunciarse tanto respecto de los Tratados Internacionales como de la normativa europea. Ambos preceptos convierten al Consell en el receptor de la información. De este modo, recibida la información por parte del Consell, éste la trasmite para su valoración a Les Corts que, en base al derecho de audiencia, expresa su opinión y la traslada al Consell para que en virtud del artículo 62.1 *d*) pueda ser elevada al Estado. A partir de aquí se detectan ciertas deficiencias e incoherencias: en primer lugar, que su configuración como facultad y no como derecho puede hacer inoperante todo el sistema, puesto que el Estado puede, simplemente, no trasladar la información; en segundo lugar señalar que tampoco ha determinado la documentación que debe incluirse en tal comunicación; por último, que la facultad de audiencia sólo podrá ser ejercida en determinadas ocasiones.

¿Cuáles son esas ocasiones? Sorprendentemente la redacción del artículo 62.1 *d*) ha convertido un límite a la competencia del Gobierno para celebrar Tratados en un límite a la facultad de la Comunidad Valenciana a ser oída. De este modo, no podrá ser oída por mandato estatutario en el caso de celebración de Tratados del artículo 93 de la Constitución y tampoco cuando, según el artículo 150.2, mediante “Tratados” transfiera o delegue a las Autonomías facultades de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Lo cual es una incoherencia manifiesta.

²⁰⁹ AAVV, *El territorio. Las fronteras y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza I semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza: Cátedra Alfonso V de Aragón, 1983, p. 150.

En opinión de Cardona Llorens el legislador pretendía referirse a la segunda parte de su propuesta, donde se refería al derecho de la Comunitat Valenciana a ser escuchado cuando el Tratado en fase de negociación fuese uno de los necesitados de la preceptiva autorización parlamentaria conforme al artículo 94.1 de la Constitución. De este modo, articulaba un sistema basado en el derecho de información –y audiencia– sobre cualquier Tratado o convenio que afectase a sus competencias o interés específico, y garantizaba que en el caso de los Tratados donde se cediesen competencias de la Comunidad Valenciana, el proceso de autorización parlamentaria contaría con un trámite añadido. El Senado debería considerar la posición de la Comunidad Valenciana respecto de la firma del Tratado y, en el caso de que no se produzca el pronunciamiento deberá, al menos, dejar correr el plazo antes de manifestarse sobre el consentimiento. A través de esta fórmula, la Autonomía disponía de la oportunidad de expresar su posición mediante un dictamen no vinculante. El sistema propuesto permitía al Senado ejercer de Cámara de representación territorial al conocer de primera mano la posición autonómica, por otra parte, las Autonomías disponían de un cauce de participación a su disposición en aquellos Tratados de su particular interés, y éstas podrían sentirse involucradas en las decisiones exteriores estatales. Además, el trámite no debería dilatar en exceso el procedimiento.²¹⁰ Sin embargo, nada de todo eso fue adecuadamente transcrito.

Coincidió con Cardona en que la ponencia²¹¹ y los borradores ayudan a esclarecer el entuerto pero opino que la incongruencia contenida es tan evidente que pensar en mantener su redacción para tratar de reconstruirla, mediante una interpretación auténtica del artículo no debería ser considerado una opción aceptable.

²¹⁰ Cardona Llorens, J., “La Comunitat Valenciana...”, *ob.cit.*, p. 410-411.

²¹¹ En opinión de Cardona Llorens el legislador pretendía referirse a la segunda parte de su ponencia ante la Comisión Especial para una posible reforma del Estatuto, donde se refería al derecho de la Comunitat Valenciana a ser escuchado cuando el Tratado en fase de negociación fuese uno de los necesitados de la preceptiva autorización parlamentaria conforme al artículo 94.1 de la Constitución. De este modo, articulaba un sistema basado en el derecho de información –y audiencia– sobre cualquier Tratado o convenio que afectase a sus competencias o interés específico, y garantizaba que en el caso de los Tratados donde se cediesen competencias de la Comunidad Valenciana, el proceso de autorización parlamentaria contaría con un trámite añadido. El Senado debería considerar la posición de la Comunidad Valenciana respecto de la firma del Tratado y, en el caso de que no se produzca el pronunciamiento deberá, al menos, dejar correr el plazo antes de manifestarse sobre el consentimiento. A través de esta fórmula, la Autonomía disponía de la oportunidad de expresar su posición mediante un dictamen no vinculante. El sistema propuesto permitía al Senado ejercer de Cámara de representación territorial al conocer de primera mano la posición autonómica, por otra parte, las Autonomías disponían de un cauce de participación a su disposición en aquellos Tratados de su particular interés, y éstas podrían sentirse involucradas en las decisiones exteriores estatales. Por otra parte, el trámite no debería dilatar en exceso el procedimiento. Cardona Llorens, J., “Comparación en Les Corts...”, *ob.cit.*, p. 29).

Recuerdo ahora la afirmación de Fernández Sánchez²¹² al respecto del desorden mostrado en las cuestiones relativas a la acción exterior en el Estatuto andaluz. Achaca el error a no haber recurrido a un internacionalista, ni directa ni indirectamente, durante su elaboración. Se ve aquí ahora que la correcta comunicación no depende, exclusivamente, de la calidad del discurso sino, en buena parte, de la capacidad de atender que muestren los destinatarios. Parece razonable proponer una reforma que enmiende el error y otorgue la calidad técnica mínima requerida en un instrumento normativo de máxima importancia como es el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

B) La actuación exterior de las cámaras autonómicas

La actuación internacional de las cámaras legislativas se fundamenta en la idea de que el Estado no es sólo Gobierno sino también Parlamento. Puesto que la perspectiva democrática debe imperar también en la política internacional de los Estados constitucionales, aquello que es interestatal no puede limitarse tampoco a lo intergubernamental sino contemplar también la vía parlamentaria.

Algunos especialistas de Teoría Política²¹³ sostienen que los parlamentos occidentales han perdido poder en favor de los ejecutivos a lo largo del pasado siglo, especialmente hasta finales de la Guerra Fría debido a las prioridades en seguridad y defensa.²¹⁴ Sin embargo, el final de la misma ha favorecido una parlamentarización de la política apoyada incluso a nivel internacional por la ampliación de los poderes de los órganos parlamentarios en estructuras internacionales, sirvan como ejemplo el Parlamento Europeo en la Unión Europea o el proyecto fallido de establecer un parlamento en la Organización Mundial de Comercio.

Las consecuencias de ello han sido que todas las políticas deben ser democráticas, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, y que las políticas públicas no terminan en las fronteras del Estado. En términos generales puede decirse que la influencia de los Parlamentos es importante pero que resulta un fenómeno relativamente nuevo y limitado. Por tanto puede afirmarse que, si bien, ha sido el poder ejecutivo quien tradicionalmente se ha preocupado por la Política Exterior, los poderes legislativos no han renunciado nunca a disponer de un papel directo, aunque más modesto, en la escena internacional.²¹⁵

²¹² Fernández Sánchez, P. A., "El nuevo estatuto de...", *ob.cit.*, p. 54.

²¹³ *Vid.* Elgie, R., Quinn, D., y Stapleton, J., "Testing the decline of parliament thesis: The parliamentary activity of the head of government in Ireland" 1923-2002, núm. 54, Vol. 3, *Political Studies* (2006), pp. 465-485.

²¹⁴ Desde el punto de vista del enfoque tradicional, se consideraba que la política exterior estaba sometida a cuatro grandes reglas: la primacía del ejecutivo y los privilegios del soberano; la regla del monopolio; la profesionalización de la carrera; y la regla del secreto.

²¹⁵ Brunet i Nuñez, L., Grau i Seguí, M. y Stavridis, S., "Los Parlamentos regionales...", *ob.cit.*, p. 136-143.

La aportación parlamentaria a la acción internacional de los Estados se ha focalizado principalmente en tres líneas: por un lado, mantener abiertos espacios de diálogo paralelos a las cauces intergubernamentales en las relaciones interestatales; por otro, a facilitar la integración de los Estados y las regiones en procesos supranacionales favoreciendo el intercambio y la coordinación de posiciones políticas en cuestiones capitales que puedan afectar a dos o más regiones; y, por último, a favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas en las labores habituales de control e impulso de la acción intergubernamental.

Una consideración particular del orden internacional y de la división tradicional de poderes, han llevado a algunos autores a considerar que la actividad exterior desarrollada por algunas cámaras nacionales y regionales permite su catalogación como actores internacionales atípicos.²¹⁶ Se trata de una clasificación ajena al Derecho Internacional y por tanto desconsiderada con el elemento de la subjetividad, no obstante, debe reconocerse que en el ámbito de la acción exterior subestatal las asambleas disponen, por su condición de autónomas, de un margen de maniobra mayor para pronunciarse sobre cuestiones puramente internacionales que otros actores subestatales.²¹⁷

La consideración de las Asambleas como actores internacionales en materia de acción exterior, encuentra su origen más remoto en las Comisiones Internacionales Interparlamentarias, que surgen a finales del siglo XIX, ayudadas por el incremento del papel de los Parlamentos en los procesos gubernamentales en Europa y por la mejora de los transportes ferroviarios.²¹⁸ Más recientemente, en 1980 nació la Asociación Parlamentaria Canadá-Europa, con presencia de delegaciones de Parlamento Europeo y del Consejo de Europa.

Esta actitud se ha sostenido sobre diversos factores entre los que destacan la democratización de la política, la internacionalización de la política exterior, el proceso de integración europea y los avances tecnológicos de la comunicación.

²¹⁶ Brunet i Nuñez, L., Grau i Seguí, M. y Stavridis, S., "Los Parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio mediterráneo", núm. 47, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadique Furió Ceriol*, 2004, pp. 133-153, p. 134.

²¹⁷ Según la tipificación de los actores internacionales propuesta por Richard Mansbach (*Vid.* Mansbach, R., Ferguson, Y. H. y Lampert, D.E., *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, New Jersey: Prentice-Hall, 1976).

²¹⁸ La Unión Interparlamentaria se crea en 1889 y, posteriormente la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth en 1911. La verdadera expansión de las actividades interparlamentarias no ocurrirá hasta pasada la Segunda Guerra Mundial cuando en el contexto norteamericano surgen el Grupo Interparlamentario de la OTAN en 1955 y, el Grupo Interparlamentario Canadá-Estado Unidos in 1959. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la francophonie nació en 1967.

En opinión de Stelliós Stavridis el término *parliamentary diplomacy*²¹⁹ acoge las distintas expresiones y tipología de las diversas acciones que los parlamentos asumen en cuestiones internacionales. Resulta imposible establecer una lista completa de las actividades incluidas en este término. Así junto a las misiones parlamentarias al extranjero y la participación de parlamentarios en tareas de observación y monitorización de elecciones en terceros países, las asambleas nacionales y regionales se han incorporado a diversas estructuras que les permiten incrementar su actividad internacional como son:

- En primer lugar, las asociaciones interparlamentarias, constituidas como asociaciones internacionales de naturaleza privada formadas por parlamentos, de carácter nacional generalmente, cuyos gastos se sufragan mediante las aportaciones de sus miembros cuyo ejemplo más conocido en el ámbito universal es la Unión Interparlamentaria.²²⁰ El objeto de estas asociaciones es el intercambio de experiencias en diversos ámbitos y, han permitido, extender y mejorar las técnicas parlamentarias, así como, mejorar la información de los parlamentarios para el ejercicio del control de sus respectivos gobiernos.
- En segundo lugar, las comisiones multilaterales como la Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios,²²¹ así como, las asociaciones bilaterales. En el caso multilateral tienen como objetivo servir como foro de intercambio de opiniones e información de los legislativos de los Estados miembros. En el caso de las relaciones bilaterales las cuestiones

²¹⁹ Al respecto del contenido de la Diplomacia Parlamentaria *Vid.* Beetham, D., “Universalidad y diversidad cultural de los derechos humanos” en Vidal Beneyto, J., *Derechos humanos y diversidad cultural: globalización de las culturas y derechos humanos*, Barcelona: Icaria, 2006, pp. 93-112; *Vid.* Elorriaga Fernández, G., “La diplomacia parlamentaria”, núm. 54, *Revista de las Cortes Generales* (2001), pp. 7-20.

²²⁰ La Unión Interparlamentaria surge en 1889 a propuesta de dos parlamentarios –uno francés y otro británico– que consideran que la acción de los Parlamentos como representantes de los pueblos y en defensa de sus respectivos intereses podían facilitar la consecución de un mundo de paz, de concordia y capaz de interpretar el Derecho Internacional con equidad y neutralidad. En sus inicios forman parte de la estructura internacional de nueve Parlamentos nacionales en la actualidad son miembros ciento cincuenta y tres Parlamentos. La Unión Interparlamentaria constituye un foro de diálogo y coordinación entre parlamentarios que operaban apenas cuando se reunían en la Conferencia anual de la Unión. Dispone de una Secretaría y de una sede permanente en Ginebra.

²²¹ La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, más conocida por sus siglas en francés, COSAC, fue constituida en la reunión del Consejo Europeo de París de 16 y 17 de diciembre de 1989, sobre una decisión política tomada en la sesión de Madrid de junio de ese mismo año. Su naturaleza es la de una conferencia interparlamentaria de intercambio de opiniones, sin que pueda asumir competencias de los parlamentos que la integran. Las Comisiones sobre Asuntos Europeos de las Asambleas Legislativas Regionales están representadas en la Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios según un criterio regional, no hay que olvidar que no todas las asambleas regionales disponen de este tipo de Comisiones.

abordadas tienen un carácter menos técnico pero más concreto relativo a cuestiones de interés mutuo.

- Por último, deben destacarse otras fórmulas como los comités parlamentarios que realizan viajes o reciben comités extranjeros con el objetivo de compartir experiencias.²²² Igualmente, las invitaciones realizadas por el ejecutivo a acompañarles en alguna visita oficial dónde suelen ser recibidos por una delegación de homólogos.²²³

Pese a tratarse de una práctica consolidada por la actividad parlamentaria el Estado ha expresado a propósito de un reciente proyecto de protocolo de relaciones entre la Cámara de Representantes del Reino de Marruecos y el Parlamento de Cataluña, sus dudas sobre la posibilidad de reconocer a una institu-

²²² Según el servicio de documentación de Les Corts Valencianes no se mantiene un archivo específico de este tipo de actividades aunque pueden señalarse: el viaje del Presidente de Les Corts al Consiglio Regionale de la Cerdeña -Parlamento Sardo- (octubre 1994), Viaje de la Comisión de Control de la actuación de RTVV al Parlamento Europeo (1998) y posteriormente en 2001 para el estudio de nuevas formas de gestión, Viajes de una representación institucional a Tinduf (1998), Viaje de diputados valencianos a campamentos saharauis (febrero 2001), Viaje al Parlamento Federal de Ottawa (mayo 2001), Viaje al Parlamento Europeo (mayo 2001), Viaje al Parlamento de la Región de Bruselas y al Parlamento de la Región de Flandes (mayo 2001), Viaje a la Región de Moscú por invitación del Presidente de la Duma regional de Moscú (junio 2004). En el periodo archivado destaca la visita a Les Corts de una delegación del Consejo Nacional Saharahui (septiembre, 1997), Recepción en Les Corts del Director General de la Asesoría Legislativa de la Presidencia de la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (junio 1998) y la visita de una Delegación de la Duma de la Región de Moscú (2001 y junio 2008). Periodicamente se realizan visitas en el marco de los grupos de trabajo de la CALRE.

El Parlamento Canario es el más activo en esta materia. A este respecto Navarro Méndez hace referencia a 33 viajes oficiales realizados por miembros del Parlamento canario al extranjero desde 1983 a 2003. Principalmente destacan los desplazamientos a Bruselas y Estrasburgo –ciudades-sede del Parlamento Europeo–, a regiones extranjeras cercanas que comparten su insularidad –Azores, Madeira–, a Estados africanos y muy especialmente a países de destino de emigrantes canarios. Por otro lado, la recepción de 100 representantes extranjeros entre los que destacan personal diplomático y presidentes de otros parlamentos nacionales y regionales. Particularmente polémica para las autoridades marroquíes fue la visita del Presidente del Parlamento Saharai (abril, 1989), de un representante del Frente Polisario (Septiembre, 1991) y del Presidente de la República Árabe Saharai (Mayo, 1998). El Parlamento canario desarrolla una acción exterior directa muy enraizada con su propia cultura parlamentaria regional y con unas señas de identidad propias fácilmente identificables. Navarro Méndez, J. I.: “El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior” en Pau i Vall, F.: *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid: AELPA y Tecnos, 2003, pp. 199-234, p. 211-218, 233.

²²³ Un ejemplo fue la invitación realizada por la Comisión de Asuntos Europeos de Las Cortes Valencianes a los Eurodiputados valencianos para compartir puntos de vista sobre la cuestiones comunitarias de interés valenciano (Reunión 41-C de la Comisión de Asuntos Europeos, II Legislatura, 8 de marzo de 1988); Igualmente, la visita realizada por la Comisión de Asuntos Europeos a las sedes del Parlamento Europeo en Estrasburgo y Bruselas por invitación del Conseil en 1988.

ción parlamentaria de una Comunidad Autónoma la capacidad de realizar actividades de proyección internacional, ya que está limitada a las Comunidades Autónomas –entendiendo por tal al ejecutivo–, y por la falta de asimetría entre los posibles firmantes.²²⁴ A este respecto hay dos apreciaciones que merece la pena considerar: En primer lugar, destacar que el Tribunal Constitucional ha sido requerido únicamente para valorar las actuaciones exteriores realizadas por los ejecutivos autonómicos y nunca se ha pronunciado al respecto de actuaciones realizadas por asambleas legislativas; en segundo lugar que las bases sobre las que el Tribunal ha construido la legalidad de la acción exterior son perfectamente extrapolables a los pronunciamientos no-normativos de sus Cámaras de representantes y que la actividad internacional se ha reconocido a las Autonomías y a todas las Instituciones que las integran, no solo a sus ejecutivos.

Mención aparte por su importancia para las Comunidades Autónomas merece la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Estados legislativos de Europa (CALRE). En la actualidad, la CALRE une los parlamentos regionales de la Unión Europea que poseen competencias legislativas.²²⁵ Como los miembros han dado autonomía a sus regiones son los Presidentes de las Cámaras regionales los que gozan de actuación directa ante la Conferencia. Las diferencias competenciales entre las regiones europeas limita enormemente las posibilidades de crecimiento de este órgano pero la homogeneidad es crucial para la toma de decisiones en el nivel regional. A través de la CALRE las Autonomías tratan de prevenir el déficit democrático en el nivel regional resultado de la integración europea a través del control del principio de subsidiariedad, fomentar el control asambleario regional sobre los Asuntos Europeos y tratar de asegurar el acceso a la información de los parlamentarios regionales, nacionales y europeos sobre las cuestiones a abordar. Los trabajos desarrollados en la CALRE son elevados al Presidente del Parlamento Europeo, al Presidente de la Comisión Europea, al Presidente del Consejo de la Unión Europea, al Presidente del Consejo de Europa y al Presidente del Comité de las Regiones para su introducción en el proceso de decisión comunitario. Asimismo, al Presidente del Congreso de poderes locales y regionales de Europa, al Presidente de la Cámara de las Regiones del Consejo de Europa –donde la CALRE disfruta de calidad de observador–, al Presidente de la Asamblea de las Regiones de Europa y a los Presidentes de los Parlamentos Regionales y Nacionales. Tratándose de un órgano inserto en la es-

²²⁴ Memorando de entendimiento sobre cooperación al desarrollo entre el gobierno de la región de Tigray y el Gobierno de la Región de Cataluña suscrito en 2003

²²⁵ Forman parte de la CALRE setenta y cuatro regiones en 8 países europeos que representan a más de 200 millones de habitantes. Son específicamente las Comunidades Autónomas españolas, los Consejos Regionales italianos, las Asambleas de las Regiones y Comunidades belgas, los Parlamentos de los Länder alemanes y austríacos, el Parlamento Autónomo de Åland (Finlandia), las Asambleas Regionales de las islas Azores y Madeira (Portugal), y las de Escocia, Gales e Irlanda del Norte (Reino Unido).

estructura institucional de la Unión Europea su actividad se destina fundamentalmente a preservar el poder regional en el proceso de integración europeo, pero sirve también para consensuar posiciones regionales sobre cuestiones de ámbito global como el cambio climático, la inmigración, los conflictos, etc.

La CALRE ha propuesto el establecimiento de una COSAC de nivel regional pero las diferencias regionales dificultan su creación. Mientras se ha establecido NORPEC (Network of Regional Parliamentary European Committees), una red de parlamentos subestatales para compartir experiencias en el ámbito de la Unión Europea. Sus sistemas de intercambio de información virtual facilitan la difusión de las actividades internacionales desarrolladas en algunas cámaras lo que, a su vez, incita a otras a incorporarse al ámbito internacional.

Por otra parte surgen nuevas estructuras internacionales de orden parlamentario y naturaleza privada o institucionalizada que a nivel global, gracias a las nuevas tecnologías, acogen fórmulas descentralizadas de diálogo entre parlamentarios de diversas naciones como EarthAction o Parliamentarians for Global Action. En el ámbito regional: nacen nuevos foros transnacionales ya sean institucionalizados como son²²⁶ el Euro-Mediterranean Partnership Parliamentary Forum²²⁷ o, bajo criterios geográficos o especializados no institucionalizados, el Foro de mujeres mediterráneas parlamentarias, entre otros.²²⁸

²²⁶ Interparliamentary Organisation of the ASEAN, Interparliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States, International Assembly of French-speaking parliaments/Assemblée parlementaire de la francophonie, Interparliamentary Council against Antisemitism, IPU (Interparliamentary Union), Parlamento Latinoamericano, National Conference of State Legislatures, Nordic Council, North Atlantic Assembly, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), Asamblea Parlamentaria de la OSCE, Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation, Parliamentary Assembly of the Central European Initiative, Parliamentary Association for Euro-Arab Cooperation, Parliamentary Association of the South European Cooperative Initiative (SECI), SADC (South African Development Community) Parliamentary Forum, Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region. *Vid. Stavridis, S., "Parliamentary Diplomacy": some preliminary findings*, núm. 48, *JMWP* (2002)

²²⁷ Parliamentary Assembly of the Mediterranean es una Institución parlamentaria que pretende agrupar a los parlamentarios de todos los Estados del Mediterráneo en base a un reparto equitativo. Parliamentary Assembly of the Mediterranean es una institución autónoma con personalidad jurídica internacional y capacidad legal creada por decisión de los Parlamentos Nacionales de los Estados Mediterráneos. Son Miembros de pleno derecho: Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, Francia, Macedonia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Palestina, Portugal, Serbia, Eslovenia, Siria, Túnez, Turquía. Son Miembros Asociados y Observadores: Unión Europea Occidental, Rumanía, Unión del Magreb Árabe. *Vid. Stavridis, S., "Parliamentary Diplomacy": some preliminary findings*, núm. 48, *JMWP* (2002); España no forma parte de la Organización en el momento de cierre del presente capítulo.

²²⁸ African Parliamentary Union, Amazonian Parliament, Andean Pact Parliament, Arab Interparliamentary Union/Union Inter-parlementaire Arabe, Asia-Europe Inter-Parliamentary Dialogue, Asian and Pacific Parliamentarians Union, Association of European Parliamentarians for Africa,

En el caso de la Comunidad Valenciana el artículo 61.3 e) del Título VI de su nuevo Estatuto de Autonomía dedicado a las relaciones de la Comunidad Valenciana con la Unión Europea habilita el desarrollo de una acción exterior autónoma por parte de Les Corts, al menos, hacia el área euromediterránea. Dicha actuación se encontrará con los obstáculos derivados de la falta de interlocutores en los países de la ribera sur. Por ello, sería recomendable instar la incorporación de España como miembro en foros como la Parliamentary Assembly of the Mediterranean para favorecer su consolidación. Por otro lado, es previsible que esta estructura se transforme en los próximos años hacia la plena apertura a las Asambleas regionales, aunque sea como observadoras, por lo que Les Corts podría disponer de un foro amplio para exponer sus posiciones.

La paradiplomacia parlamentaria que podría desarrollar una asamblea como Les Corts tendría un papel importantísimo en su contexto cercano, en este caso la acción exterior mediterránea, puesto que dotaría a esta política de la legitimidad popular necesaria y permitiría llegar a acuerdos entre los partidos con representación que aseguraran su continuidad a lo largo del tiempo. Por otro lado, su escasa o nula capacidad para contraer compromisos en la escena internacional, le permiten un apreciable margen de osadía a la hora de llamar al estrechamiento de vínculos mediterráneos.

La participación en estas estructuras ha incrementado notablemente la movilidad de los diputados, especialmente de los regionales cuya asistencia a actividades de intercambio y actuaciones a nivel global se han multiplicado, siendo objeto al igual que ocurre con la acción exterior desarrollada por los ejecutivos de ciertas críticas derivadas, excepcionalmente de excesos cometidos por algunos diputados y, en general por los gastos que originan y las dificultades para documentar la rentabilidad de las mismas.

C) La función de impulso político

En general los debates de investidura celebrados en las cámaras autonómicas no han incluido referencias a ámbitos internacionales y, tan sólo, referencias puntuales a la acción exterior autonómica sin compromisos concretos ni discusión sobre líneas de actuación determinadas. El diferente contenido de las referencias internacionales depende de las circunstancias particulares de cada Autonomía,²²⁹ por lo que cada candidato presta atención a aquellos aspectos que le resultan más relevantes, si bien, la ausencia de debates posteriores se muestra

Baltic Assembly, Benelux Interparliamentary Consultative Assembly, Central American Parliament, Commonwealth Parliamentary Association, Consultative Council of the Arab Maghreb Union. *Vid.* Stavridis, S., "Parliamentary Diplomacy": some preliminary findings", núm. 48, *JMWP* (2002).

²²⁹ Conde Martínez, C., *La acción exterior de las...*, *ob.cit.*, p. 96.

como un dato revelador del escaso interés que despierta la acción exterior entre los diputados regionales.

Estos debates escenifican el predominio del ejecutivo en las decisiones sobre la intensidad de la acción exterior, en algunas Autonomías como Cataluña o Galicia, el candidato desvela las líneas generales de la política que piensa desarrollar en relación a los distintos instrumentos de la acción exterior, mientras en otras, como la Comunidad Valenciana o la Comunidad de Madrid, se limitan a confirmar el interés del ejecutivo entrante por promover la proyección internacional de la Autonomía y estar presente en las decisiones sin detallar las medidas a adoptar.

Las cuestiones planteadas por los grupos en la Cámara, escasas como se ha dicho, suelen versar en todo caso sobre actuaciones puntuales como la celebración de eventos de proyección internacional o la asistencia a determinados foros siendo prácticamente imposible encontrar preguntas dirigidas a solicitar información sobre la política a adoptar por el candidato en materia de acción exterior.

Algunas Comunidades Autónomas²³⁰ se han dotado de leyes que convierten en preceptiva la intervención de sus Asambleas autonómicas para la aprobación de la participación en proyectos o programas europeos. Por otro lado, las Asambleas han incorporado, generalmente por vía reglamentaria, instrumentos parlamentarios para pronunciarse sobre asuntos internacionales de diversa naturaleza y para desarrollar su función de impulso político. La finalidad principal de dichos instrumentos es impulsar la acción exterior propia del ejecutivo autonómico en un determinado sentido o sobre una cuestión en particular aunque también puede servir, como indica Navarro Méndez²³¹ para impulsar la acción exterior del Gobierno de la nación.

Los principales instrumentos utilizados por las asambleas autonómicas para desarrollar la labor de impulso político de la acción exterior son:

- En primer lugar las mociones, resoluciones y declaraciones institucionales sobre cuestiones comunitarias e internacionales. Algunas asambleas autonómicas llevan años aportando solemnes declaraciones de voluntad emitidas por sus Plenos sobre cuestiones netamente internacionales que por diversos motivos consideran relevantes para sus intereses. Como afirma Navarro Méndez dichas declaraciones poseen un valor netamente simbólico y no generan obligaciones, no obstante ello no implica su irrelevancia política puesto que fijan la posición de la Autonomía respecto una cuestión de la vida internacional debiendo ser consideradas por los ejecutivos a la hora de desarrollar la acción exterior. En Autonomías como Canarias,

²³⁰ Entre ellas, Cantabria cuya Ley 21/94 exige la remisión a la cámara regional de la distribución de los fondos europeos antes de proponerla a la Administración Central.

²³¹ Navarro Méndez, J. I.: "El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior" en Pau i Vall, F.: *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid: AELPA y tecnos, 2003, pp. 199-234, p. 211-218, 219.

dichos pronunciamientos están profundamente enraizados con la actividad parlamentaria desde los inicios del proceso autonómico. Pese a referirse a cuestiones de política general no directamente vinculadas con las competencias o con los intereses autonómicos estrictamente contemplados, las declaraciones institucionales no han sido consideradas como inasorables de la reserva estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución.

La intensidad de su utilización resulta muy desigual en el conjunto autonómico español. Algunas Comunidades Autónomas han realizado un uso intensivo de las mismas. Este es el caso de Cataluña que hasta 2006 había aprobado 25 mociones directamente relacionadas con cuestiones internacionales y una decena más sobre el espacio euromediterráneo. Especialmente destacable fue la presentada por ERC relacionada con la implicación de Cataluña en el Mediterráneo, e instaba al Gobierno de la Generalitat de Catalunya a esforzarse para que Cataluña continuara siendo una región europea Mediterránea, con Barcelona como capital de la zona euromediterránea, con motivo de la reunión del Consejo Europeo en Barcelona, durante la presidencia española de la Unión Europea en 2002, y aprobada sin votos en contra. Igualmente, se habían aprobado 55 resoluciones sobre temas relacionados con Europa y el Mediterráneo y, 19 Declaraciones institucionales sobre cuestiones diversas como la Guerra del Golfo, el Sáhara Occidental, la Guerra de Bosnia, Kosovo, etc. En el mismo sentido, el Parlamento de Canarias ha expresado sus puntos de vista sobre los principales conflictos internacionales que han tenido lugar a nivel mundial desde el comienzo de la andadura autonómica, como el ocurrido en Yugoslavia, la guerra del Golfo o el conflicto palestino-israelí; también lo ha hecho sobre cuestión de especial interés para el archipiélago como son el problema del Sahara y sobre cuestiones acaecidas en países latinoamericanos con los que les unen vínculos históricos y de migración. Sin olvidar por supuesto, el proceso de integración europea.²³²

Otras Autonomías como la Valenciana no se han pronunciado nunca sobre cuestiones internacionales a través de este tipo de instrumentos. Tal situación no parece que deba prolongarse puesto que el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha establecido en su artículo 61.3e) la elección consciente del legislador valenciano por el Mediterráneo como región preferente para desarrollar su acción exterior. Éste precepto se encuentra en la línea con otros como el artículo 243 del Estatuto de Andalucía. El precepto hace referencia al interés de la Comunidad Valenciana por estar presente en el proceso de asociación euromediterránea aunque como afirma Iglesias Buhigues la participación formal e institucional compete al Estado que es el único miembro de la Asociación.²³³ De

²³² Navarro Méndez, J. I.: "El Parlamento de Canarias... *ob.cit.*", p. 219.

²³³ Iglesias Buhigues, J. L., "Relaciones con la..., *ob.cit.*", p. 1066.

esa zona provienen los principales impactos sociales actuales por lo que la acción exterior tanto propia como estatal tendrá una vertiente eminentemente social y ciudadana y, en el largo plazo, el crecimiento económico debería convertir la actuación mediterránea en acción exterior de fomento de los intereses valencianos. Desde luego si la Comunidad Valenciana pretende ocupar un lugar especial en el contexto euromediterráneo, su asamblea legislativa debería convertir esta área en constante referencia en sus manifestaciones institucionales. El Parlament de Cataluña ya lo hace, prueba de ello es que la mitad de sus declaraciones institucionales están referidas a temas mediterráneos.

- En segundo lugar, las Proposiciones no de Ley referidas a intereses sobre cuestiones particulares. Su tramitación permite la posibilidad de presentar enmiendas y desarrollar un mínimo debate. Las Proposiciones no de Ley representan el instrumento más habitual utilizado por las asambleas para manifestarse sobre cuestiones relacionadas con la actuación exterior e impulsar la actuación del ejecutivo. Las finalmente aprobadas carecen de efectos vinculantes pero su no observancia implica ignorar el pronunciamiento del máximo órgano autonómico de representación del Pueblo, lo que incrementa notablemente su influencia sobre el Ejecutivo.²⁵⁴ Otra característica propia de este tipo de proposiciones es la diversidad material de su contenido. En el caso valenciano:
 - La mayor parte están referidas a cuestiones relacionadas con los sectores económicos tradicionales valencianos y la aplicación de la normativa comunitaria surgidas en el seno de la Comisión d' Afers Extranjers.²⁵⁵

²⁵⁴ Navarro Méndez, J. I.: "El Parlamento de Canarias como... *ob. cit.*, p. 211-218, 219.

²⁵⁵ 1995 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre defensa de los intereses agrarios valencianos en las negociaciones de la Unión Europea, aprobada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la muestra de repulsa ante los actos de insolidaridad y vandalismo protagonizados por los agricultores franceses, aprobada), 1996 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre propuesta de la Comisión Europea respecto la reforma de la Organización Mundial de Comercio del sector hortofrutícola, aprobada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre oposición a la importación de 65.000 toneladas de arroz libres de arancel desde los Estados Unidos de América, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre fomento de programas de hermanamiento entre los pueblos del ámbito rural valenciano y el municipalismo europeo, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el estudio de la modificación del Tratado de la Unión Europea, aprobada), 1997 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre abono por parte del gobierno francés de los desperfectos ocasionados por los daños producidos en los sectores económicos valencianos por la huelga de transportistas franceses, aprobada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la inserción del concepto de servicio público en el texto de los Tratados comunitarios, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la modificación de las condiciones de pertenencia del Estado Español a la OTAN, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre

- Pueden identificarse otras relacionadas con cuestiones de política exterior general, destacando la toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la modificación de las condiciones de pertenencia del Estado Español a la OTAN finalmente rechazada.²³⁶
- Durante la VI Legislatura se han incrementado notablemente el número de proposiciones no de ley presentadas en otras Comisiones e incluso en el propio Pleno, sin embargo, la mayor parte de las mismas resultaron no aprobadas o retiradas antes de su votación.²³⁷ Entre las aprobadas pueden destacarse las siguientes: Resolución 2004, sobre el compromiso de los diputados valencianos a favor de una Constitución para

la ubicación en la Comunidad Valenciana de una nueva sede del Colegio de Europa, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el respeto a la identidad y la diversidad cultural de los Estados Miembros de la Unión Europea, rechazada), 1998 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre adopción de medidas para evitar nuevas agresiones a los productos valencianos cuando se exporten a Europa, aprobada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la inclusión en la revisión en el Tratado de la Unión Europea de la igualdad entre hombre y mujeres, aprobada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre creación de una Comisión para coordinar las actividades del Año Europeo contra el racismo, retirada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el control aduanero efectivo dentro del territorio de la UE respecto los juguetes importados, aprobado), 2003 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el soporte al Presidente de la Generalitat Valenciana para que sea nombrado vicepresidente del CdR, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la presencia y participación directa de la Comunidad Valenciana tanto ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea en pleno como en sus Comités o Grupos de Trabajo cuando se traten temas que afecten a sus competencias legales y sobre la participación de la Comunidad Valenciana en las negociaciones con la Unión Europea en los temas que le afecten directamente, rechazada), 2005 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre la suscripción de la Carta Europea de Seguridad Vial, rechazada; Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el inicio de conversaciones por el Consell para la creación de una euroregión que agrupe Andalucía, Murcia, Cataluña, Islas Baleares, Languedoc y Midi Pírrineés, rechazada), 2006 (Toma en consideración de la Proposición no de Ley sobre el rechazo a la Directiva Bolkestein redactada por la Comisión Europea, aprobada).

²³⁶ IV Legislatura, Reunión número 5/III, año 1997, 13 de mayo. (RE núm. 22.318, BOCV núm. 110). presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los verdes y finalmente rechazada por trece votos en contra y uno a favor.

²³⁷ Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista sobre el rechazo al envío de tropas militares a Irak y Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista sobre retirada y repatriación de tropas españolas en Irak BOCV 009 (29/09/2003) No aprobada; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista sobre Acciones necesarias para crear y poner en marcha el Centro Internacional para la Cultura y la Paz en la Comunidad Valenciana BOCV 44 (17/05/2004) Decaída; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular sobre Capacidad decisoria de España reflejada en el Tratado de Niza BOCV 60(20/09/2004) Decaída; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Entesa sobre el Proceso de adopción del Tratado internacional sobre Comercio Internacional de armas BOCV 63 (11/10/2004) Aprobada por Re-

Europa, democrática, eficaz, que responda a las demandas de los ciudadanos, los retos del S. XXI aprobada por el Pleno de Les Corts,²³⁸ la Resolución 222/VI sobre la nueva redacción de la Directiva de liberalización de los servicios en el mercado interior llamada también directiva Bolkestein, aprobada por la Comisión de Asuntos Europeos en la reunión de 1 de junio de 2006, entre otras.²³⁹

Existe una particularidad valenciana en la tramitación relativa a las Proposiciones no de Ley referidas a Derechos Humanos. Cuando éstas han sido firmadas por todos los grupos parlamentarios disfrutaban de tramitación inmediata sin necesidad de esperar a su aprobación por la Junta de Portavoces ni a su publicación.

- Por último, Cataluña ha aprovechado las reformas estatutarias para incorporar expresamente el derecho del Parlament a establecer relaciones con el Parlamento Europeo sobre cuestiones de mútuo interés.²⁴⁰ Esta posibilidad ha sido el resultado final de una larga reivindicación de las asambleas regionales encauzada a través de la CALRE cuyo objetivo era establecer una posibilidad de participación e interlocución directa entre los Parlamentos regionales y el Parlamento Europeo que ha ido ganando espacio en las Instituciones del Estado, las comunitarias europeas y las asociacio-

solución 123(IV); Proposición no de Ley presentada por el Grupo Entesa sobre el cese de la ayuda militar al Gobierno de Colombia. BOCV 73 (24/11/2004) Decaída.; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Entesa sobre la Matanza producida en San José de Apartadó, Uraba, Colombia. Comisión de Derechos Humanos. BOCV 101 (29/04/2005) Decaída; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Entesa sobre el rechazo a la directiva Bolkestein redactado por la Comisión Europea., Comisión de Asuntos Europeos BOCV 108 (01/06/2005) Aprobada por la res. 222/VI; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista sobre rechazo al Acuerdo tomado en consideración por la Mesa del Parlamento Europeo referente al uso en la Unión Europea de las lenguas cooficiales en el Estado Español Comisión de Asuntos Europeos BOCV (09/06/2006) Decaída; Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular sobre exigencia al Gobierno de España de las defensas de los intereses de la Comunidad Valenciana ante las distintas instancias europeas. Comisión de Asuntos Europeos. Caducada.

²³⁸ Aprobada durante el debate de política general celebrado en la sesión del día 16 de septiembre de 2004 BOCV 61 (27/09/2004).

²³⁹ Proposición no de Ley presentada por el Grupo Entesa sobre el derecho a la Autodeterminación del pueblo saharauí. BOCV 63 (11/10/2004) Aprobado por Res. 199/VI; Colaboración del Consell de la Generalitat con el Gobierno del Estado para conseguir la mejor posición en cuanto a los fondos europeos aprobados por el pleno de Les Corts Valencianes el debate de Política General del 28/ de septiembre de 2005 BOCV 138 (19/10/2005); Cuestiones entorno a las medidas que adoptará el Gobierno de las Nación para garantizar la continuidad en la recepción de, al menos, el 50% de los Fondos Europeos durante el periodo 2007-2013 aprobada durante el debate de política general celebrado en la sesión del día 28 de septiembre de 2005 BOCV 138 (19/10/2005).

²⁴⁰ Artículo 181.4 EA Cataluña.

nes supranacionales.²⁴¹ En otras Autonomías dónde se ha reconocido un menor campo de acción internacional a sus Asambleas, éstas han reaccionado incluyendo la posibilidad de dirigir una iniciativa en relación con una materia incluida en el ámbito de las competencias de la Unión Europea. Así, la Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, puede ejercer el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, exigiéndose un acuerdo previo adoptado por la mayoría absoluta de Les Corts y seguido del procedimiento general de las proposiciones no de Ley. Se establece la posibilidad adicional de designar a tres diputados para comparecer ante la Comisión del Parlamento Europeo si éste, concede la audiencia.²⁴² La intención es garantizar una interlocución directa entre las asambleas regionales peticionarias y la comisión parlamentaria europea competente en la materia objeto de la petición.

D) La función de control sobre el ejecutivo autonómico en la acción exterior

Mientras las formas de acción exterior propia de las Comunidades Autónomas se han perfeccionado, persisten las carencias en los mecanismos para el control de su legalidad en relación a los principios de unidad de acción en el exterior y de lealtad constitucional.

Obviamente en un Estado integrado, es preciso presumir que los gobiernos de los territorios que lo forman actúan con lealtad hacia el Estado y solidariamente respecto el resto de territorios. Posiblemente, un control *ex ante* resulta poco oportuno políticamente y difícilmente defendible desde los principios constitucionales pero la concertación tampoco ha dado los frutos esperados y por otro lado, la Secretaría General Técnica del MAEC carece de medios para seguir toda la actividad autonómica. Ninguno de los implicados está plenamente convencido de que la actuación del otro resulte inocua a sus intereses. Mientras las Autonomías consideran cualquier actuación estatal una fiscalización externa inadmisibles en el ejercicio de su autogobierno, el Derecho Internacional Público presenta cada día nuevas fórmulas jurídicas que, sin constituir estrictamente Tratados, sí pueden comprometer al Estado internacionalmente. Sin embargo, nuestro ordenamiento sólo dispone del recurso positivo de competencia ante el Tri-

²⁴¹ *Vid.* Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea de 11 de diciembre de 1995 (BOCG, Senado, V Legislatura, Serie I, núm. 360); *Vid.* Declaración sobre el Regionalismo de Basilea aprobada por la Asamblea de las Regiones de Europa el día 4 de diciembre de 1996; *Vid.* La Resolución del Parlamento Europeo de 15 de abril de 1999 sobre la mejora del funcionamiento de las Instituciones (DOCE núm. C 219, de 15 de abril de 1999, pp. 427-432); Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 (A5-0133/2002, 2001/2024 (INI)); Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2003 (A5-0427/2002, informe 2002/2141 (INI)).

²⁴² Artículo 180 del Reglamento de les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de les Corts el 18 de diciembre de 2006.

bunal Constitucional en caso de vulneración de la reserva estatal sobre las relaciones internacionales. Recurso que sólo es activable *a posteriori* de la actuación exterior autonómica y cuya ejecución en el ámbito internacional suele encauzarse a través del principio de buena fe en las relaciones internacionales pero que no evita la tensión con otros sujetos de Derecho Internacional.

La función de control de las asambleas legislativas es la más desarrollada de cuantas les corresponden en materia de acción exterior. En primer lugar por sus limitadas actuaciones en materia de impulso y acción directa en el exterior y, en segundo lugar, porque la acción exterior constituye un ámbito más a controlar de la actividad de los ejecutivos a través de los instrumentos que tradicionalmente están a disposición de las cámaras regionales, siendo aquí donde los diputados sienten mayor comodidad. Como se verá posteriormente, dicho control suele concentrarse en la actuación del ejecutivo autonómico en relación al gasto y la eficacia de sus actuaciones, sin embargo, no puede olvidarse que sirve igualmente para el control de competencia en la medida que los partidos políticos disfrutan de legitimación activa para actuar ante el Tribunal Constitucional y que Estatutos de Autonomía como el valenciano han establecido expresamente la prohibición del ejecutivo valenciano de ejercer su acción exterior en ámbitos materiales reservados al Estado o comprometerlo jurídicamente.²⁴³

La falta de una base jurídica inicial clara sobre la acción exterior ha provocado que ésta se haya desarrollado a partir de una visión posibilista tratando de superar las dificultades y evitando el enfrentamiento con el Estado. El resultado de actuación posibilista en la ausencia de soluciones generalizadas en todas las Autonomías que, unido a la dispersión de las competencias de acción exterior en distintos ámbitos materiales, dificulta el control parlamentario de la estructura de la acción exterior.²⁴⁴

En ese sentido hay que recordar que algunos de los órganos de la estructura de la acción exterior de las Autonomías se encuentran localizados en el extranjero y sustentados en derechos foráneos; otros no son categorizables como gobierno en sí mismo sino como organismos autónomos territoriales, entidades públicas empresariales, como empresas públicas, simplemente como sociedades mercantiles y organizaciones no gubernamentales, otras son, simplemente administraciones independientes. Todo ello dificulta las posibilidades de aplicar un control efectivo sobre las actuaciones desarrolladas por el Ejecutivo. Tampoco puede olvidarse que la acción exterior propia no es terreno exclusivo de las instituciones de Gobierno sino que con frecuencia es ejecutado por universidades, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, etc. que cuentan con fuertes aportaciones económicas del ejecutivo para el desarrollo de las mismas.

²⁴³ Artículo 62.2 y 62.5 EA Comunidad Valenciana

²⁴⁴ García Segura, C. y Varquer, J.: "La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la Reforma del Estatuto de Autonomía" en García Pérez, R.: *La acción exterior de las Autonomías en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2009, pp. 147-178, p. 161-162.

En otros casos, los responsables de los organismos no dependen exclusivamente de una decisión autonómica ni responden exclusivamente ante su gobierno sino que sustentados bajo fórmulas consorciales entre distintas administraciones territoriales escapan al control de la Asamblea (Casa América, Casa Asia, Casa del Mediterráneo, Casa Árabe).

La anterior diversidad instrumental convive con cierta complejidad organizativa no hay que olvidar que la acción exterior autonómica tiene, en ocasiones, contenido simbólico pero la mayor parte de las veces su ejercicio es puramente instrumental por lo que será desarrollada de forma autónoma por cada Consejería del Gobierno autonómico. Asimismo, aquellas tareas más netamente exteriores como pueden ser la cooperación al desarrollo, la presencia ante las Instituciones Comunitarias y en Organizaciones Internacionales son desarrolladas en ocasiones desde la Consejería de Presidencia y en otras desde Consejerías afines, por lo que las preguntas para su control se producen ocasionalmente en el marco de Comisiones Legislativas y otras dentro de los debates de política general.

El control de la actividad del ejecutivo por parte de Les Corts Valencianes se realiza básicamente a través de preguntas realizadas, casi en exclusiva, en la Comisión de Asuntos Europeos y en la de Derechos Humanos y Tercer Mundo,²⁴⁵ aunque algunas de ellas son tratadas en los debates de política general. La razón no es otra que la persistente convicción sobre que estas cuestiones no forman parte del debate sobre política general. El ínfimo número de cuestiones planteadas permite afirmar cierta falta de interés por Les Corts hacía esta labor.

El bagaje de la Comisión de Asuntos Europeos de Les Corts es más bien escaso, puesto que se ha reunido en 31 ocasiones desde su creación en 1988. Del análisis de sus trabajos se desprende que desde febrero de 2003 hasta mayo de 2005, no fue presentada ninguna cuestión para ser incluida en el orden del día, como tampoco entre el 2 de junio de 2006 y el 14 de abril de 2008.

En todo caso cabe identificar una importante evolución en el objeto de las cuestiones planteadas: en las primeras sesiones de la Comisión estaban referidas a normas o políticas comunitarias que afectaban decisivamente a los intereses valencianos, normalmente la Cámara preguntaba al Conseller sobre el tipo de medidas que pensaban adoptarse en relación a la protección de la agricultura, la pesca, así como, respecto las actuaciones a desarrollar desde de la Oficina en Bruselas.²⁴⁶ Tras el inexplicable periodo de inactividad mencionado, la Comisión comenzó la VII Legislatura con una mejora considerable en lo referente, tanto al número de preguntas planteadas como a la temática de las mismas.

²⁴⁵ Artículo 45.2 del Reglamento de les Corts Valencianes, de 18 de diciembre de 2006 (BOC 248/VI de fecha 29.12.2006, DOGV núm. 5425 de 10 de enero).

²⁴⁶ Medidas a adoptar en relación a la agricultura y sobre los Acuerdos de Pesca UE-Marruecos, así como, respecto de las actuaciones que la Comunidad Valenciana pensaba desarrollar a través de su oficina en Bruselas Comisión de Asuntos Europeos Reunión 2/1995, IV Legislatura, 11 de diciembre de 1995; Reunión 3 IV Legislatura, 16 de abril de 1996.

Un análisis más exhaustivo de las preguntas planteadas en el Pleno y en la Comisión²⁴⁷ muestra nuevos intereses entre los Diputados dónde podríamos distinguir tres ámbitos:

- Un primer grupo relativo al funcionamiento de la estructura orgánica valenciana para la acción exterior²⁴⁸ como cuándo se creará el Comité Valenciano de Asuntos Europeos, qué composición tendrá y qué criterio se seguirá para su elección y nombramiento.
- Un segundo grupo de preguntas relativo a las líneas de la política de acción exterior seguidas desde el Consell en relación a diversas cuestiones europeas,²⁴⁹ a intentar recabar información sobre la defensa de los intereses valencianos ante el Comité de las Regiones, a las acciones a desarrollar para la plena incorporación de la Comunidad Valenciana al grupo de regiones más competitivas de Europa,²⁵⁰ a la política de cooperación interregional europea²⁵¹ y a mejorar la obtención de información en la Unión Europea.²⁵²

²⁴⁷ Comisión de Asuntos Europeos. Reunión 2/VII de fecha 15.04.2008 y Reunión 1/VII, 28 de junio de 2007.

²⁴⁸ Pregunta urgente en el Pleno a la Dirección General de Cooperación sobre el papel de la participación de los centros valencianos en el exterior, BOCV 240 (27/11/2006); Pregunta urgente en el Pleno a la Dirección General de Cooperación sobre el número de veces que se ha reunido la Comisión interdepartamental de relaciones externas desde su creación Creada por Decreto 3/2000 de 11 de enero, BOCV 240 (27/11/2006); Diversas preguntas escritas sobre la fecha prevista y objetivos para la creación del Observatorio de políticas europeas, así como, la composición que tendrá y qué criterios se establecerán para la elección de sus miembros; respecto a la Oficina de la Comunidad Valenciana en Bruselas, cuantas personas componen su personal, cuántas lo están con cargo a la Generalitat, cuantas con cargo a la Fundació Comunitat Valenciana Región Europea y cuántas a otras entidades que mantienen relación con la misma, así como, cuál es su modelo contractual, BOCV 036 (08/03/2004) y BOCV 84 (20/01/2005)/BOCV 188 (26/04/2006); Pregunta Oral formulada en el pleno BOCV 105 (23/05/2005).

²⁴⁹ Entre ellas pueden destacarse: la preguntas realizadas sobre la presencia o ausencia de los representantes valencianos en los foros europeos de defensa de intereses regionales, sobre cuáles son los objetivos del Plan de Acción Exterior de la Generalitat anunciado en 2007 por la Generalitat Valenciana, solicitud de información sobre los resultados de las actuaciones exteriores en las que participan autoridades o funcionarios valencianos. *Vid.* BOCV 10 (06/10/2003); Pregunta escrita sobre el viaje del Presidente Francisco Camps a Bruselas en febrero de 2004. BOCV 040 (13/04/2004) y BOCV 53 (12/07/2004); Pregunta escrita sobre el viaje del Presidente Francisco Camps a Bruselas en 2 y 3 de marzo de 2005 BOCV 111 (10/06/2005); Pregunta escrita sobre el viaje del Presidente Francisco Camps a Bruselas en 10 y 11 de octubre de 2005 BOCV 250 (05/01/2007) y BOCV 269 (06/03/2007); Pregunta escrita sobre viajes realizados por funcionarios de la Dirección General de Cooperación BOCV 197 (19/05/2006) y BOCV 220 (05/09/2006).

²⁵⁰ Pregunta oral formulada en el Pleno BOCV 262 (19/02/2007).

²⁵¹ Pregunta urgente BOCV 173 (24/02/2006).

²⁵² Pregunta urgente planteada en el Pleno BOCV240 (27/11/2006).

- Finalmente se distingue un último grupo de preguntas dirigidas a solicitar información sobre el contenido de los Acuerdos exteriores de colaboración que se hayan suscrito con otros Estados o tengan por objeto desarrollar actuaciones exteriores.²⁵³

Las nuevas redacciones estatutarias han extendido las posibilidades de actuación exterior de las Autonomías en el marco de la acción exterior estatal –presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas para la negociación de Tratados o en las delegaciones ante Organizaciones Internacionales–. Esto lleva implícitamente aparejada una ampliación del ámbito de control de las asambleas autonómicas a aspectos mucho más complejos tanto en su contenido como en su formulación. Cabría también preguntarse si no debería implementarse el control sobre las quejas de la Comisión al Estado por inaplicación del derecho comunitario transferido a las Autonomías. En este sentido, cabe aguardar a la aplicación efectiva de los Estatutos para valorar si las asambleas están dispuestas a desarrollar la función de control en este marco ampliado.

Aunque el papel de control pueda parecer de segundo orden, no es así, por cuanto de él depende el limitar las arbitrariedades de los responsables de la acción exterior y de la ilegalidad de sus actos y resulta igualmente trascendental en la medida que son las asambleas regionales las que aprueban los presupuestos autonómicos y, por tanto, dan el visto bueno a las partidas presupuestarias que van a permitir o no, llegado el caso, poner en marcha acciones concretas o continuar las ya empezadas.

En conclusión, como afirma Caterina García los debates y preguntas parlamentarias sobre la acción exterior raramente han constituido un control asambleario sobre la acción exterior, estando centrados en temas particulares muy concretos como el control del gasto público en los viajes y misiones al exterior o alguna cuestión exterior puntual por lo que el control democrático de la acción exterior puede ser considerado antes y después de las reformas estatutarias insuficiente.²⁵⁴ Por tal motivo, la determinación en el debate de investidura de la estra-

²⁵³ Preguntas escritas sobre: Convenio de colaboración de la FVMP, Ayuntamientos y Diputaciones para el fomento del voluntariado de cooperación BOCV 11 (10/13/2003); Programas de cooperación al desarrollo en África del Norte y Magreb 2000, Programas de cooperación al desarrollo con Hispanoamérica Ecuador-Colombia 2000-2003; BOCV 015 (27/11/2003); Solicitantes y Subvenciones del Programa de cooperación Internacional al Desarrollo 2003 BOCV 53 (12/07/2004) BOCV 64 (18/10/2004); Grado de ejecución del Plan de Director de Cooperación Valenciana 2004-2007 BOCV 130 (16/09/2005) y BOCV 196 (16/05/2006). Convenio de colaboración de la Fundación Humanismo y Democracia” para cooperación al desarrollo BOCV 161 (20/01/2006) y BOCV 202 (01/06/2006).

²⁵⁴ García Segura, C. y Varquer, J.: “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la Reforma del Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R.: *La acción exterior de las Autonomías en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2009, pp. 147-178, p. 161-162, 165.

tegia a adoptar en materia de acción exterior por parte del Ejecutivo, facilitaría a los diputados un mejor control posterior de la utilización de los diversos instrumentos.

E) Otras Funciones

Junto a funciones más tradicionales como la acción exterior directa, el impulso político o el control del ejecutivo, las asambleas autonómicas han sido ahora investidas de nuevas funciones derivadas, por un lado, de las nuevas redacciones estatutarias y, por otro, del desarrollo del proceso de integración europeo y su creciente preocupación por incrementar el papel regional en la construcción europea. Dichas funciones son:

a) El control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea por parte de las asambleas regionales.

El principio de subsidiariedad significa, en su formulación más sencilla, que la unidad mayor no debe hacer aquello que la unidad menor hace mejor. Durante el proceso de evolución de la Unión Europea como entidad supraestatal, la subsidiariedad ha ido adquiriendo una importancia creciente, tratando de incorporar en él un instrumento político y otro jurídico para definir una cuestión esencial: la articulación entre los poderes de las instituciones europeas y los de los Estados miembros. Su incorporación en el artículo 3*b* del Tratado de Maastricht²⁵⁵ sirvió para contentar a aquellos Estados que deseaban frenar el proceso de integración europeo y, simultáneamente, a aquellos otros Estados compuestos cuyas entidades subestatales veían cómo la cesión de competencias vaciaba progresivamente su ámbito de poder. La configuración del principio según Maastricht cumplía una doble función: Por un lado, una función política para articular el reparto constitucional de competencias entre los Estados y la Unión (Artículo A del Tratado de la Unión Europea); por otro, como principio jurídico que regula el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión (art. 3B Tratado de la Comunidad Europea), cuya aplicación es controlable jurisdiccionalmente por el Tribunal de Justicia. Las reformas producidas por los Tratados de Ámsterdam o Niza no afectaron de forma determinante a la configuración del principio de subsidiariedad, por lo que los Estados se ocuparon de introducir

²⁵⁵ Ciertamente el principio de subsidiariedad aparece prácticamente en el mismo momento de creación de las Comunidades Europeas. Se encontraba ya de forma germinal en el artículo 5 del Tratado de la CECA, e implícitamente en el artículo 308 del Tratado de Roma. Posteriormente un proyecto de Tratado elaborado en 1984 por el Parlamento Europeo estableció que “el principio de subsidiariedad es uno de los principios esenciales de la Unión”, aunque el Acta única Europea limitó la operatividad del principio de subsidiariedad a la materia de protección del medio ambiente.

el debate sobre las formas para su control en los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa del que saldría el fallido Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

El problema a la hora de aplicar la subsidiariedad es que los Tratados europeos no atribuyen a la Comunidad Europea determinadas materias sino que les imponen determinados objetivos a alcanzar y funciones concretas por cumplir. Por lo que se puede distinguir las competencias expresamente definidas en los Tratados, las llamadas competencias subsidiarias y los poderes *implícitos* reconocidos por el Tribunal de Justicia. El principio de subsidiariedad exige que en todo caso y en cada intervención de las Comunidades Europeas se tenga una base jurídica que le atribuya la competencia para ejercerla, y las condiciones que tienen que motivarse en el preámbulo de cualquier medida que aquella adopte.

Así pues, la subsidiariedad aparece como un principio modulador o, más bien, orientador de la manera en la que la Unión debe ejercer las competencias que comparte con sus Estados Miembros, de tal forma que la acción comunitaria sólo se justifica legítimamente cuando el objetivo que persigue se consigue más eficazmente, tiene un alcance general y resulta de interés comunitario o, en otros términos, cuando la acción de los Estados es insuficiente y resulta claro que sólo la acción comunitaria está en medida de alcanzar la dimensión o los efectos perseguidos”²⁵⁶

Como es sabido, el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa nunca entró en vigor, pero los procedimientos de control de subsidiariedad y proporcionalidad contenidos en su Protocolo sí serán aplicados a través del Tratado de Lisboa, si alguna vez éste entra en vigor. El Tratado de Lisboa establece la posibilidad del control *ex ante*, conocido como alerta temprana, por el cual la Comisión remite a los parlamentos nacionales la propuesta legislativa acompañada de una ficha motivada que debe considerar la posición regional –expresada en su caso, a través del Comité de las Regiones–.²⁵⁷ Por su parte, los parlamentos nacionales disponen de un plazo máximo de 8 semanas para remitir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión su posición acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad. La Comisión no consiguió incorporar que el control *ex ante* fuese directamente reali-

²⁵⁶ Iglesias Buhigues, J. L., “Relaciones con la...”, *ob.cit.*, p. 1050.

²⁵⁷ “El Comité de las Regiones dictamina obligatoria o facultativamente sobre los proyectos legislativos, pudiendo tomar posición sobre la compatibilidad de éstos con el principio de subsidiariedad así como referirse a las repercusiones previsibles de dichos proyectos desde el punto de vista de la ejecución administrativa y de la financiación regional y local. Con el fin de cumplir mejor con esta labor de vigilancia, el Comité de las Regiones, ha establecido en 2006 una Red de control de la Subsidiariedad, con la finalidad de potenciar el intercambio de información sobre las propuestas y documentos de la Comisión. La Comunitat Valenciana participa en esta red” (Juste Ruiz, J. y Enguñadanos Weyler, A., “La dimensión exterior del...*ob.cit.*”, p. 35).

zado por las asambleas regionales en el caso de las regiones con competencias legislativas,²⁵⁸ sin embargo el artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁵⁹ establece expresamente que los parlamentos nacionales podrán consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas, quedando bajo la voluntad estatal adoptar un procedimiento que permita, durante este plazo de ocho semanas recabar la posición autonómica.

Respecto al control judicial *ex post* cabe recordar que las Autonomías carecen de legitimación activa y, por tanto, si pretenden que se ejerza el recurso por vulneración del principio de subsidiariedad previsto en el artículo III-365 del Tratado de la Constitución Europea, deberán hacerlo a través del Estado.²⁶⁰

Los legisladores autonómicos no han perdido la oportunidad otorgada por la reforma de sus Estatutos de Autonomía para asegurar que las asambleas regionales tendrán un papel en el control de subsidiariedad del derecho comunitario en el marco de sus competencias. Probablemente la coincidencia temporal que se produjo entre el proceso de proposición y aprobación de los Estatutos y la firma y ratificación del Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa ayudó a que esta cuestión fuera introducida pero también, provocó que se hiciera de forma genérica sin determinar exactamente el procedimiento para ello. El Estatuto catalán en su artículo 188 confiere al Parlamento de Cataluña la facultad “de participar” cuando las propuestas legislativas “afecten a competencias de la Generalitat”. Andalucía ha invertido los términos del proceso, convirtiendo “participar” en “será consultado”, con lo que el Parlamento Andaluz se convierte en un nuevo “jurisconsulto” previo a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas europeas.²⁶¹ En ambos casos se trata de

²⁵⁸ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (25 de octubre de 1993), Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad anejo al Tratado de la Comunidad Europea, Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (Parte I Título III artículo I-11).

²⁵⁹ Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad C 306/150 DOCE 17 de diciembre de 2007.

²⁶⁰ Si el Tratado de Lisboa entra en vigor, el Comité de las Regiones podrá recurrir al Tribunal de Justicia solicitando la anulación de una norma de la Unión Europea ante una violación en la aplicación del principio de subsidiariedad, en aquellos casos en que la Constitución prevea la consulta previa al Comité. Pese a que hasta la fecha, como ya se ha indicado, los escasos recursos con este objeto no han permitido la anulación de norma alguna por este motivo, los nuevos requisitos de motivación en la ficha anexa a las propuestas legislativas, si pueden sustentar la posibilidad del control jurisdiccional a instancias del Comité de las Regiones. (Juste Ruiz, J. y Enguñados Weyler, A., “La dimensión exterior del...*ob.cit.*”, p. 35).

²⁶¹ Artículo 237. EA Andalucía: El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcional que establece el derecho comunitario.

fórmulas de participación “de baja intensidad” por su carácter no vinculante, pero su momento de presentación convierte al informe sobre la posición autonómica en el centro del debate, en el caso andaluz, por el acicate que el mismo puede suponer a efectos de promover la acción de control.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la propuesta realizada por Cardona Llorens durante su comparecencia ante la Comisión Especial subsanaba la ausencia de este procedimiento mediante la incorporación, en el Estatuto, de la obligación del Senado de transmitir a las Cortes Valencianas todas las propuestas que le llegaran de la Comisión para su informe previo, así como que el Senado tomaría en consideración la posición que adopten las Cortes Valencianas tanto en el control *ex ante* como en el control *ex post*, especialmente si coincide con la posición de otras Comunidades Autónomas.²⁶² De este modo, se aseguraba la recepción de la información por parte del legislativo valenciano estableciendo la obligación de envío para el destinatario natural de los trabajos de la Comisión. Por otro lado, Les Corts valencianes dispondrían de la posibilidad de pronunciarse sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad en la propuesta remitida o no hacerlo, sin que ello alterara el plazo establecido para el pronunciamiento del Senado. La propuesta resultaba tremendamente útil al establecer un procedimiento concreto que aseguraba su eficacia, sin embargo, olvidaba que el control de subsidiariedad es un deber para el correcto funcionamiento de la integración comunitaria y como tal, debía haber sido configurado en el Estatuto, estableciendo el mandato sobre Les Corts de pronunciarse en todo caso, incluso cuando no se observara riesgo de violación del principio de subsidiariedad.

Finalmente la redacción definitiva del apartado a) del artículo 61.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana se alejó de la propuesta realizada ante la Comisión Especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto y estableció que ésta participará, como región de la Unión Europea y sin perjuicio de la legislación del Estado, en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad establecidos por el derecho comunitario. Por su parte Les Corts ha establecido en su Reglamento un precepto dedicado a establecer el procedimiento para dicho control en sede autonómica, quedando a la espera de la determinación del procedimiento en sede nacional y de saber cómo se valorará la posición valenciana.²⁶³

La redacción valenciana padece de similares problemas que otras Autonomías:²⁶⁴ en primer lugar, configura el control de subsidiariedad como una facultad y no como un derecho; en segundo lugar, no incluye el método en el que la

²⁶² Cardona Llorens, J., “Comparecencia en Les Corts...”, *ob.cit.*, p. 23.

²⁶³ Artículo 181 Reglamento de las Cortes Valencianas.

²⁶⁴ Artículo 93 EA Aragón, 62.2 EA Castilla y León, 112 EA Baleares.

Autonomía debe participar de dicho control. Cuestión esta última paradójica puesto que su remisión al ordenamiento comunitario resulta inútil por cuanto es poco probable que éste establezca nunca un procedimiento más regional que el establecido en el Protocolo. Asimismo cabe esperar a que el Estado establezca una regulación específica de la participación autonómica en el control de subsidiariedad.

En opinión de Juste Ruiz y Enguídanos Weyler el Estatuto valenciano emplea la expresión “participará” en el sentido de la obligación para las Cortes Generales de consultar a les Corts en el marco de este mecanismo de control. La regulación del procedimiento interno en les Corts para la adopción de una decisión en el marco de este procedimiento se encuentra ya contenida en el actual artículo 181 del Reglamento de les Corts Valencianes,²⁶⁵ pero dado que aún nos encontramos en periodo de ratificación del Tratado de Lisboa, se está aún a la espera de la articulación de la relación con las Cortes Generales.²⁶⁶

b) La autorización para la suscripción de acuerdos exteriores

Algunos Estatutos han incorporado entre sus preceptos dedicados a la acción exterior de las Autonomías el poder de autorización o aprobación de la asamblea regional sobre determinados acuerdos exteriores suscritos por sus ejecutivos.

El Estatuto castellano-leonés ha establecido la posibilidad de la Comunidad Autónoma de suscribir acuerdos de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas para el desarrollo de actividades de proyección exterior en el ámbito de sus competencias. Al igual que en el caso de los Convenios de colaboración en general, éstos deben ser aprobados por las Cortes Autonómicas.²⁶⁷

Más enigmático resulta el Estatuto valenciano en los apartados cuarto y quinto del artículo 62 cuando establece que:

“4. La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas.

5.–La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de Tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts”.

²⁶⁵ Reglamento de les Corts Valencianes, aprobado por el Pleno de les Corts el 18 de diciembre de 2006; Artículo 181. De la participación de la Comunitat Valenciana en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

²⁶⁶ Juste Ruiz, J. y Enguídanos Weyler, A., “La dimensión exterior del Estatuto de la... *obcit*, p. 183.

²⁶⁷ Artículo 67 EA Castilla-León

Respecto al primer apartado hay que manifestar que, si bien no está clara cuál es la naturaleza jurídica de estos acuerdos,²⁶⁸ de su propia letra puede extraerse que derivan consecuencias jurídicas y por tanto, deben ser distinguidos de los contenidos en el apartado 5. El requerimiento de autorización previa por Les Corts, entendiéndose por mayoría absoluta, constituye un elemento básico en el control de la acción de Gobierno por cuanto como éstos sí son acuerdos normativos que implican consecuencias jurídicas y, por ello, exigen la previa autorización de Les Corts. El problema surge cuando nos planteamos el contenido de estos acuerdos exteriores, ¿qué ocurrirá cuando versen sobre una competencia exclusiva de la Comunidad Valenciana que tenga efectos jurídicos pero no se refieran a gestión o prestación de servicios? La ausencia de una respuesta lleva a preguntarse si cabe una interpretación extensiva de este tipo de convenios circunscribiéndolo al ámbito de la competencias exclusiva, en cuyo caso, prácticamente la totalidad de la acción exterior de la Generalitat quedaría sometida a la autorización de la Asamblea o, si por el contrario, la ausencia de determinación concreta puede derivar en un vaciamiento del precepto y una evasión al control de la Cámara.

Respecto al apartado quinto del artículo 62 del Estatuto valenciano, coincido con Juste Ruiz, cuando afirma que resulta oportuna y responde a un objetivo de información respecto de la acción del Consell, e igualmente, respecto a la importancia de haber establecido que dicha comunicación se realice con anterioridad a la celebración del acuerdo.²⁶⁹ Este precepto invierte la responsabilidad, siendo ahora la Generalitat quien deberá informar, al menos periódicamente, a Les Corts sobre cualquier acuerdo exterior suscrito.

III.3. LA INFORMACIÓN COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ASAMBLEARIAS

Las asambleas constituyen el paradigma del principio democrático sea cual sea el nivel territorial evaluado. No obstante, resultado de la propia actividad parlamentaria sucede que, en ocasiones, los diputados se alejan del ciudadano y los grupos parlamentarios en minoría pierden confianza en su propia capacidad de influencia, centrando su actividad únicamente en desgastar al Gobierno. Por otro lado, el grupo mayoritario entra en una dinámica de dejación de funciones que convierten sus preguntas e interpelaciones en vehículo de lucimiento del Gobierno más que en instrumento para su control.

²⁶⁸ En opinión de Juste Ruiz, la definición adoptada por el legislador valenciano es una suerte de versión exterior de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios que la Comunidad Valenciana puede celebrar tanto con el Estado como con otras Autonomías españolas como queda contemplado en el artículo 59.1 del estatuto. (Juste Ruiz, J., "La acción exterior...", *ob.cit.*, p. 1103). El artículo 179 del Reglamento de Les Corts está dedicado a Convenios con el Estado y otras CCAA, pero su último párrafo (179.6) dice que funciona igual para lo previsto en el 62.4 del Estatuto.

²⁶⁹ Juste Ruiz, J., "La acción exterior...", *ob.cit.*, p. 1107.

La actividad de control implica un conocimiento *a priori* de la actividad controlada, e incluye una confrontación entre la actividad controlada y los parámetros que rigen para dicha actividad e incorpora un juicio sobre la correspondencia entre la actividad controlada y la que hubiera sido deseable en términos ideales. Por lo que conocer es un elemento esencial para juzgar,²⁷⁰ aunque la importancia de la información no sólo se circunscribe al ámbito de la función de control sino que resulta esencial para la mejor realización de las funciones parlamentarias cualquiera que sea el ámbito material contemplado.

Pese a lo anterior las preguntas e interpelaciones realizadas son, en muchas ocasiones, producto exclusivamente de la documentación entregada a la Cámara sin haber recurrido a otras fuentes de información externas. El Tribunal Constitucional ha consolidado la obligación del ejecutivo de informar adecuadamente sobre sus actividades y aunque en ocasiones dicha información resulta insuficiente, no hay que olvidar que la Constitución ha reconocido el derecho individual de los diputados a recabar información y requerirla de la Administración Pública.²⁷¹

El papel predominante de los ejecutivos en el ámbito exterior sólo es admisible desde el principio democrático si se dispone, simultáneamente, de una cámara parlamentaria fuerte en el sentido de que ejerza su labor de control con plenitud y disponga de la información adecuada. Cuando una cámara regional tenga que decidir sobre un acuerdo exterior, la asignación de determinados fondos europeos o el establecimiento de un organismo de cooperación interregional, por lo general, no dispone de la posibilidad de modificar los textos ya convenidos. Por ese motivo es importante que los diputados dispongan de la información completa y con tiempo suficiente antes de su suscripción. Por otro lado, la Asamblea debería igualmente conocer cuál es la intención que tiene el ejecutivo cuando pretende suscribir dichos acuerdos para determinar si éstos sirven verdaderamente a los intereses ciudadanos políticamente representados. Por otro lado, en el ámbito de los asuntos europeos los Parlamentos Autonómicos necesitan cumplir sus funciones de una forma especialmente eficaz, no olvidemos que Europa es una excelente excusa para todos los ejecutivos a la hora de evadir responsabilidades, por lo que es un deber de las cámaras de representación estar armadas para inutilizar esa vía de escape.²⁷²

²⁷⁰ Ignacio Mariezcurrena, M., "El derecho de los Diputados a solicitar informes", núm. 11, *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid (2004)*, pp. 139-146, p. 140.

²⁷¹ STC 203/2001, de 15 de octubre (BOE núm. 279 supl, 21 de noviembre de 2001); Vid Arruego Rodríguez, G., "Ius in offium parlamentario y respuesta de las solicitudes de información" en *Gobierno y Constitución: Acta del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 171-184; Vid Ignacio Mariezcurrena, M., "El derecho de los Diputados a solicitar informes", núm. 11, *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid (2004)*, pp. 139-146, p. 145.

²⁷² Tudela Aranda, J., "La evolución del Estado... *ob.cit.*", p. 132.

Cuando se abordan cuestiones relacionadas con el ámbito internacional, la obtención de información resulta vital por las propias particularidades del medio exterior: por un lado, la diversidad de actuaciones que pueden darse y la diversidad de actores y factores que pueden contemplarse; por otro, por resultar relativamente reciente y todavía, alejado, de la actividad habitual de las asambleas regionales; y, finalmente, por la trascendencia creciente de las capacidades de las Autonomías en el ámbito exterior.

Al margen de la obligación de prestar información por parte del ejecutivo y de la posibilidad de comparecencia de senadores y eurodiputados, existen diversos cauces para la obtención de información:

- En primer lugar, el derecho de información contenido en las cláusulas internacionales. En el caso valenciano, la redacción del artículo 62.1.d) contiene graves incongruencias pero consagra la facultad autonómica de pronunciarse sobre la negociación de un Tratado mediante un dictamen, además su combinación con el artículo 22k) del Estatuto permite a las Corts valencianes debatir y emitir su posición sobre la negociación.
- En segundo lugar, hay que recordar que la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 de 26 de mayo sobre el asunto “Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas”, vino a confirmar la constitucionalidad de la Oficina abierta a partir de una interpretación sustantiva del título relaciones internacionales. La existencia de estos órganos de la estructura para la acción exterior ha sido consolidada en las nuevas redacciones estatutarias como una herramienta para la defensa de los intereses autonómicos que, como en el caso de Cataluña ya no han quedado limitados exclusivamente al ámbito comunitario. Las Tesis de Stuttgart²⁷³ reconocen que los Parlamentos de los Länder y las asambleas regionales deben estar representados en estas Oficinas de Bruselas por personas de contacto. No olvidemos que, en el caso valenciano, el Estatuto ha operado una mutación de la Oficina de la Generalitat Valenciana en una Delegación de la Comunidad Valenciana. Las tesis de Stuttgart propusieron varias soluciones de cara a favorecer la presencia parlamentaria en las Oficinas: la primera consiste en la presencia física bien de parlamentarios, bien de personal al servicio del parlamento autonómico; la segunda se refiere a la disposición de un funcionario o trabajador de la propia Delegación encargado de atender las demandas parlamentarias de información que, en todo caso, le son debidas.
- Un tercer cauce de obtención de información sobre las cuestiones exteriores son las Comisiones creadas en las asambleas regionales. En el caso va-

²⁷³ Las tesis de Stuttgart son una Declaración de principios suscrita en mayo de 1997 en una Conferencia interregional organizada por el Landtag del Baden-Württemberg en colaboración con el Centro Europeo de Investigación sobre el Federalismo de Tübingen, sobre el papel de los Parlamentos regionales de la Unión Europea en el marco de la política europea.

lenciano, la actuación de las Comisiones se ha dirigido fundamentalmente a solicitar las comparecencias de responsables políticos o de la Administración valenciana para explicar su actuación en cuestiones concretas.²⁷⁴ Sin embargo, entre sus atribuciones se encuentra también la de solicitar la presencia de expertos en aquellos asuntos que, en el marco de sus actuaciones, considere relevante abordar. Alguna Cámara autonómica ya realiza un uso intensivo de dicho recurso;²⁷⁵ en el caso valenciano, la Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo ha escuchado en esta legislatura la comparecencia del presidente d'Ecurunari y de Irmalicia Velásquez Nimatuj para explicar la situación de los pueblos indígenas de Guatemala y Ecuador.²⁷⁶ El cumplimiento del apartado tercero del artículo 62 y el fomento de la cooperación para lograr la paz y el desarrollo humano aconsejan incrementar la presencia de expertos en sus comisiones, particularmente en cuestiones relativas al contexto mediterráneo. Igualmente podrían solicitar la comparecencia de Senadores y Eurodiputados para que, al menos una vez al año, informaran a los diputados sobre el estado de los trabajos en sus respectivas cámaras que les pudieran interesar.

- En cuarto lugar, algunas Autonomías como el País Vasco han encargado la elaboración externa de un informe anual dónde se recogen las actuaciones exteriores de los distintos actores de la Administración vasca, dicho informe queda a disposición de los diputados del Parlamento vasco para su consulta. La Comunidad Valenciana ha incorporado en su nueva redacción estatutaria²⁷⁷ la creación del Comité de Asuntos Europeos como

²⁷⁴ El Diario de sesiones indica que desde su nacimiento han sido solicitadas comparecencias ante la Comisión para exponer cuestiones concretas en 11 ocasiones durante las sesiones: 41-C, 50-C, 212C, 226, 246, Reunión 3/1995, Reunión 4/1996, Reunión 5/I 1997, Reunión 4/2002, Reunión 5/2006 y Reunión 3/2001. Especialmente destacables fueron: Comparecencia de Jaume Avaella Roig, Director General de Relaciones Institucionales para explicar un acuerdo suscrito entre el IMPIVA y el ICEX solicitada durante la II Legislatura en la reunión 18 de marzo de 1988 por ser la primera, y la Comparecencia de Vicente Rambla Momplet para informar y dar a conocer los contenidos del informe sobre escasez y sequía de agua presentado por el Presidente de la Generalitat ante el Comité de las Regiones de la Unión Europea en la sesión de 15 de marzo de 2008.

²⁷⁵ El Parlament de Catalunya, sólo durante la séptima legislatura invitó a conocidos expertos como Arcadi Oliveras (Doctor en Ciencias Económicas, experto en Economía Mundial), Luis de Sebastián (Catedrático de Economía de ESADE) y Manuel Castells (Catedrático de Sociología y Planificación Urbana y Regional en la Universidad de California en Berkeley) para informar sobre los efectos del Cambio Climático. También, el delegado del Frente Polisario en Catalunya, un representante del Partido Democrático del Kurdistan, el excoordinador del Programa de ayuda humanitaria de la ONU en Irak o el Director del Institut Europeo de la Maditerrania.

²⁷⁶ La coordinadora más importante de los pueblos indígenas de Ecuador y una Académica Guatemalteca respectivamente, sesión de 15 de noviembre de 2007 de la Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo.

²⁷⁷ Artículo 61 EA Comunidad Valenciana.

órgano consultivo²⁷⁸ encargado de elaborar propuestas e informar sobre aquellos aspectos del proceso de integración que puedan interesar especialmente a la Comunidad Valenciana. Técnicamente podrá realizar su labor tanto tras la recepción de una solicitud externa como por propia iniciativa y, aunque en principio tenga por objeto asesorar al President de la Generalitat, nada impediría su comparecencia ante el Pleno o ante la Comisión de Asuntos Europeos. En el momento de cierre del presente capítulo aun no se ha presentado el proyecto de Ley para su creación, en cualquier caso, el mismo debería recoger su carácter técnico, colegiado, absolutamente al margen de la Administración para garantizar su independencia y dotado de medios suficientes para realizar sus funciones.

- En quinto lugar, hay que recordar que la CALRE²⁷⁹ puso el acento en el papel que las Asambleas regionales debían adoptar en la construcción europea ayudando a evitar y eliminar irritaciones, temores y reservas injustificadas, por lo que en la tarea de dotarlas de los medios necesarios para cumplir dicha función se propusieron algunas medidas entre las que cabría destacar, la creación en cada Asamblea de una Oficina de Asuntos Europeos que asesore a diputados y personal cualificado al servicio de la Asamblea que permita el intercambio de información con el resto de Cámaras y la creación de una Red de información virtual sobre los trabajos realizados por las Comisiones de Asuntos Europeos y, particularmente, en el marco del control del principio de subsidiariedad.
- En sexto lugar, también estarán disponibles los informes anuales que redactarán las Comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma que Estatutos como el catalán o el andaluz han establecido. Estas Comisiones están formadas por representantes del Estado y por representantes de cada uno de los ejecutivos autonómicos que las han incorporado pero sus informes son públicos. Éstos si bien no estarán específicamente dedicados al ámbito exterior incorporarán información relevante relacionada con la acción exterior del Estado.
- En séptimo lugar, algunas Autonomías a fin de garantizar una correcta difusión de los acuerdos exteriores suscritos han establecido registros públicos de los mismos.²⁸⁰ El Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto establece la comunicación previa a la Administración General del Estado y la

²⁷⁸ El Gobierno valenciano disponía ya del Consejo de la Comunidad Valenciana para el Debate sobre el Futuro de Europa creado mediante Decreto 85/2002 de 30 de mayo.

²⁷⁹ Documento final reunión internacional organizada por el Landtag de Baden Württemberg sobre el papel de los Parlamentos de los Länder y de los Parlamentos regionales de la Unión Europea en el marco de la política europea.

²⁸⁰ Decreto catalán 52/2005, de 5 de abril, de creación y regulación del Registro de convenios de colaboración y cooperación (DOGC núm. 4507, 10 de noviembre de 2005).

publicación oficial de los convenios suscritos con entidades extranjeras. Sin embargo, el Real Decreto se refiere a los acuerdos de cooperación transfronteriza por lo que no resulta aplicable a los acuerdos suscritos por la Comunidad Valenciana. En el ámbito valenciano, no hay disposiciones relativas a la publicación de este tipo de acuerdos, aunque sostiene Armengol i Ferrer que en el caso valenciano, queda establecida la obligación de la publicación en el BOCV puesto que así lo determina el apartado primero del artículo 59 del Estatuto Valenciano. La interpretación deriva de la asimilación de los acuerdos de colaboración y gestión de servicios con regiones europeas a los acuerdos de colaboración y gestión suscritos con otras Autonomías pero el enigma que, hasta el momento, constituyen esa denominación en el ámbito exterior hace inviable la interpretación. Por otra parte, cabe preguntarse si la interpretación de Armengol i Ferrer también se extendería a los apartados tercero y quinto del artículo 62. Hasta el momento han sido escasos los acuerdos exteriores suscritos por la Generalitat Valenciana que han sido publicados; desde luego disponer de un registro público favorecería la difusión del contenido de estos acuerdos y el control de sus actividades y esto sin perjuicio de que pueda ser igualmente publicados en el BOCV o en el BOE.

- Por último, no puede olvidarse la apuesta de los países occidentales por las nuevas tecnologías como medio para difundir el ordenamiento jurídico. Además, desde los años ochenta las Autonomías se han dotado de Centros de Documentación Europea al servicio del ciudadano y las propias Instituciones Europeas, las Organizaciones Internacionales y las asociaciones interregionales actualizan constantemente sus sitios web para facilitar el acceso a sus trabajos, sin perjuicio, de la facilidad de dirigirse directamente a la Institución correspondiente para solicitar que le sean enviada determinada documentación aún no accesible desde la Red.

Vistos los diferentes cauces de obtención de información al servicio de los diputados para mejorar el ejercicio de sus funciones, hay que recordar que su utilización sirve a los parlamentos modernos para no verse víctimas del monopolio de la información por parte del Ejecutivo y como requisito esencial del correcto ejercicio de sus funciones. Por ello, cabe preguntarse en qué medida resulta achacable a la falta de información la insuficiente actuación exterior y el escaso control e impulso político sobre las cuestiones exteriores y europeas que, en términos generales, realizan las asambleas autonómicas. Tal vez resulte más ajustado entender que las cuestiones internacionales resultan todavía lejanas y poco dadas al rédito político por lo que, como sucede en la Administración, acaben quedando siempre en manos de diputados especialistas y convencidos de su importancia que deben incluso, batallar dentro de su propio grupo político, la adopción de iniciativas exteriores y su inclusión en los debates de política general.

CONCLUSIONES FINALES

El Derecho Internacional Público nunca ha negado de forma tajante la capacidad de actuación internacional de las entidades subestatales. Largas discusiones científicas, sirvan como ejemplo el proceso de elaboración de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados o, más recientemente, las producidas en el seno de la Comisión de Derecho Internacional a colación del proyecto de artículos sobre Responsabilidad internacional de los Estados, han tratado de buscar la fuente legitimadora de un posible treaty-making power subestatal y sobre cómo titularizar la responsabilidad internacional en caso de incumplimiento de las obligaciones acordadas. En este sentido, tratar con las entidades subestatales permite al Derecho Internacional Público traspasar el papel del Estado como único puente entre el Derecho interno y el Internacional.

Por su parte, la mayor parte de Estados, a través de su Derecho Constitucional, se niegan a reconocer, *de iure*, a las entidades subestatales capacidad de acción exterior y presa del temor a posibles secesiones territoriales prefirieron la actual redacción del artículo 6 de la Convención de Viena. Ésta lejos de solventar el problema, lo agrava puesto que la caracterización como sujeto de Derecho Internacional deviene, en parte, de la capacidad para suscribir Tratados y contraer obligaciones internacionales y, como González Vega ya ha manifestado, los acuerdos no convencionales de algunas de nuestras Autonomías comparten numerosos rasgos con los Tratados y sirven de soporte al afán por alcanzar compromisos cuya naturaleza jurídica resulta, en ocasiones, incierta.

Ciertamente, el fenómeno de las múltiples voces puede proyectarse de forma complementaria o conflictiva con el Estado, sin embargo en la mayoría de los casos han sido los procesos de descentralización y globalización que están afectando a los Estados, los que han provocado un creciente interés de las entidades subestatales por personarse en la escena internacional y por tratar de influir en las decisiones sobre política exterior.

En el caso español, el Tribunal Constitucional primero y las reformas estatutarias posteriormente han consolidado de forma definitiva la intervención de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior. Dicha intervención puede desarrollarse en dos dimensiones: de forma autónoma recurriendo a la acción exterior propia de las Autonomías o mediante su participación en los procesos de formación de voluntad exterior del Estado. En ambos casos, la presencia exterior de las Autonomías queda configurada como herramienta para el correcto

ejercicio de las competencias atribuidas y como instrumento para un mejor ejercicio del autogobierno.

La proyección exterior autonómica aglutina pues un amplio abanico de posibilidades de actuación exterior a disposición de las Autonomías donde pueden encontrarse la presencia directa en el Comité de las Regiones, la apertura de Delegaciones y oficina de negocios en el exterior, su participación en asociaciones interregionales, la ejecución de actividades de relieve internacional, la suscripción de acuerdos exteriores, la proyección de la cultura propia y el contacto con la emigración a través de la financiación de centros culturales en el exterior, la participación en Organizaciones Internacionales, los viajes al exterior, la cooperación interregional institucionalizada, la cooperación al desarrollo, la incorporación de representantes autonómicos en la representación española ante las Instituciones europeas y ante las Organizaciones Internacionales, la cooperación bilateral y multilateral con el Estado en el diseño de la política exterior estatal, el derecho a estar informadas sobre las negociaciones de Tratados que puedan afectar a sus intereses, la facultad de instar y petición al Gobierno de la nación para la celebración de Acuerdos Internacionales y la posibilidad de incorporar representantes en las delegaciones negociadoras españolas de Tratados.

Tanto de forma autónoma como dentro del marco estatal cuanto mayor sea la división de poder y propósito dentro de un sistema político, mayor presencia de actores con intereses divergentes habrá en el mismo, por lo que es de suponer que aquellos actores posicionados en diferentes niveles territoriales no necesariamente compartirán intereses y preferencias con el Gobierno estatal.

En el plano vertical, implica aceptar, que en un contexto internacional crecientemente confuso, la toma de una decisión puede afectar de forma desigual a las “partes” que forman el “todo” nacional y, por tanto, cada vez será más complejo el procedimiento de adopción de una posición internacional y serán necesarios más y mejores métodos de concertación entre administraciones y éstas deberán estar preparadas si desean poder influir algo en las decisiones internacionales. Esto es normal, es el resultado del modelo de Estado que nos hemos dado y ya ocurre con mayor o menor intensidad en otros Estados de estructura compuesta.

En el plano horizontal, supone determinar en cada nivel territorial a qué órganos corresponde desarrollar esa proyección internacional. Si habláramos de relaciones internacionales no habría problema en afirmar la existencia de un cuasi-monopolio del ejecutivo, salvando el creciente papel que los parlamentos nacionales desean adoptar en el ámbito exterior. Sin embargo, esta situación no es asimilable a la que se produce en el marco de la acción exterior subestatal o al de la participación interna en la formación de la voluntad exterior del Estado. Éstas no suelen ser por lo general una política pública en sí mismas sino una herramienta para el ejercicio de otras competencias subestatales. Además en el ámbito autonómico no hay una dirección de política exterior sino la actuación en el exterior de acciones de diversos ámbitos competenciales. Por ese

motivo, no puede aceptarse un monopolio de los Ejecutivos en la acción exterior subestatal.

Quizás por el fenómeno regionalizador en Europa, quizás por la crisis del Estado, las asambleas subestatales están adoptando un papel creciente en cuanto acontece con la proyección internacional de las entidades que representan. En el caso europeo, los parlamentos regionales permiten compensar el déficit democrático que padece la Unión Europea y servir de puente entre las Instituciones Europeas y el ciudadano en aquellas competencias que más le afectan. Sin embargo, las diferencias regionales y los distintos modelos de Estado dificultan un verdadero reconocimiento de su papel en el proceso de construcción comunitario. La ceguera comunitaria al hecho regional ha sido parcialmente superada otorgando más voz a los mandatarios regionales pero obviando en gran medida la existencia de cámaras subestatales, como las autonómicas, con un papel clave en la posterior ejecución del derecho comunitario.

En el caso autonómico, considerando que la participación parlamentaria en el desarrollo de la acción exterior es muy escasa y que no está en relación con la amplitud de herramientas dispuestas para la inserción internacional de las Autonomías, debe aceptarse que la acción exterior autonómica ha quedado configurada como una herramienta al servicio de los ejecutivos. Por otro lado, salvando el Estatuto catalán la mayor parte de reformas estatutarias sólo han concedido un papel marginal a sus cámaras de representación. Sin embargo, ello no ha impedido que algunas asambleas autonómicas, como el Parlamento Canario o el Parlament de Cataluña, lleven años asumiendo una creciente implicación tanto en asuntos exteriores que pudieren afectar a sus Autonomías como en aquellos otros que podemos considerar puramente internacionales. A cierta distancia, en relación a la intensidad de su implicación exterior, se encuentran las asambleas legislativas de otras Autonomías como País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura o Aragón. Nada es ajeno a un Parlamento Autonómico si los representantes de los ciudadanos consideran que no lo es, sin que ello suponga identificar Asambleas regionales y el Parlamento del Estado.

Tampoco debe olvidarse que los nuevos Estatutos de Autonomía han establecido la vía bilateral como fórmula relacional entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas, incorporando la acción exterior del Estado entre sus funciones, lo que exige una mayor implicación de las Asambleas Autonómicas en las cuestiones internacionales si esperan poder trasladar propuestas y valorar de forma adecuada la actuación de sus ejecutivos y en las comisiones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma. Si finalmente estas estructuras se generalizan para el conjunto de las Autonomías, no mantener una posición activa en esta materia conlleva el riesgo de generar un déficit de participación de algunas de ellas en una cuestión de específico interés que pueden afectarlas de modo asimétrico, especialmente en las decisiones sobre política europea.

Las Asambleas Autonómicas pueden actuar en el marco de la acción exterior desde distintos aspectos:

- En primer lugar por la ampliación material del derecho de información e instancia respecto los Tratados suscritos por el Estado.
- En segundo lugar por el incremento de las estructuras asamblearias a nivel internacional, la paradiplomacia parlamentaria que permiten realizar una actuación directa en el ámbito internacional y el intercambio de experiencias, así como, la influencia creciente de estructuras de coordinación parlamentaria a nivel europeo como la CALRE.
- En tercer lugar, una función de impulso de la acción exterior donde las Asambleas por su condición de autónomas disponen de un margen más amplio para pronunciarse sobre cuestiones puramente internacionales que otros actores subestatales. A través de proposiciones no de ley, mociones y declaraciones institucionales las asambleas pueden impulsar la acción exterior propia del ejecutivo autonómico en un determinado sentido o sobre una cuestión en particular aunque también puede servir, para impulsar la acción exterior del Gobierno de la nación. Algunas Autonomías han reconocido en sus Estatutos la existencia de áreas geográficas de especial significación para sus intereses, como es el caso de la Comunidad Valenciana con el Mediterráneo. Les Corts pueden realizar una importante labor en la articulación del Mediterráneo como un área de desarrollo social, político y económico, especialmente ahora que el Estado ha dispuesto la Casa del Mediterráneo en nuestra Comunidad.
- En cuarto lugar, debe destacarse la labor de control que las asambleas autonómicas deben ejercer sobre las actuaciones exteriores de sus ejecutivos. En un Estado integrado es preciso presumir que los gobiernos de los territorios que lo forman actúan con lealtad hacia el Estado y solidariamente respecto al resto de territorios. Sin embargo, la dispersión y falta de publicidad que caracteriza a las actuaciones exteriores de los gobiernos autonómicos, unido a la escasez de medios del Estado para ejercer un control administrativo *ex ante* y los limitados beneficios que conlleva el control judicial *ex post*, hacen del control político ejercido por los diputados autonómicos una herramienta idónea que debe ocuparse tanto de asegurar la incorporación de los intereses sociales representados a las actuaciones exteriores como también de su respeto a la reserva estatal. Hasta el momento, los debates y preguntas parlamentarias sobre la acción exterior se han centrado sobre el control del gasto y otros aspectos muy puntuales sin constituir, apenas, un control asambleario sobre el contenido y dirección de la acción exterior por lo que, el control democrático de la acción exterior puede ser considerado, antes y después de las reformas estatutarias, insuficiente.
- En quinto lugar, la reforma estatutaria no ha perdido la oportunidad de asegurar que las Asambleas Regionales tengan un papel relevante en el control del principio de subsidiariedad del derecho comunitario en el marco

de sus competencias. Pese a haberse codificado de forma diversa, ya sea sin determinar exactamente el procedimiento para ello como en el caso valenciano, ya sea imponiendo a las Cortes Generales la obligación de consultar al Parlamento regional como en el andaluz, el control de subsidiariedad constituye, por el momento, la mejor vía para garantizar la representación de los intereses regionales en el proceso de integración comunitario y, al mismo tiempo, la que va a exigir de las Asambleas Autonómicas mayores esfuerzos.

- Por último, algunos Estatutos de Autonomía han incorporado entre sus preceptos dedicados a la acción exterior el requisito de someter a autorización o aprobación de la asamblea regional los acuerdos exteriores que vayan a ser suscritos por sus ejecutivos. Dando por sentado que el espíritu de dichos preceptos era favorecer el control del poder legislativo sobre los compromisos exteriores de las Autonomías y dotar de publicidad a los acuerdos exteriores concluidos, hay que aceptar que las dificultades en su denominación y la diversidad de instrumentos exteriores a disposición de las Autonomías pueden terminar vaciando preceptos como el artículo 62.4 del Estatuto valenciano.

Autorizar, controlar, impulsar y actuar implican conocer por ello, pese a que las cuestiones europeas e internacionales no son hoy tan desconocidas para los diputados como en los momentos posteriores a la adhesión, la velocidad a la que avanza el proceso dificulta la actualización de los diputados. Disponer de una agenda periódica de visitas a las Instituciones y Agencias de principal utilidad para cada Autonomía, así como de comparecencias de expertos ante las Comisiones y sesiones informativas sobre cuestiones internacionales de específico interés para la Autonomía, ayudarían a mantener a la Cámara informada. Por otro lado, el enorme volumen de documentos que genera la Unión Europea hace prácticamente imposible a los diputados conocer las cuestiones europeas por lo que deberían instrumentalizarse fórmulas de colaboración con entes como el Centro de Documentación Europeo que les dotara, al menos, de la documentación necesaria para abordar las sesiones de control con suficientes elementos de juicio. Debería favorecerse la incorporación de los diputados, a través de personal específico a su servicio, en las Oficinas en Bruselas que, en casos como el de la Comunidad valenciana, tras las reformas estatutarias se han convertido en Delegaciones Autonómicas con calidad de órgano de naturaleza estatutaria.

El papel predominante de los ejecutivos en el ámbito exterior sólo es admisible desde el principio democrático si se dispone simultáneamente de una Cámara legislativa fuerte en el ejercicio de su labor de control y que disponga de información en plazo y calidad suficiente. Si se acepta que la línea que separa lo interno de lo internacional se ha difuminado, difícilmente una Cámara que desconozca las cuestiones internacionales que le rodean podrá representar a sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

A) Obras generales

- AJA, E., TORNOS, J., PERULLES, J. M., ALBERTÍ, E., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional* volumen II, Madrid: Tecnos, 2000.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Madrid: CEURA, 1997.
- BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos; 2003.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Curso de derecho internacional público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Madrid: Tecnos, 1999.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid: Tecnos, 1976.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid: Tecnos, 1991.
- DE BLAS GUERRERO, A., RUBIO LARA, M. J. y DE ANDRÉS SANZ, J., *Teoría del Estado*, Madrid: UNED, 2003.
- DELGADO SOTILLOS, I., CHAVARRI SIDERA, P., OÑATE RUBALCABA, P., *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid: UNED, 2002.
- DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2009.
- , *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 2008.
- LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al Derecho Constitucional.*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 1994.
- , *Derecho Constitucional. Volumen I y II*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003.
- MANGAS MARTÍN, A., *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid: Tecnos, 2007.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos, 2005.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Derecho Constitucional Español*, Valencia: CEU, 1995.
- , MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y OTUZAR ARRUABARRENA, A., *Manual de Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007.
- MERLE, M., *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Alianza, 1991.
- MOLAS, I., *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 2006.
- PALOMARES LERMA, G., *Teoría y conceptos de las relaciones internacionales*, Madrid: UNED, 2001.
- , *La Sociedad Internacional en el siglo XXI*, Madrid: Tecnos, 2003.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 2007.
- PEREIRA, J. C., *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona: Ariel, 2001.
- PIOMBO, H., *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales inter-nos*, Buenos Aires: Depalma, 1994.
- REMIRO BROTONS, A., RIQUELME CORTADO, R., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y ORIHUELA CALATAYUD, E., *Lecciones de Derecho Internacional*, Madrid: McGraw-Hill, 1997.
- RENOUVIN, P., *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Akal, 1982.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2002.
- STORINI, C., *La interpretación constitucional y el Estado de las Autonomías, Parte Primera: Teoría de la interpretación y tribunal Constitucional*, TOL (431493).
- TOMAS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1988.
- TORRES DEL MORAL, A., *Principios del Derecho constitucional español*, Madrid: Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 2004.
- VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Parte General y Derecho Diplomático, Madrid: Tecnos, 2007.

B) Monografías

- AAVV, *El territorio. Las fronteras y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, I semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza: Cátedra Alfonso V de Aragón, 1983, pp. 150.

- AAVV, *La inserción de las Regiones en la Europa del mañana*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1997.
- , *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Bilbao: IVAP, 1998.
- , *La Participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos*, Madrid: MAP, 1995.
- AJA, E., *El Estado Autónomico. Federalismos y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- , *Informe Comunidades Autónomas* (de 1992, 1993, 1994 y 1995), Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1992, 1993, 1994 y 1995.
- ALBERTI ROVIRA, E., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 1997.
- ALDECOA, F., y KEATING, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2007.
- ALLOTT, P., *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford-New York: Oxford University Press, 1990.
- ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol XI, Madrid: Cortes Generales, EDERSA, 1996.
- ARIAS MARTINEZ, M. A., *Comunidades Autónomas y Elaboración del Derecho Comunitario Europeo*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- AROZAMENA SIERRA, J., *Los Poderes Locales en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- ARRUFAT CÁRDAVA, A., *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009.
- ASTOLA MADARIAGA, J., *Poder regional en la Unión Europea*, Victoria-Gasteiz: IVAP, 1994.
- ATTINÁ, F., *El sistema político global*, Barcelona: Paidós, 2001.
- BAÑO LEÓN, J. M., *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia: Instituto Valenciano de Administración Pública, 1993.
- , *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia: Thomson-Civitas, 2007.
- BARBERIS, J. A., *Los sujetos de derecho internacional actual*, Madrid: Tecnos, 1984.
- BARNES VÁZQUEZ, J., *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados Miembros*, Madrid: Civitas, 1993.

- BECK, U., *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós, 1998.
- BELTRÁN GARCÍA, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.
- BOIRA, J. V., *La cooperació regional a Europa. Acords interregionals, euroregions i la nova política de cohesió territorial*, Valencia: Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga, 2004.
- BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- CAMINAL, M., *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona: Paidós, 2002.
- CANO BUESO, J., *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid: Tecnos, 1990.
- CARRETERO GARCÍA, A., *Los Principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de la Unión Europea*, Toledo: Diputación Provincial, 1998.
- CHACÓN PIQUERAS, C., RUIZ ROBLEDO, A., *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals, 1999.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G., *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Mimeo, 2002.
- COMPTE, H. y LEVRAT, N., *Aux coutures de l'Europe: Défis et enjeux pour les territoires frontaliers*, Ginebra: Ed. Georg, 2003.
- CONDE MARTÍNEZ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de los gobiernos territoriales y la integración territorial*, Madrid: Tecnos, 2000.
- COOPER, R., *La fine delle Nazioni*, Torino: Lindau, 2004.
- COTARELO, R., *Transición política y consolidación democrática*, España (1975-1986), Madrid: CIS, 1992.
- DE CASTRO RUANO, J. y UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.
- DE LA GUARDÍA, E., *El derecho de los Tratados y la Convención de Viena*, Buenos Aires: La Ley, 1970.
- DELGADO SOTILLOS, I., CHÁVARRI SIDERA, P y OÑATE RUBALCABA, P., *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid: UNED, 2002.
- DEZERT, B., *L'Europe. Géographie historique, sociopolitique et économique*, Paris: Edition Nathan, 1998.

- DI MARZO, L., *Component units of federal states and international agreements*, Maryland: Sijthoff & Noordhof, 1980.
- DUCHACEK, I. D., *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation*, Colorado: Westview Press, 1986.
- DUCHACEK, I. D., y Stevenson, G., *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York, London: Greenwood Press, 1988.
- EUROMED, F. C., *Verso un nuevo Scenario di Parlamento Euromediterràneo*, Barcelona: Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperaió, 1997.
- , *Forum civil Euromed Valencia 2002*, Valencia: Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado, 2003.
- FALKNER, G. y NENTWINCH, M., *European Union: Democratic Perspectives after 1996*, Viena: Service Fachverlag, 1995.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Madrid: Diles.sl., 2001.
- GAGNON, A., *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998.
- GARCÍA PÉREZ, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2007.
- GARCÍA SEGURA, C., *La presència de les entitats polítiques subestatals en les relacions internacionals: la consolidació de l'activitat internacional del Quebec als anys vuitanta*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 1992.
- GONZÁLEZ VEGA, J., *La actividad concertada no convencional y los "Tratados Ocultos"*, Trabajo de investigación para las Pruebas de Habilitación Nacional para participar en concursos de acceso al Cuerpo de Catedráticos de Universidad en el área de conocimiento de Derecho Internacional público y Relaciones internacionales. Se encuentra pendiente de publicación.
- GROPPI, T., *La Repubblica delle autonomie*, Turín: Giappichelli, 2001, p. 138.
- HELLER, H., *Las ideas políticas contemporáneas*, Barcelona: Labor, 1930.
- , *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- , *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1961.
- HERRERA, F., *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid: Alfa-Delta, 1994.
- HOCKING, B., *Localizing Foreign Policy. Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 1993.

- HOCKING, B., *Foreign Relations and Federal States*, London: Leicester University Press 1993.
- JÁUREGUI BENECIARTU, G., *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1986.
- JIMENA QUESADA, L. y ALEGRE MARTÍNEZ, M. A.: *Fundamentos Constitucionales de la Unión Europea*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2006.
- KEOHANE, R. y NYE, J., *Power and Interdependence. World Politics in transition*, Nueva York: Longman Publishing Group, 2001.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñate: Instituto Vasco de administración pública, 1986.
- LOUGHLIN, J., *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Bruselas: Comunidades Europeas, 1999.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Comunidades Autónomas y Política Europea*, Madrid: Civitas Ediciones, 2000.
- MAEC, *Informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los memorandums de entendimiento de las Comunidades Autónomas con Instituciones Extranjeras años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006*, Madrid: MAEC, 2006.
- MANSBACH, R., FERGUSON, Y. H. y LAMPERT, D. E., *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*, New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
- MARIÑAS OTERO, G., *El Estatuto de Autonomía para Galicia: estudio comparado con los de las otras nacionalidades del Estado*, España: IGADI, 2000.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS, C., *La agonía del Estado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- MESA, R., *La nueva sociedad internacional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- MATÍA PORTILLA, F. J., *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.
- MICHELMANN, H., y SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.
- MORATA TIERRA, F., *La europeización el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid: Civitas, 1985.
- MORAWITZ, R., *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid: Cívitas, 1985.
- NIETO FERNANDEZ, M. I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Mérida: Junta de Extremadura, 2004.
- OLIVAR DE JULIÁN, J. M., *Las Oficinas de Representación de las Regiones y Municipios ante la Unión Europea*, Pamplona: Aranzadi, 2008

- OHMAE, K., *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York: Fress Press, 1995.
- PAQUIN, S., *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles: Presses Inter-universitaires Européennes-Peter Lang, 2004.
- PARDO CUERDO, J. L., *La acción exterior de las Comuidades Autónomas, Teoría y Práctica*, Madrid: Colección Escuela Diplomática, 1995.
- PAU I VALL, F., (Coord.), *Parlamentos y Regiones en la construcción europea*, Madrid: Tecnos, 2002.
- PÉREZ CALVO, A., *Estado Autonómico y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1993.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- , *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. y CABELLOS, M. A. y ROIG, E., *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid y Barcelona: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, 1998.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., *CCAA, Estado y Unión Europea*, vol. I, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1995.
- PÉREZ TREMPES, P., *Constitución Española y Comunidad Europea*, Madrid: Civitas. 1994
- PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Sociedad Civil y Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- PETSCHEN, S., *La Europa de las Regiones*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1991.
- , *El papel de las Regiones en Europa*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.
- PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRIAS, E., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Barcelona: Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, 2006. Referencias de su estudio para la Generalitat de Catalunya con motivo de las ponencias para la elaboración del Nuevo Estatuto de Cataluña, *La acción exterior de la Generalidad en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* de 6 de diciembre de 2006.
- PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, M., *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1997.

- PUEYO LOSA, J., *Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, Santiago: Tórculo, 2004.
- RAMÍREZ M., *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Pórtico, 1979.
- REMIRO BROTONS, A., *La Acción Exterior del Estado*, Madrid: Tecnos, 1984.
- RIORDAN, S., *The New Diplomacy*, Oxford: Polity Press, 2003.
- ROIG MOLÉS, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia: Institut d'Estudis Autònoms, 2002, pp. 29-78.
- ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. Déla regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- ROLDÁN BARBERO, J., *Las relaciones exteriores de España*, Almería: Dykinson, S. L. Universidad de Almería, 2001.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid: Tecnos, 1988.
- RUIZ ROBLEDO, A., *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía en sus documentos*, Granada: Comares, 2007.
- SAIZ ARNAIZ, A., *Estado federal y "estatuto particular": la posición constitucional de la provincia de Quebec en la Federación canadiense*, Madrid: Marcial Pons, 1997.
- SALVIOLO, M., *Provincias y Convenios internacionales. Una propuesta entre el federalismo y la concertación*, Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2005.
- SASSEN, S., *La Ciudad Global*, Buenos Aires: EUDEBA, 199.
- SCHIARON, A. J., *La proyección internacional de las entidades federativas. México ante el mundo*, México D.F.: Instituto Matías Romero, SRE (2006).
- SHARPE, L. J., *The Rise of Meso Government in Europe*, Londres: Sharpe ed., 1993.
- SOBRINO HEREDIA, J., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago: Fundación Galicia Europa, 2001.
- SORIANO, E., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1990.
- SOUVIRON MORENILLA, J. M., *Realidad y perspectivas de la Organización Territorial del Estado y los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del estado y su concreción*, Granada: Comares, 2000.
- TAJADURA, J., *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del autonómico*, Madrid: Biblioteca Nueva S.L, 2000.

- TEJEDOR BIELSA, J. C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid: Civitas. 2000.
- TOMÁS, J. A., COLOMER, L. F. e IRUSTA, L., *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997.
- UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior del nacionalismo vasco (1890-1939): historia, pensamiento y relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1996.
- URIBE OTALORA, A., *Los partidos nacionalistas ante el desarrollo institucional de la Unión Europea*, Valencia: Temas de las Cortes Valencianas, 2006.
- ZORGBIBE, C. H., *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid: Alianza, 1997.
- ZUBELZÚ, G., *Informe: Provincias y relaciones internacionales*, Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2004.

C) Artículos en revistas y capítulos de obras colectivas

- ABDELWAHAB BIAD, “Los parlamentos como nuevos actores del partenariado: hacia una diplomacia parlamentaria en el Mediterráneo”, núm. 8, *Ágora Revista de Ciencias Sociales* (2003), pp.11-19.
- AGUILERA DE PRAT, C., “De la “Europa de las regiones” a la Europa con las regiones”, núm. 2, *REAF* (2006), pp. 47-76.
- , “Las regiones autónomas en el derecho internacional: entre la irrelevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas” núm. 56, *La Revista Andaluza de Administración Pública* (2004), pp. 247-254.
- ALBERTI ROVIRA, E., “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en Martín Rebollo, L., *El futuro de las autonomías regionales: comunidades autónomas: balance y perspectivas*, Santander: Universidad de Cantabria y Asamblea regional, 1991, 201-226.
- AJA, E., “Comentario a la STC 137/1989, de 20 de julio (colaboración entre Galicia y Dinamarca)” en AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 154-165.
- ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., “Las regiones autónomas en el Derecho internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas”, núm. 56, *Revista Andaluza de Administración Pública* (2004), pp.69-110.

- AMBROSINI, G., "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato da 'autonomia regionale" *Rivista di diritto pubblico*. Roma, 1933, pp. 92-100.
- ÁNGEL MARTÍNEZ, M.: "Las relaciones internacionales de los Parlamentos", vol. 53, *Revista de las Cortes Generales* (2001), pp. 7-52, p. 46.
- ANTÓN ZARRAGOITIA, M., "La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma" en Del Rio Villar, S., *Europa: el Estado de la Unión*, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, 2006, pp. 217-244.
- ANTUÑANO MARURI, I., "La relación de la Comunidad Valenciana y España con los países terceros mediterráneos: Aspectos no comerciales", núm. 3, *Cuadernos de integración europea* (2005), pp. 24-40.
- ARAGÓN REYES., M., "Estado jurisprudencial autonómico" en AAVV, *Praxis Autonómica: modelos comparados y modelo Estatal*, Oñate: IVAP, 1987, pp.7-12.
- ARANDA, C. y MONTOLIO, D., "Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus Mediterrània", núm.2, *Papers de Treball* (2004), pp. 9-40.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A., "La actuación exterior y comunitaria de las regiones y comunidades belgas: panorámica descriptiva", núm. 143, *Revista de Administración Pública* (1997), pp. 477-513.
- , "Comunidades Autónomas y Relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional", núm. 21, *Autonomies* (1996), pp. 359-387.
- ARCE JANÁRIZ, A., "Unión Europea y Parlamentos Regionales", núm. 1, *Parlamento y Constitución. Anuario* (1997), pp. 76-116.
- ARMENGOL Y FERRER, F., "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari", núm. 6, *REAF* (2008), pp. 272-319.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., "El ámbito de participación de las selecciones deportivas autonómicas en competiciones deportivas internacionales", núm. 383, *Actualidad Jurídica Aranzadi* (1999), pp. 1-4.
- ARTS, B. and REINALDA, B., "Non-State Actors in International Relations", núm. 74, *British yearbook of international law* (2004), pp. 436-437.
- ARRUFAT CÁRDABA, A., "Comunidad Valenciana y Asociación Euromediterránea: la necesidad de adelantarse al cambio", núm.3, *Cuadernos de integración europea* (2005), pp. 41-63.
- ASTOLA MADARIAGA, J., "Las Regiones en la Unión Europea", núm. 45, *Revista Española de Derecho Constitucional* (1995), pp. 95-131.
- AUBY, J. B., "Globalización y descentralización", núm.156, *Revista de Administración Pública* (2001), pp. 7.

- AUDIT, M., "Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière" en AAVV, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*, Brussel-les: Bruylant, 2005.
- BÄCKER, A., "The impact of the Barcelona Process on trade and Foreign Direct Investment", núm. 3, *Cuadernos de integración europea*, pp. 85-112.
- BADIELLO, L., "La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas" en AAVV, Morata Tierra, F., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 327-368.
- BALTHAZAR, L., "La experiencia de Quebec: ¿éxito o fracaso?" en AAVV, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2001, pp. 163-182.
- BARBÉ, E., "La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución", núm. 43/44, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (2004), pp. 162-181.
- BEETHAM, D., "Universalidad y diversidad cultural de los derechos humanos" en Vidal Beneyto, J., *Derechos humanos y diversidad cultural: globalización de las culturas y derechos humanos*, Barcelona: Icaria, 2006, pp. 93-112.
- BELTRÁN GARCÍA, S., "La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado", núm. 4, *REAF* (2007), pp. 215-246.
- BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., "Los acuerdos de cooperación Transfronteriza" en AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 166-241.
- BLASCO DÍAZ, J. L., "Notas sobre la acción exterior de las regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale", núm. 278, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (1998), pp. 229-240.
- BLANCO GONZÁLEZ, J. M., "Cisnes negros en la acción exterior autonómica" en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2007, pp. 39-66.
- BLÁZQUEZ VILAPLANA, B. y RUIZ SEISDEDOR, S., "Una nueva competencia de las Comunidades Autónomas: la cooperación al desarrollo", núm. 6, *Revista de estudios jurídicos* (2005), pp. 301-328.
- BONILLA MUSOLES, M., "Los fondos europeos en la Comunidad Valenciana", núm. 1/2001, *RVEH* (2001), pp. 37-58.
- BORRÁS RODRÍGUEZ, A., "Proyección exterior de las Comunidades Autónomas" en AAVV, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1990, pp. 23-38.

- BOSOLD, D., "Transatlantische Paradiplomatie-Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundesländer am Beispiel der Zusammenarbeit Alberta-Sachsen, Ontario-Baden Württemberg und Québec-Bayern. Beitrag zum ersten Graduiertenseminar für Kanada-Studien in den deutschsprachigen Ländern, Working paper, Philipps-Universität Marburg (2004) Accesible desde la dirección de internet: <http://www.staff.uni-marburg.de/~bosold/pdf/Bosold_GKS.pdf>.
- BRUNET I NUÑEZ, L., GRAU I SEGUÍ, M. y STAVRIDIS, S., "Los Parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio mediterráneo", núm. 47, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (2004), pp. 133-153.
- BRUTER, M., "Changing Diplomay with a changing non-state? The external delegations of the European Union and the new EU constitution" en AAVV, Abad Alcalá, L., Becerril Atienza, B. y Beneyto, J., *La Europa de los veinticinco: desafíos políticos y económicos. European Union at twenty-five: political and economic challenges*, Madrid: Dykinson, 2005, pp. 75-82.
- BUSTILLO MESANZA, R., "Una vision general de la evolucion reciente en la politica española de fomento de la internacionalizacion", núm. 802, *Tri-buna de economía* (2002), pp. 225-238.
- CABEZA, M. G., "Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado", núm. 44, *América Latina Hoy* (2006), pp. 135-151
- CALONGE VELÁSQUEZ, A., "España y el Comité de las Regiones", núm. 32, *Cuadernos europeos de Deusto* (2005), pp. 15-39.
- , "Los sistemas de participación de las entidades subestatales en la formación y ejecución del Derecho Comunitario", núm. 241, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (1989), pp. 83-102
- CÁMARA VILLAR, G., "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", núm. 1 *ReDCE* (2004), pp. 197-240.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., "Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea", núm. 3, *Revista española de derecho europeo* (2002), pp. 449-489.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., "Libre determinación de los pueblos e integridad territorial de los Estados en el dictamen del TJJ en el caso del Sahara Occidental", Vol. XXIX, núm. 1, *REDI* (1976), pp. 33-51
- CARON, J. F., LAFOREST, G. y VALLIÈRES-ROLAND, C., "El déficit federatiu al Canadá", en Gagnon, A., *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*, Barcelona: IEA, 2007.

- CARDONA LLORENS, J., “La Comunitat Valenciana Región Europea abierta al mundo: los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía”, núm. 18, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (2007), pp. 387-419.
- CARDONA LLORENS, J., “Comparecencia en *Les Corts Valencianes* ante la Ponencia de la Comisión Especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de autonomía y la consolidación del autogobierno, de fecha 3 de febrero de 2005”, núm. 10, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2005).
- CARVAJAL IRANZO, I, “Francia”, Vol. II, *Revista de la Asamblea de Madrid* (2006), pp. 169-195.
- CASANOVAS I LA ROSA, O., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales” en Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 43-64.
- CASTAÑO, I. y ALDECOA, F., “El Derecho Internacional y la Constitución Española”, Vol. 2, núm. 3, *Revista de Estudios Internacionales* (1981), pp. 683-694.
- CASTELLÀ ANDREU, J., “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, núm. 6, *REAF* (2008), pp. 37-91.
- CATALÁ I BAS, A. H., “La inclusión de una Carta de derechos en los Estatutos de autonomía”, núm. 4, *Revista Española de la Función Consultiva* (2005), pp. 181-204.
- CID VILLAGRASA, B., y GONZÁLEZ ESCUREDO, M. T., “Reino Unido”, Vol. II, *Revista de la Asamblea de Madrid* (2006), pp. 681-765.
- CLAVIN, P., “Defining Transnationalism” en AAVV, *Contemporary European History*, Londres: Cambridge University Press, 2005, pp. 421-439.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G., “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales”, núm. 6, *CERIR. Serie Documento de Trabajo* (1994).
- CONDE MARTÍNEZ, C., “La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión”, núm. 51, *Revista de Estudios Regionales* (1998), pp. 37-60.
- CUADRADO-ROURA, J. R. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M.^a T., “Hacia una integración euromediterránea” en Cuadrado-Roura, J., Fernández Fernández, T., *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras*, Barcelona: Marcial Pons, 2005, pp. 157-166.

- DALLA VIA, Alberto, "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina", núm. 21, *Integración & comercio* (2004), pp. 11-26.
- DAVIET, S., "L'arc latin, histoire et problématiques d'un concept", núm. 1/2, *Méditerranée* (1994), pp. 3-6.
- DELANGE, F., "Una política exterior para el siglo xxi" en Pereira, J. C., *La Política exterior de España: (1800-2003)*, Barcelona: Ariel historia, 2003, pp. 563-573.
- DE AREILZA CARVAJAL, J., "El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea", núm. 45, *Revista Española de Derecho Constitucional* (1995), pp. 53-95.
- DE CASTRO RUANO, J. L., "La acción exterior vasca en la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004 País Vasco", *Anuario de derecho internacional* (2006), pp. 3-23.
- DE CASTRO RUANO, J. L., y UGALDE ZUBIRI, A., "La acción exterior del País Vasco: Una práctica consolidada" en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 319-346.
- DE LA FUENTE CABERO, I., "El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea", núm. 11, *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (2004), pp. 97-124.
- DEHOUSSE, R., "Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral", núm. 2, vol. 2, *Études Internationales* (1989), pp. 283-309.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., "La función de los Parlamentarios nacionales en la arquitectura europea", núm. 13, *CDP* (2001), pp. 25-48.
- DI MARZO, "The Legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities", núm. 16, *Canadian Yearbook of International Law*, 1978, pp. 197-229.
- DODLNL, M. y KRAUSE, G., "Ten years of the Barcelona Process: economic and social developments since 1995", núm. 3, *Cuadernos de integración europea* (2005), p. 63-84.
- DOWNS, W., "Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project Overview", núm. 3, vol. 24, *Revue d'intégration européenne* (2002), pp. 171-177.
- DUCHACEK, I. D., "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en Michelmann, H. J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 1-33.

- ELGIE, R., QUINN, D., y STAPLETON, J., "Testing the decline of parliament thesis: The parliamentary activity of the head of government in Ireland" 1923-2002, núm. 54, Vol. 3, *Political Studies* (2006), pp. 465-485.
- ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G., "La diplomacia parlamentaria", núm. 54, *Revista de las Cortes Generales* (2001), pp. 7-20.
- ENGUÍDANOS WEYLER, A., "Las regiones y la Constitución Europea", núm. 1, *Cuadernos de Integración Europea* (2005), pp. 28-44.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "La aplicación de los tratados internacionales en España" en Escobar Hernández, C, Mangas Martín, A. y Jiménez Piernas, C., *Cuestiones prácticas de Derecho Internacional Público y cooperación judicial internacional*, Vol. XI, Cuadernos de Derecho Judicial, 1994, pp. 39-90.
- EUROPA-EUSKADI, "Entidades sub-estatales y co-soberanía en la UE: seminario en Oxford University organizado por el Basque Fellowship de Saint Antony's College y la sociedad de estudios vascos. Tercer Premio Francisco Javier de Landaburu", núm. 156, *Europa Euskadi* (2004).
- EZQUIAGA GANUZAS, F. J., "Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional)", núm. 31, *Revista Vasca de Administración Pública* (1991), pp. 117-142.
- FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., "Andalucía y sus relaciones con la Unión Europea (aspectos jurídico-políticos)", núm. 63, *Revista de estudios regionales* (2002), pp. 229-246.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, J. C., "La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes" en AAVV, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996*, Vitoria: Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1997.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M., "Las necesidades de formación de los funcionarios regionales ante el Tratado de la Unión Europea: un deseo de colaboración y participación comunitaria", núm. 49, *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea* (1994).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., "La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: una vía ineficaz de participación de las Comunidades Autónomas", Vol. 8, núm. 2, *Dereito Revista Xurídica da Universidad de Santiago de Compostela* (1999), pp. 75-95.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., "El nuevo estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior", núm. 22, *Anuario de Derecho Internacional Público* (2006), pp. 53-88.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. y PETIT DE GABRIEL, E., "La contribución de las Naciones Unidas a la pacificación del espacio mediterráneo" en AAVV, *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la unión*

europaea. Una perspectiva plural de la conferencia de Barcelona de 1995, Barcelona: Cátedra “Jean Monnet” d’ Integració Europea. Universitat de Lleida-Pol Europeu “Jean Monnet”, 2006, pp. 231-290.

FERNÁNDEZ SESGADO, F., “Estado, Comunidades Autónomas y acción exterior en el ordenamiento constitucional español”, núm. 00, *Foro Nueva Época* (2004), pp. 91-120.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”, núm. 47, *BOA* (2007), pp. 2-27.

FRERES COGER, C. y SANZ TRILLO, A., “La acción exterior de la Comunidades Autónomas ante la política exterior de España” en AAVV, Pereira, J. C., *La Política Exterior de España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel, 2003, pp. 279-292.

FRY, E., “Las acciones internacionales de las entidades subestatales, la globalización y las nuevas tecnologías de la información” en AAVV, Lachapelle, G., Paquin, S. y Morata Tierra, F., *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2003, pp. 133-146.

GALERA VICTORIA, A., “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía” en AAVV, García Herrera, M. A., Vidal Beltrán, J. M. y Sevilla Segura, J., *El Estado Autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, Madrid: Editorial Constitución y Leyes, COLEX, MAP e INAP, Vol. 2, 2005, pp. 397-408.

GAMALLO ALLER, J., “Comunidades Autónomas y acción exterior: una propuesta”, núm. 103, Vol. 19, *Política Exterior* (2005), pp. 89-101.

———, “CCAA y acción exterior: una propuesta”, Vol. 19, núm. 103, *Política Exterior* (2005), pp. 89-101.

GARCÍA I MATÍES, R., “El marco jurídico de la acción internacional Solidaria de los municipios españoles”, accesible desde la dirección de internet: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_1.pdf>.

GARCÍA MORILLO, J., “La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas generales estatales”, núm. 19, *Revista valenciana d’estudis autonòmics* (1999), pp. 169-182.

GARCÍA PETIT, J., “Aproximación a las relaciones exteriores de las ciudades y regiones”, núm. 1, *Anuario internacional CIDOB* (1989), pp. 81-86.

GARCÍA PÉREZ, R., “La acción exterior de Galicia hacia Iberoamérica”, núm. 2, vol. 7, *Dereito* (1996), pp. 71-94.

———, “La reforma que no fue: el Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 263-284.

- GARCÍA SEGURA, C., “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales” en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1998, pp. 235-264.
- , “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las Comunidades Autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en AAVV, *A Dimensão Subnacional e las Relações Internacionais*, São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP y Bauru, 2004, pp. 211-249.
- , “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales”, núm. 41, *Papers* (1993), pp. 13-31.
- , “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, núm. 91, *Revista de estudios políticos: Nueva Época* (1996), pp. 235-264.
- , “La actividad exterior de Quebec: giro económico y consolidación” núm. 16, *Autonomies: Revista catalana de derecho público* (1993), pp. 117-144.
- , “Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña de 2006”, núm. 22, *Anuario de Derecho Internacional* (2006), pp. 23-52.
- GARCÍA SEGURA, C. y VAQUER, J., “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 147-178.
- GARCÍA URETA, A., “Transferecncia de poderes a las regiones del reino unido: el caso de escocia”, núm. 55, *RVAP* (1999), pp. 133-175.
- GARRIDO MAYOL, V. y BAR CENDÓN, A., “Las comunidades autónomas en el marco de la Unión Europea: la Comunidad Autónoma Valenciana” en Garrido Mayol, V., Soler Sanchez, M. y Martín Cubas, J., *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2001, pp. 375-411.
- GÓMEZ-REINO LECOQ, S., “A acción exterior de Galicia”, núm. 7, *Criterio Res Pública Fulget. Revista de Pensamiento Político y Social* (2006), pp.101-141.
- GOSALBO BONO, R., “Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las federaciones en el federalismo moderno”, núm. 2, *Anuario de derecho internacional* (1975), pp. 370-400.
- GONZÁLEZ, F. A., CORNAGO PRIETO, N., “Cooperación internacional y entidades subestatales” en Aldecoa Luzárraga, F., *La cooperación internacional*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1993, pp. 315-322.

- GRAU CREUS, M. y MÉNDEZ LAGO, M., “El sistema político de Canadá” en AAVV, Delgado Sotillos, L., Chavarri Sidera, P. y Oñate Rubalcaba, P., *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid, UNED. 2002, pp. 541-571.
- GUIDO WOJAHN, J., “La participación de los Länder y de las Comunidades Autónomas en la legislación europea”, Vol. IV, núm. 1, *Dereito* (1995), pp. 183-212.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., “La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas”, D-22, *Gaceta Jurídica de la CE* (1994), pp. 169-228.
- GUTIÉRREZ ZARZA, M. A., “Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español”, núm.3, *Revista de Derecho Procesal* (1995), pp. 187-204.
- GUY LAFOREST, J., “La identidad política de Canadá y la cuestión de Quebec”, núm. 120, *Política Exterior* (2007), pp. 79-99.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. M., “La descentralización del poder en el Estado Argentino”, núm. 6, RIAP (2006), pp. 211-274.
- , “La descentralización ‘New’ Regionalism”, Vol. 10, núm. 4, *New Political Economy* (2005), pp. 543-571.
- , “La actividad internacional de las comunidades autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 147-153.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., “¿Tiempos modernos o tiempos nacionalistas? Los orígenes de los nacionalismos contemporáneos en Quebec y Euskadi (1880-1936)”, núm. 18, *Studia historica. Historia contemporánea* (2000), pp. 95-116.
- HEREDERO DE PABLOS, I., y OLMEDILLAS BLANCO, B., “La Política Estructural Comunitaria y la iniciativa comunitaria Interreg en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea”, núm. 6, *Revista de economía mundial* (2002), pp. 95-109.
- HEREDERO DE LA FUENTE, A. y CORRAL SUÁREZ, M., “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2007, pp. 107-146.
- HETTNE, B., “Beyond the ‘New’ Regionalism”, núm. 4, vol. X, *New Political Economy* (2005), pp. 543-571.
- HOCKING, B., “Regionalism: An International Relations Perspective”, en Aldecoa, F. y Keating, M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Frank Cass Publishers, 1999, pp. 90-111.

- HOLGADO GONZÁLEZ, M., “Cómo articular la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo de toma de decisiones”, núm. 74, *RVAP* (2006), pp. 299-313.
- HOOGE, L., y MARKS, G., “Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union”, 26:1, *Publius: The Journal of Federalism* (1996), pp. 73-92.
- HUICI SANCHO, L., “Actividades de proyección exterior o relaciones internacionales: La política de inmigración ¿Un nuevo ámbito para acción exterior de las comunidades autónomas?. La red catalana de información y selección en origen”, Vol. LV, núm. 2, *REDI* (2003), pp. 1067-1073.
- IGNACIO MARIEZCURRENA, M., “El derecho de los Diputados a solicitar informes”, núm. 11, *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* (2004), pp. 139-146, p. 140.
- IGLESIAS BUHIGUES, J. L., “Relaciones con la Unión Europea” en Bañó León, J.M., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia: Thomson-Civitas, 2007, pp.1044-1074.
- IRANZO, A., “La política mediterránea de España”, vol. XXI, núm. 116, *Política Exterior* (2007), pp. 137-147.
- IZQUIERDO BARRIUSO, M., “La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales”, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (*Revista de Administración Local*), 2001.
- JANER TORRENS, J. D., “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 285-318.
- JÁUREGUI BERECIARTU, G., “La participació de les Comunitats Autònomes a la Unió Europea”, núm. 31, *Revista catalana de dret públic* (2005), pp. 2-39.
- , “El Estado, la soberanía y la Constitución ante la Unión Europea”, núm. 53 (II), *RVAP*, (1999), pp. 71-93.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “El federalismo en EEUU y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España”, Vol. I, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Especial Monográfico, “Organización territorial de los Estados europeos”* (2006), pp. 117-137.
- JORDÁN GALDUF, J. M., “Cincuenta años de cooperación euromediterránea y diez de asociación” en AAVV, Cuadrado-Roura, J., AAVV, *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras*, Barcelona: Marcial Pons, 2005, pp. 23-40.
- , “Balance y perspectivas de la Asociación Euromediterránea. Un mirada española”, núm. 3, *Cuadernos de integración europea* (2005), pp. 3-23.

- , “La Conferencia Euromediterránea de Valencia: balance y perspectivas.”, núm. 8, *Ágora Revista de Ciencias Sociales* (2003), pp. 63-71.
- JUSTE RUIZ, J., “La acción exterior” en AAVV, Bañó León (Coord.), J.M., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia: Thomson-Civitas, 2007, pp.1075-1113.
- , “El derecho internacional público en la Constitución española de 1978” en AAVV, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia: Universidad de Valencia, 1980.
- JUSTE RUIZ, J.y ENGUÍDANOS WEYLER, A., “La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2009, pp. 179-226.
- KEATING, M., “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, núm. 36, *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms* (2002), pp. 39-50.
- KINSMAN, J., “Intereses y valores en la política exterior de Canadá”, núm. 120, vol. XXI, *Política Exterior* (2007), pp. 99-110.
- KLINE, John M., “The international Economic Interest of US Status”, núm. 14, *Publius: The Journal of federalism* (1984), pp. 81-94.
- KLUTH, W., “La reforma del federalismo alemán: razones, objetivos y modificaciones”, núm. 70, *Revista de Derecho Político* (2007), UNED, pp. 35-64.
- KOVAR, R., “La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales”, *AFDI*, 1969, pp. 522-549.
- LACHAPELLE, G., “Identidad, integración y emergencias de economías identitarias: el caso de Québec comparado con Escocia, País de Gales y Cataluña” en Lachapelle, G., Paquin, S. y Morata Tierra, F., *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2003, p. 203-228.
- LAFORE, R., “L'Action à l'étranger des collectivités territoriales”, núm. 3, *Revue du Droit Public* (1988), pp. 763-811.
- LAFORREST, G., “La identidad política de Canadá y la cuestión de Québec”, núm. 120, vol. XXI, *Política Exterior* (2007), pp. 79-98.
- LATORRE, A., “El contenido de la competencia reservada al Estado por el Art. 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales a las Cortes o al Gobierno del Estado por el Art. 93 de la C.E” en AAVV., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990, pp. 5-22.
- LAUTERPACHT, H., “Second Report on the Law of Treaties. Special Rapporteur”, Vol. II, Extracto del *Yearbook of the International Law Commission* (1954).

- LECOURS, A., "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", vol 7, *International Negotiation* (2002) pp. 91-114.
- LEJEUNE, Y., "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades Belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales" en Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones y comunidades autónomas*, Bilbao: IVAP, 1994, pp. 241-272.
- LENAERST, K., "Constitutionalism and the many faces of Federalism", vol. 38, núm. 2, *American Journal of Comparative Law* (1990). pp. 205-263.
- LÓPEZ-ARANGUREN, E., "Regionalismo e integración nacional: Aproximación teórica", núm. 15, *REIS* (1981), pp. 59-76.
- MADER, L., "The Participation Of Sub-National Units in the Foreign Policy of a Federation: The Swiss Case" en AAVV, *Federalismo = Federalism*, 2004, pp. 155-170.
- MANGAS MARTÍN, A., "La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria" en Pérez Tremps, P., Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònoms, 1998.
- , "Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución de 1978", núm. 61, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (1980), pp. 143-184.
- MARCELO LLÁCER, M., "La institucionalización de lobbys autonómicos españoles en la Unión Europea", núm. 22, *Revista valenciana d'estudis autonòmics* (1998), pp. 287-301.
- MARRERO ROCHA, I., "La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía" en García Pérez R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 67-106.
- MARCO MARCO, J., "Fútbol, derecho y política: las selecciones autonómicas absolutas" en Ortega Jiménez, A. y López Álvarez, A., *Cuestiones jurídicas actuales sobre el fútbol español*, Barcelona: Bosch, 2006, pp.15-45.
- , "Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al Presidente del Ejecutivo" en Pau i Vall, F, en *Parlamento y Control del Gobierno*, Pamplona: Aranzadi-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998, pp- 283-290.
- MARÍN LÓPEZ, A., "Orden jurídico internacional y Constitución Española", núm. 45, *Revista de Derecho Político* (1999), pp. 35-67.

- MARRERO ROCHA, I., “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 67-106.
- MARTÍ SÁNCHEZ, S., y HERNÁNDEZ OLIVER, B., “Alemania”, Vol. II, *Revista de la Asamblea de Madrid* (2006), pp. 11-40.
- MATTHEW, S., “Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Are Governance Networks Perforating Sovereignty?”, núm. 29, *International Journal of Public Administration* (2006), pp. 577-594.
- MEJÍA, M. y KAISER, S., “La responsabilidad internacional, un término, dos conceptos, una confusión” vol. IV, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* (2004), pp. 411-437.
- MOLINA DE CIENFUEGOS, I., “Integración y desintegración, Bélgica en la encrucijada”, núm. 120, vol. XXI, *Política Exterior* (2007), pp. 67-78.
- MOLINA DE CIENFUEGOS, I. y RODRIGO RODRÍGUEZ, F., “La transformaciones organizativas de la política exterior española”, núm. 117, *REP* (2002), pp. 173-220.
- MORENO VÁZQUEZ, M., “El desembarco regional en la Unión Europea: génesis, configuración actual y perspectivas de futuro del Comité de las Regiones”, 19, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (1997), pp. 253-291.
- MEDINA, M., “Las relaciones exteriores de un Estado Democrático” en AAVV, *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1983, pp. 5-19.
- MORATA TIERRA, F., “La europeización del Estado Autonomómico” en AAVV, *España en Europa, Europa en España: (1986-2006)*, Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 149-168.
- MORODO, R., “Prólogo” en Nieto Fernández, M. I., *Las relaciones Exteriores de Extremadura. Historia de una década: 1990-1999*, Mérida: Junta de Extremadura, 2003, pp. 15-21.
- MORVIDUCCI, C., “Raporti fra Statu e Región con riferimento alle attivita di rilievo internazionale”, *La regioni* (1992), p. 353 y 376
- MUÑOZ MACHADO, S., “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, núm. 14, *Revista española de derecho constitucional* (1985), pp. 9-76.
- NAGEL, K., “La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado” en AAVV, Morata Tierra, F., *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pp. 245-284.
- , “El Federalismo Alemán. ¿Mas cooperación o nueva asimetría?”, núm. 118, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* (2002), pp. 65-99.

- NAVARRO MÉNDEZ, J. I., “El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior” en Pau i Vall, F., *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa: IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Santa Cruz de Tenerife: Tecnos, 2003, pp. 199-234.
- NAVARRO RUIZ, J. C., “Las relaciones de la Comunidad Valenciana”, en Ferrando Badía, J., *Estudios sobre el Estatuto Valenciano, Derechos Constitucionales y sistemas de relaciones, Vol. IV*, Valencia: Generalitat Valenciana, 1993, pp. 133-150, p. 147.
- NIETO FERNÁNDEZ, M. I., “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 227-262.
- NELLY, D., “Logros y limitaciones del multiculturalismo canadiense”, núm. 120, vol. XXI, *Política Exterior* (2007), pp. 111-128
- NÚÑEZ SEIXAS, X. M., “Nacionalismos y política exterior” en Pereira, J. C., *La política exterior en España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel, 2003, pp. 201-215.
- NELLY, D., “Nacionalismos y política exterior” en Pereira, J.C., *La Política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel Historia, 2003, pp. 201-215.
- OLIVER ARAUJO, J., “El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas”, núm. 98, *Revista de Estudios Políticos* (1997), pp. 167-171, p. 167.
- OLIVETTI, M., El poder exterior de las regiones italianas en perspectiva comparada, núm. 115, *Boletín Mexicano de derecho comparado* (2006), pp. 193-236.
- O’LEARY, S., “¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, núm. 90, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* (1995), pp. 298-322.
- ORTEGA SANTIAGO, C., “Los nuevos Estatutos de Autonomías de las Regiones italianas”, núm. 78, *Revista Española de derecho constitucional* (2006), pp. 43-61.
- PAQUIN, S. y LACHAPPELLE, G., “¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?” en Morata Tierra, F., Lachapelle, G., y Paquin, S., *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2004, pp. 85-104.
- PAREJO ALFONSO, L., “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”, Vol. I, *Revista de la Asamblea de Madrid*, (2006), pp. 5-95.
- PAREJO ALFONSO, L., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Euro-

pea” en AAVV, Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y comunidades autónomas*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp.65-106.

PASCUA MATEO, F., “Italia”, Vol. II, *Revista de la Asamblea de Madrid* (2006), pp. 255-298.

PAUNER CHULVI, C., “La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones independientes”, núm. 17, *Teoría y realidad constitucional* (2007), pp. 329-346.

PELLET, A., “Le Droit International à xxième siècle (La société internationale contemporaine-permanence et tendances nouvelles)”, en AAVV, *Cursos Euro-mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Castellón: Bancaja, 1998, pp. 19-112.

———, “Quel avenir pour le droit des peuples à disposer d’eux-mêmes?” en AAVV, Homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga: *El derecho internacional en un mundo en transformación*, ” en AAVV, Rama-Montalbo, M., Montevideo: Fundación Cultura Universitaria, 1994, pp. 255-276.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., “La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones”. El tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional” en Martín Pérez de Nanclares, J., *El Tratado de Lisboa : la salida de la crisis constitucional. Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid: Iustel- AEPDIRI, 2008, pp. 295-308.

———, “Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español)”, núm 1, vol.15, *Dereito* (2006), pp. 101-126.

———, “El papel de las regiones en el proceso de integración europeo: Aspectos Institucionales” en Beneyto, J. M., *El Gobierno de Europa. Diseño Institucional de la Unión Europea*. Madrid: Dickynson, 2003, pp. 279-298.

———, “Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea, núm. 1, vol. 21, *Revista de instituciones europeas* (1994), pp. 31-60.

———, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de Tratados por España” en AAVV, *La celebración de Tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145.

———, “Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145.

- , “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollo de la práctica estatutaria” en AAVV., *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257-362.
- , “La acción exterior del Estado y las autonomías” en AAVV., *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1997, pp. 257-362,
- PÉREZ PLAZA, V., “La Comunidad Valenciana en los escenarios de la Globalización”, núm. 21, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (1996), pp. 393-455.
- PÉREZ TREMPES, P., “Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: Nuevos pasos hacia la integración descentralizada” en Aja, E., *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1995, pp. 600-614.
- , “Principios generales de la organización territorial del Estado” en López Guerra, L., *Derecho Constitucional. Volumen II*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000, pp. TOL_62.006 DITZ_144.
- PÉREZ TREMPES, P. y PUEYO LOSA, J., “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional” en Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago: Junta de Galicia, 1982, pp. 13-89.
- PETIT GABRIEL, E. W., “La UE tras el proyecto de Constitución ¿La definición formal de un actor o de nacimiento de un diseño coherente de la acción exterior?”, núm. 3, *Anuario de derecho europeo* (2003), pp. 47-85.
- PLAZA CERESO, S., “Las ciudades, nuevos actores mundiales”, Vol. XVI, *Política Exterior* (2002), pp. 32-44.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., “La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional”, núm. 123, *Revista de Administración Pública* (1990), pp. 211-260.
- PRATS, J. “Fortalecer la acción exterior de los Estados”, *Gobernanza revista internacional para el desarrollo humano*, 2004. Accesible desde Internet en la dirección: <<http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14282&art=14313>>.
- PUENTE EGIDO, J., “Intervención” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 154-165.
- , “Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos”, núm. 1, *Revista de Instituciones Europeas* (1989).
- RALLO LOMBARTE, A. y PAUNER CHULVI, C., “Reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en Terol Becerra,

M., *El Estado autonómico "in fieri": la reforma de los estatutos de autonomía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pp. 279-304.

REMIRO BROTONS, A., "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y uniolateralismo en el nuevo orden internacional", vol. LI, *Revista Española de Derecho Internacional* (1999), pp. 11-57.

REMIRO BROTONS, A., "De los Tratados a los Acuerdos no normativos" en AAVV, La celebración de tratados internacionales por España Remiro Brotons, A., "La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las Relaciones Internacionales" en Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XI, Madrid: Cortes Generales-Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp. 237-254.

REMIRO BROTONS, A., "La actividad exterior del estado y las comunidades autónomas" en Ramirez, M., *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Pórtico 1979, pp. 355-377.

REMIRO BROTONS, A., "La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las Relaciones Internacionales" en Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XI, Madrid: Cortes Generales-Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp. 237-254.

RHI-SAUSI, J. L., "El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE)", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (1997), pp. 47-58.

RICHMOND, O. P., "States of sovereignty, sovereign states, and ethnic claims for international status", núm. 28, *Review of International Studies*, 2002, pp. 381-402.

RIPIO NAVARRO, R., "La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto", núm. 49-50, *Revista valenciana d' estudis autonòmics* (2005), pp. 285-305.

RIQUELME CORTADO, R. M., "Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales", núm. 66, *Sistema: Revista de ciencias sociales* (1985), pp, 77-104.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: "Democracia y Política Exterior", núm. 16, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional* (2006), en prensa.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, I., "Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones: El Comité de las Regiones en el Tratado de Ámsterdam", núm. 58, *Revista de Estudios Regionales* (2000), pp.137-159.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A., "Las regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía", núm. 13-2, *Revista de Derecho de la Unión Europeo* (2007), pp.247-253.

- ROJO SALGADO, A., “La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernanación de múltiples niveles en la Unión Europea” en De Castro Ruano, J.M., *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo: Septem, 2004, pp. 47-70.
- ROIG MOLÉS, E., “Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa”, núm. 119, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* (2003), pp. 261-310.
- ROLDAN BARBERO, J., “Soberanía del Estado y Derecho de la Unión Europea”, en AAVV, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, 1214-1232, pp. 1214-1217.
- ROSADO IGLESIAS, G., “La proyección europea de las entidades territoriales subestatales”, núm. 9, *Cuadernos de derecho público* (2000), pp. 151-196.
- RUIZ DE AZUA, M. A., “El sistema político de Italia” en Delgado Sotillos, I., Chavarri Sidera, P. y Oñate Rubalcaba, P., *Sistemas de Organización Contemporáneos*, Madrid: UNED, 2002, pp. 209-252.
- RUIZ ROBLEDÓ, A., “La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales” en AAVV, *Organización territorial de los Estados Europeos*, Vol. I, *Asamblea*, 2006, pp. 139-164.
- , “Las implicaciones constitucionales de la participación española en el proceso de integración europeo”, núm. 183, *Noticias de la Unión Europea* (2000), pp. 9-29.
- , “Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas”, núm. 2702 XII, *La ley* (1991), pp. 1.160-1.168.
- , “Veinticinco años de Estatuto Autonómico”, núms. 58, 59, *Revista de Derecho Político* (2003-2004), pp. 707-735.
- SÁNCHEZ AMOR, I., “Actuación exterior autonómica y sistema de competencias de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias” en García Pérez R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 19-38.
- SÁNCHEZ AVENDAÑO, G., “Tendencias Globales: De la descentralización a la regionalización”, núm. 166, *Nueva Sociedad* (2000) pp. 96-110.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., “El marco del derecho internacional para esta participación” en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*: Jornada celebrada en el Palacio de Artanza, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de administración Pública, 1998, pp. 27-46.

- SANTALÓ I BURRULL, V., “La acción exterior de los poderes locales y la cooperación transmediterránea” en AAVV, *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la unión europea. Una perspectiva plural de la conferencia de Barcelona de 1995*, Barcelona: Cátedra “Jean Monnet” d’Integració Europea. Universitat de Lleida-Pol Europeu “Jean Monnet”, 2006, pp. 908-925.
- SASSEN, S., “Localizando ciudades en circuitos globales”, núm. 88, Vol. 29, *Eure*, pp. 5-27.
- SCHEWEITZER, M., “Las relaciones entre las comunidades europeas y los Länder alemanes”, Vol. III, *Dereito* (1992), pp. 19-36.
- SERRA CRISTÓBAL, R., “Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Unión Europea”, núm. 19, *Revista valenciana de estudios autonómicos* (1997), pp. 203-224.
- SIMEON, R y TURGEON, L., “Federalism, nationalism and regionalism in Canada”, núm 3, *Revista d’estudis autonòmics i federals* (2006), pp. 11-42.
- SOBRINO HEREDIA, J., “El marco comunitario para esta participación” en AAVV, La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea: Jornada celebrada en el Palacio de Artanza, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de administración Pública, 1998, pp. 49-76.
- SOBRINO HEREDIA, J., “Participación de las Regiones en la Política Regional Comunitaria”, núm. 38, *Noticias/CEE, CISS* (1988), pp. 123-144.
- SOLER I LECHA, E., “Periferia y vecindad : nuevos aires en las naciones euro-mediterráneas”, núm. 9, *Ágora Revista de Ciencias Sociales* (2003), pp. 73-86.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J., “Constitución y orden constitucional en la Unión Europea”, núm. 199, *Revista de estudios políticos* (2003), pp. 57-79.
- SPIRO, P. J. y BILDER, R. B., “Nonstate actors in global politics”, núm. 4, Vol. 92, *American Journal of International Law* (1998), pp 808-811.
- SORIANO, E., “Comunidades Autónomas y Comunidad Europea”, núm. 25, *Revista vasca de Administración Pública* (1989), pp. 117-134.
- SOROETA LICERAS, J. “El Derecho Internacional y el derecho interno canadiense ante el desafío de Quebec” en AAVV, *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Oñati: Universidad del País Vasco, 1999, pp. 105-130.
- STAVRIDIS, S., “Parliamentary Diplomacy”: some preliminary findings”, núm. 48, *JMWP* (2002), accesible en internet desde la dirección: <<http://aei.pitt.edu/591/01/jmwp48.htm>>.

- STARK, C., “Los Länder alemanes y la competencia exterior”, en AAVV, Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y comunidades autónomas*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 107-123.
- TAYLOR, L. D., “NGO Transborder Organizations San Diego-Tijuana and Vancouver-Seattle Regions”, núm.37, Vol. 19, *Frontera Norte* (2007), pp. 35-57.
- TORRES ESPINOSA, E., “El estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?”, vol VI, *Anuario Mexicano de derecho internacional* (2006), pp. 551-575.
- TRUJILLO HERRERA, R., “Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida de Maastricht”, núm. 9, *Revista de Estudios Europeos* (1995), pp. 103-116.
- TRUYOL Y SERRA, A., “L’expansion de la société internationale aux XIX et XX siècles” en R des C., T. 116 (1965-III), pp. 89-179.
- TUDELA ARANDA, J., “La evolución del Estado Autónomo. La posición de los Parlamentos Autonómicos”, núm. 15, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario* (2003), pp. 113-140.
- UGALDE ZUBIRI, A., “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, núm. 2, *Politika. Revista de Ciencias Sociales* (2006), pp. 115-128.
- VALENCIA MARTÍN, G. y ROSA MORENO, J., “Las relaciones de cooperación con otras Comunidades Autónomas y con el Estado” en AAVV, Baño León, J., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cívitas: Valencia, 2008, pp. 1003-1043.
- VALLESPÍN, F., “Sociedad civil y «crisis de la política»”, núm. 13, *Isegoría* (1996), pp., 39-58.
- VAN BOXSTAELE, J., “La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea” en AAVV, Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones y comunidades autónomas*, Bilbao: IVAP, 1994, pp. 273-314.
- VARA ARRIBAS, G., “Gobernanza multinivel en la Unión Europea y la regiones, con o sin una Constitución” *Revista de derecho Europeo* (2006), pp. 2-30.
- VILAS NOGUEIRA, J., “La organización territorial del Estado” en AAVV, Cotarelo, R., *Transición política y consolidación democrática, España (1975, 1986)*, Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1992, pp. 219-242.
- VILANOVA, P., “La acción exterior”, en AAVV, Alcántara, M., y Martínez, A., *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 591-611.

- VOS, H., BOUCKÉ, T., y DEVOS, C., “The conditio sine qua non of the added value of regions in the eu: upper-level representation as the fundamental precondition” núm 3 Vol. 24, *European Integration* (2002), pp. 201–218.
- WALZER, M., “The Idea of Civil Society: A path to social reconstruction”, núm. 39, *Dissent* (1991), pp. 293-304.
- WENGLER, W., “Efectos de los Acuerdos no jurídicos entre Estados”, núm. 8, *Anuario de Derecho Internacional* (1985), pp. 17-37.
- ZARRAGOITIA, M. A., “La acción exterior y la propuesta de nuevo Estatuto Político de la Comunidad Valenciana” en García Pérez, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: tecnos, 2007, pp. 347-372.

D) Actas, contribuciones a congresos y otros documentos

- ALBERTI ROVIRA, E., “Los Parlamentos regionales en la Unión Europea” en Alonso García, R. y García Enterría Martínez Carande, E., *La encrucijada de constitucional en la Unión Europea*: Seminario internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001.
- Anuario CIDOB, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en el año...*, Barcelona: CIDOB, (2001, 02, 03, 04, 05, 06).
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., “Ius in offium parlamentario y respuesta de las solitudes de información” en Gobierno y Constitución: *Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, pp. 171-174.
- COLINO, C., *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de Trabajo OPEX 10/2007, Madrid: Fundación alternativas, 2007.
- Coordinadora de ONG para el desarrollo, *Análisis de la Cooperación Descentralizada en el Estado español* (1999-2000), 2003.
- CORDAL RODRÍGUEZ., *La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas*, Madrid: Tesis defendida en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid), 2004.
- Cortes Generales, Constitución Española. *Trabajos parlamentarios I*, Madrid: Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, 1980.
- GARCÍA I MATÍES, R., *El marco jurídico de la acción internacional Solidaria de los municipios españoles*, accesible desde la dirección de internet: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_1.pdf>

- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, C., *Comunidades Autónomas españolas y la política de cooperación al desarrollo: Una evaluación general*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- KÖLLING, M., *La Cooperación económica y las Regiones*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- LECOURS, A., *When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, Paper presentado a la Conferencia: Globalization, Multi-level Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*, May 2002, Institute of Intergovernmental Relations: <www.iigr.ca/conferences/archive/pdfs1/leours.pdf>, p. 12.
- MAGONE, J. L., *Paradiplomacy revisited: The structure of opportunities of global governance and regional actors*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- MARTÍN MALLÉN, J., *Aragón y la cooperación al desarrollo*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- MORATA TIERRA, F., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Cataluña*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano de 2005*, Ginebra: PNUD, 2006.
- RUIZ ROBLEDÓ, A., *Un análisis de las regiones españolas más activas en las políticas mundiales*. Texto accesible desde la dirección de Internet: <http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/agustin_ruiz_robledo%20castellano.pdf>.
- SANTALÓ I BURRULL, V., *Los Parlamentos Regionales en la construcción europea como instancia legislativa más próxima a los ciudadanos*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. <<http://www.fundacionmgimenezabad.es>>.
- STRAVIDIS, S., *Dialogue among neighbours: the parliamentary dimension or how to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on parliamentary diplomacy*, Trabajo presentado en el Fòrum Universitari de la Mediterrània. Junio 2005.

