

*Josep M<sup>a</sup> BOVÉ i MONTERO*

---

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

*Treball Fi de Carrera*  
*dirigit per*  
*Dr. Ferran ARMENGOL*

*Universitat Abat Oliba CEU*  
**FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS**  
*Llicenciatura en Dret*

---

2010

*La lectura hace al hombre completo, la conversación  
lo hace ágil, el escribir lo hace preciso.*

Francis BACON

## **RESUMEN**

La aprobación de la Constitución Española de 1978 habilitó la proyección internacional de las Comunidades Autónomas. Inicialmente el Tribunal Constitucional se posicionó en contra de tales actuaciones, situación que cambió en 1984, a raíz de una sentencia relacionada con el País Vasco y que supuso el inicio de una era expansiva de las relaciones internacionales de los entes subestatales.

Diversas Comunidades Autónomas han aprovechado esta concesión competencial para iniciar un proceso de modificación de sus estatutos de autonomía, con el objetivo de incluir disposiciones relativas a las relaciones internacionales.

## **RESUM**

La aprovació de la Constitució Espanyola de 1978 habilità la projecció internacional de les Comunitats Autòniques. Inicialment el Tribunal Constitucional es posicionà en contra de les esmentades actuacions, situació que varià en 1984, arrel d'una sentència relacionada amb el País Basc i que suposà el inici d'una nova era expansiva de les relacions internacionals dels ens subestatales.

Diverses Comunitats Autòniques han aprofitat aquesta concessió competencial per iniciar un procés de modificació dels seus estatuts d'autonomia, amb l'objectiu d'incloure disposicions relatives a les relacions internacionals

En aquest sentit, el Parlament de Catalunya aprovà en 2006 un nou Estatut d'Autonomia que contenia una sèrie d'articles relacionats amb l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

## **ABSTRACT**

*The approval of the Spanish Constitution in 1978 entitled the Autonomous Communities to project themselves internationally. Initially the Constitutional Court stood against them having international affairs, situation that changed in 1984, as a result of a ruling regarding the Basque Country. This supposed the beginning of a new expanding era for the international relations of the regional entities.*

*Several Autonomous Communities took advantage of this competence concession and started modifying their own statutes of autonomy intending to include articles related with the foreign affairs.*

*In this sense, the Catalan Parliament approved in 2006 a new Autonomy Statute, which incorporated a number of clauses related to its foreign affairs and relations with the European Union.*

## **Palabras claves**

Acción Exterior - Relaciones Internacionales - Estatuto de Autonomía – Competencias-  
Constitución - Generalitat de Catalunya - Derecho Internacional Público

## SUMARIO

Introducción.....	6
I. Marco constitucional de la acción exterior autonómica.....	7
II. Posicionamiento del tribunal constitucional.....	10
III. Situación de la acción exterior de las CCAA en el Estado Español.....	14
IV. Acción exterior de la Generalitat de Catalunya.....	20
IV.1 Las disposiciones del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña.....	20
IV.1.1 Oficinas en el exterior.....	21
IV.1.2 La cooperación transfronteriza.....	23
IV.1.3 La cooperación al desarrollo.....	25
IV.1.4 La participación en organismos internacionales.....	26
IV.2 Competencia de la Generalitat en relación con los tratados internacionales...	28
IV.3 Las insuficientes previsiones de los estatutos de autonomía.....	30
IV.4 Las disposiciones del nuevo estatuto en relación con la conclusión de los tratados.....	32
IV.5 Régimen jurídico de los acuerdos de acción exterior.....	37
IV.5.1 Denominación.....	37
IV.5.2 Procedimiento de suscripción de los acuerdos de acción exterior en el ámbito de la Generalitat de Cataluña.....	37
IV.5.3 Derecho aplicable.....	38
IV.5.4 Solución de controversias.....	39
IV.6 Facultades de la Generalitat de Cataluña en relación con la celebración de tratados internacionales.....	39
IV.6.1. La ejecución de los tratados internacionales en el ámbito de competencias de la Generalitat .....	39
IV.6.2. La facultad de la Generalitat de instar al Gobierno del Estado la conclusión de tratados internacionales .....	40
IV.6.3. Facultad de la Generalitat de solicitar la integración de representantes en el proceso de negociación de tratados internacionales.....	41
V. Posicionamiento político de la Generalitat de Cataluña.....	42
VI. Plan de la Acción Exterior del Gobierno de Cataluña.....	47
VII. La acción exterior de la Generalitat de Cataluña en aspectos económicos: ACC1Ó.....	48
VIII. El Cuerpo Consular de Barcelona.....	50
IX Conclusiones.....	51
Bibliografía.....	53

## INTRODUCCIÓN

La acción exterior de las Comunidades Autónomas, especialmente el estudio de la doctrina jurídica, -reflejo de la andadura política-, es realmente interesante, en tanto en cuanto implica un cambio o evolución muy significativa desde la promulgación de nuestra Carta Magna, en 1978.

Las sentencias del TC son de ineludible estudio para entender el desarrollo de la actividad exterior de las distintas CCAA que configuran el estado de las autonomías y su incardinación con la política de asuntos exteriores del Estado. En definitiva, la asunción de objetivos comunes, la necesidad de internacionalizar nuestras economías y culturas, en un mundo, cada vez más globalizado y con economías más competitivas. La internacionalización es un proceso irreversible, necesario para el desarrollo económico y social de nuestros ciudadanos, ahora, sin duda, de candente actualidad por la crisis que afecta a nuestra economía, cuando otras jurisdicciones ya presentan tasas de crecimiento positivo.

Este trabajo finaliza mis estudios de derecho en la UAO, lo que ha sido culminar un sueño para una persona de mi edad y formación; el sueño se convierte en privilegio por la calidad humana y profesional de los profesores que me han ayudado, a todos ellos, en la figura del Dr. Llaquet, mi más profundo agradecimiento. A mi tutor, el Profesor Armengol, mi admiración y agradecimiento por su ayuda, eficaz y de extraordinaria calidad, por ser un reputado especialista en la materia; también por su comprensión al darme tiempo para preparar el documento. Gracias también a los altos funcionarios de la Generalitat de Catalunya por compartir conmigo información de primera mano sobre el devenir en la materia de estudio. A Andreu Bové por su ayuda y colaboración en la búsqueda de material y a Teresa Jurado por conseguir presentar el trabajo con la pulcritud y bajo las normas que exige la Universidad por los trabajos que se presentan.

## I. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA

El surgimiento de las CCAA puede considerarse como uno de los principales avances en el marco político-administrativo del Estado español desde el retorno de la democracia. No obstante, las continuas controversias que observamos en el país, reflejan la delicada situación en la que nos hallamos. La discusión se debe en gran parte a que el sistema español se presenta como una vía alternativa entre el centralizado y el federalismo. Este debate abierto sobre el estado de la nación se complica aún más porque el Estado de las autonomías se relaciona con muchos de los principales temas actuales de política pública. El terrorismo etarra es el caso más obvio, pero de ninguna manera es el único. En efecto, cualquier decisión política con implicaciones para los distintos niveles administrativos del Estado puede provocar conflictos. Los temas afectados incluyen política económica, política lingüística, el sistema educativo, las infraestructuras, etc.

La Constitución de 1978 ha diseñado un Estado unitario de estructura compleja en cuanto compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía política. Nos hallamos así ante el Estado autonómico, que cobra su nombre del principio general organizativo de la autonomía en que se asienta. Unidad y autonomía constituyen, pues, dos elementos indisolubles; forman las dos caras de la misma moneda.

A la vista de esta nueva forma de organización del Estado, cobra especial relevancia el marco constitucional de la acción exterior en orden a poder captar el rol asumido al afecto por los entes territoriales autonómicos, esto es, por las Comunidades Autónomas.

La Constitución, en su artículo 149.1.3, señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Es un artículo impreciso por varias razones: en primer lugar, porque en él no se define el término relaciones internacionales; segundo, porque dentro de ese artículo hay materias que bien pudieran contener algún elemento de carácter internacional; y porque las competencias de las CCAA (art. 148.1 CE<sup>2</sup>) pueden tener en la práctica un alcance internacional. Como consecuencia de esta falta de

---

<sup>1</sup> Artículo 149.1

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

3. Relaciones internacionales.

<sup>2</sup> Artículo 148.1

Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.

concreción, ha sido el Tribunal Constitucional el que, a través del derecho positivo, ha establecido los contenidos de las relaciones internacionales que son competencia exclusiva del Estado, así como los límites para la acción exterior de las CCAA.

En un primer momento la doctrina no fue proclive a definir lo que debería entenderse por relaciones internacionales, y el TC se limitó a afirmar la competencia exclusiva del Estado en esta materia, y por lo tanto, el Tribunal hacía una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE. La situación creada era peligrosa, porque podría afectar de forma restrictiva a las competencias asignadas por la Constitución a las CCAA.

La STC 165/1994, de 26 de mayo, según la cual el TC resolvía el conflicto de competencias entre los gobiernos central y vasco ha sido una sentencia fundamental para la actividad exterior de las CCAA. Es el pronunciamiento en el que el Tribunal Constitucional más ha perfilado el alcance del título competencial "Relaciones Internacionales".

En sus conclusiones, el TC concluye que las RI no se identifican con cualquier actividad exterior ni con la política exterior ejecutada por el gobierno central, y que el objeto de la exclusividad a la que se refiere el Art. 149.1.3 son las relaciones de España con otros Estados independientes regidos por el Derecho Internacional general y por los tratados y convenios en vigor para España. Las CCAA, según la sentencia, podrán desarrollar aquellas actividades que no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros (*ius contrahendi*), coincidan con la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales, ni signifiquen la representación exterior del Estado (*ius legationis*).

En definitiva, el Tribunal reconocía de esta forma cuales eran las competencias exclusivas del Estado; es decir, el "núcleo duro" de las relaciones internacionales y, en consecuencia, quedaban establecidos los límites a los que las CCAA debían abstenerse en su proyección exterior.

Actualmente en la administración central parece predominar una posición contraria a que las CCAA ejecuten una acción exterior con cada vez mayores competencias, así como que tengan un papel relevante en la política exterior. Esta es sin duda una de las fuentes de conflicto entre la administración central y la autonómica.

Las CCAA tienen interés en proyectarse en el extranjero y utilizar la acción exterior como un instrumento para lograr el reconocimiento internacional y reforzar al mismo tiempo las



propias posiciones autonomistas. Partiendo de la heterogeneidad del mapa autonómico, es fácil deducir que no todas las CCAA tienen la misma voluntad e interés.

Esta heterogeneidad se acentúa en el caso en que el gobierno autonómico está controlado por un partido político diferente al del gobierno central.

Como ya hemos adelantado cabe hacer un estudio desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su evolución. El artículo 149.1.3 de la Constitución reserva la competencia sobre las “relaciones internacionales” al Estado. Debido a la indeterminación que ofrece la disposición mencionada, las diversas CCAA han ido realizando progresivamente una actividad internacional hasta establecerse como una práctica generalizada.

## II. POSICIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Inicialmente los órganos del Estado sostenían que cualquier relación con el exterior se inscribía dentro de su competencia exclusiva sobre las Relaciones Internacionales y las CCAA, por su lado, argumentaban que la Acción Exterior se articulaba como un instrumento entre otros para desarrollar sus competencias. Ante este desacuerdo, nos interesa analizar la jurisprudencia del TC, como moderador del conflicto.

En la STC 35/1981, de 14 de junio, se estableció el alcance de la competencia exclusiva sobre las Relaciones Internacionales a favor del Estado<sup>3</sup>. Esta primera aproximación jurisprudencial nos muestra como el Alto Tribunal hace una interpretación extensiva de la exclusividad a favor del Estado, rechazando los deseos autonómicos<sup>4</sup>.

El problema reside en la indeterminación del contenido de tal competencia, esto es, sólo mediante una explicación constitucional de Relaciones Internacionales, podrá saberse cuales son los verdaderos poderes del Estado. Como esta no existe, el TC debe aclararlo, y claro está, que las CCAA intentarán hacer todo lo posible para limitar dicha extensión.

A lo largo de los 80', la postura del Alto Tribunal se mantuvo, a excepción de un par de sentencias<sup>5</sup>, donde el tribunal se acogió a la argumentación catalana, expresando que la

---

<sup>3</sup> "El art. 149.1 de la Constitución utiliza para determinar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, diversas técnicas, cuya compleja tipología no es el caso analizar en detalle. Sobre sale, sin embargo, la diferencia que aquí sí es pertinente entre la reserva de toda una materia (v. gr., Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración e Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas(sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso la reserva estatal impide, no ya que una CCAA pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado"

<sup>4</sup> STC 44/1982: "...en la Constitución, las Relaciones Internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna."

<sup>5</sup> STC 76/1984, de 29 de junio, sobre la creación de un Instituto Cartográfico de Cataluña; STC 154/1989, de 5 de octubre, sobre la realización de producciones cinematográficas en coproducción;

asunción estatal de una competencia autonómica sobre la base de una eventual relación con las Relaciones Internacionales, extendería impropia­mente sus potestades estatales.

En adelante el Tribunal adoptó posturas propuestas por la doctrina jurídica internacional dirigidas a tomar las Relaciones Internacionales desde dos puntos de vista distintos. El primero se basaría en las relaciones regidas por el Derecho Internacional Público, que afectan a la soberanía o a la seguridad nacional o creadoras de responsabilidad Internacional.

En la trascendente Sentencia 165/1994, de 26 de mayo<sup>6</sup>, dice:

*“...la posibilidad de las CCAA de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.”*

El Alto Tribunal viene a hacer una interpretación más restrictiva del precepto constitucional promoviendo la Acción Exterior como un elemento natural del proceso autonómico<sup>7</sup>. En definitiva, el Estado no puede monopolizar toda la actuación exterior, hay que aceptar la acción exterior de la CCAA, respetando lo que ha venido a llamarse el “núcleo duro” o competencias exclusivas del Estado, es decir el *ius contrahendi*, el *ius legationis* y la responsabilidad internacional, todo ello en el ámbito del art. 149.1.3 CE.

---

STC 153/1989 recoge: “No podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “Relaciones Internacionales”.”

<sup>6</sup> por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia número 1501/88, promovido por el Gobierno de España frente al Gobierno del País Vasco, en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco

<sup>7</sup> Se ha encomendado así constitucional e estatutariamente a las CCAA la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España.

Es bien sabido que la STC 137/1989 planteó por primera vez el tema con carácter general, declarando nulo el acuerdo de colaboración suscrito en noviembre de 1984, entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y de la Dirección del Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca, su doctrina se vio superada por la sentencia 165/1994.

La capacidad contractual de las CCAA en el plano internacional, se pone de manifiesto en la STC 137/1989, de 20 de julio, sobre el llamado asunto Galicia-Dinamarca. La Xunta de Galicia y el Gobierno de Dinamarca querían iniciar una colaboración para el estudio de la administración del medio ambiente en Galicia, esto daría lugar a unos contratos que la Xunta concluiría con empresas españolas. El tribunal concluyó que la Xunta carecía de competencia, pues en el Derecho español el *treaty making power* pertenece exclusivamente al Estado. Las CCAA pueden instar al Estado para que concluya tratados internacionales sobre materias que les afecten. La consecuencia de este *ius Contrahendi* a favor del Estado es que toda Convenio o Acuerdo celebrado por un ente Autonómico será declarado inconstitucional.

En la sentencia 165/1994 se establece que los contactos con organismos extranjeros que carezcan de trascendencia política o que no supongan la asunción de responsabilidad internacional son inobjetables. Se abre la vía a las CCAA “de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior”. Aclara el Tribunal que esas actuaciones deben realizarse restringiéndose “a aquellas que, sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales”.

Mediante esta sentencia el Tribunal Constitucional reconoce expresamente a las CCAA un margen de actuación en el plano internacional.

En la actualidad debe hacerse una concesión competencial a las CCAA en el plano de la proyección internacional. Las relaciones internacionales deben ejercerse de una manera proporcionada, esto es, ponderando por un lado la unidad en la acción exterior del Estado y por otro la distribución de competencias existente entre el estado y las CCAA.

La lectura que debemos extraer del concepto de relaciones internacionales debe interpretarse según nuestro texto constitutivo constitucional, que por una parte confiere

una distribución competencial entre el Estado y las CCAA, y que por otra otorga al Estado el sentido indisoluble de la acción exterior.

La fundamentación constitucional de la acción exterior de las CCAA es totalmente válida siempre que recaiga sobre competencias recogidas en los respectivos estatutos; no acarree obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros; no incurra en la política exterior del estado; no genere responsabilidad frente a otros estados u organizaciones Internacionales; ni incida en las “relaciones internacionales” reservadas al Estado. Sería comprensible entender que la Administración Central se mira esta concesión competencial a favor de las CCAA con cierta reticencia, debido a la posible falta de coordinación que pudiese surgir.

En lo que a la organización política del Estado se refiere, el Derecho Internacional Público poco dice al respecto, más allá de verificar la representación del Estado y la exigencia de responsabilidad de éste.

La actuación se llevará a cabo desde la lealtad constitucional y el respeto al principio de cooperación y con los mecanismos de coordinación necesarios.

En un contexto internacional como el actual, de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial, por lo general, tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible. Así podemos entender el incipiente protagonismo de los entes regionales en el campo de la acción exterior.

En los Estados de estructura compleja, el poder central se reserva la exclusiva de las relaciones internacionales. Ello no debe obstaculizar el reconocimiento de una cierta capacidad de acción exterior a los entes regionales, dotados de autonomía política. Que puede variar de una proyección ad intra hasta una actuación ad extra, siempre respetando el principio de auto-organización del Estado.

El equilibrio que debe existir entre el principio de unidad y el de autonomía ha de traducirse en una cierta participación de los órganos territoriales en alguna de los mecanismos de la voluntad exterior del Estado, como por ejemplo el *treaty making power* o el *ius contrahendi*. Ello no debe suponer la quiebra de la esencial unidad de acción de la política exterior. Deberá armonizarse tal unidad de acción con la organización territorial autonómica.

### III. SITUACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS CCAA EN EL ESTADO ESPAÑOL

Las iniciativas en cuestiones de asuntos exteriores de ciertas CCAA, tanto en el Estado Español como en otras jurisdicciones, aporta aspectos y ejemplos reales de la aplicación de las posibilidades que ofrecen los diferentes marcos estatutarios a casos concretos, algunos de ellos, cercanos a nuestra cultura y otros separados por la distancia y por ordenamientos jurídicos que obedecen a situaciones geo-políticas variadas y complejas.

En la inmensa mayoría de los casos lo que se ha hecho es recoger la práctica ya consolidada o al menos reiterar regulaciones que no han sido conflictivas a pesar de su escaso uso en la práctica. Las nuevas competencias sobre acción exterior vienen a colmar las expectativas autonómicas al máximo nivel normativo propio. La generalidad de los estatutos prevén la información y participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración de tratados internacionales que afecten a sus competencias o intereses, solicitar al Estado la celebración de tratados internacionales en materia de competencia autonómica, ejecutar tratados sobre materia de competencia autonómica, suscribir acuerdos de colaboración con instituciones extranjeras para la promoción de sus intereses, participar en organismos internacionales en el seno de la delegación española, establecer delegaciones en países extranjeros, política propia de cooperación al desarrollo, etc.

Leemos en Businessweek<sup>8</sup> un anuncio de la Comunidad Autónoma de Madrid, donde se plasma la manifestación siguiente:

“The Madrid Region concentrated 82% of foreign direct investment into Spain during 2008. Do you want to know why?”

Este anuncio, de un coste significativo seguramente, representa una forma de acción exterior de una CCAA; algún publicista diría que el anuncio se escapa del marco de la ética publicitaria, ya que se compara con otras CCAA españolas, situándolas en posición de inferioridad.

Independientemente del estilo o del fondo de la campaña publicitaria, es obvio que es una demostración palpable de la acción exterior y de la competitividad que existe en la

---

<sup>8</sup> BUSINESSWEEK. *2010 Investment Guide*. Diciembre 2009, p. 23.

diferentes CCAA en atraer inversión directa y por tanto riqueza para los ciudadanos que residen en ella.

En el proceso de búsqueda de bibliografía especializada, cae en nuestras manos un reciente y muy interesante libro publicado por GARCÍA PÉREZ y otros autores<sup>9</sup>, en la presentación el autor menciona que el proceso de reforma de los estatutos de autonomía ha abierto en España un debate profundo sobre la reorganización constitucional del Estado democrático, se redefinen la competencia y se modifican los equilibrios territoriales y políticos construidos en los últimos veinticinco años. El punto principal de esta discusión ha sido el reconocimiento explícito y extenso que se ha realizado en los nuevos estatutos de la acción exterior, que aparece como el protagonista en la reforma actual.

El proceso de construcción europea, en el que participan activamente las autonomías, la cooperación al desarrollo, las oficinas de representación exterior y otros aspectos de las actividades exteriores que han sido recogidos en los nuevos estatutos, dibujan una nueva frontera en la actividad internacional de la CCAA que forman el Estado Español y que hasta ahora era desconocida.

El libro anteriormente mencionado es el resultado científico de la aportación de los participantes al seminario que bajo el título “La acción exterior de la Comunidades Autónomas en la Reforma de los estatutos de autonomía” se celebró en 11 de junio de 2008 en la sede de la Escola Galega de Administración Pública (EGAP) en Santiago de Compostela. El seminario se construyó sobre tres cuestiones o ejes de interés, a saber:

- 1ª Oportunidad y necesidad de la reforma estatutaria en el ámbito de la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Competencias en materia de relaciones exteriores de las Comunidades Autónomas: diagnóstico de situación, medidas introducidas por los nuevos estatutos.
- 2ª Relaciones de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.
- 3ª Valoración comparativa entre los nuevos estatutos de autonomía ya aprobados.

El sentir general de los asistentes al seminario confirmaba que era urgente realizar una reforma como la que se está llevando a cabo en la práctica totalidad de los estatutos de autonomía; en la época en la que se construyó el estado autonómico, cuando España no formaba parte de la UE, era difícil prever la importancia que la cuestión exterior,

---

<sup>9</sup> GARCÍA PÉREZ, R. (coord.). *La acción Exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Barcelona: Tecnos, 2009.

especialmente en el ámbito europeo, sería tan vital para los intereses de la CCAA. Era necesario, también, aprovechar la reforma estatutaria para otorgar seguridad jurídica a la acción exterior, de la que se carecía en el redactado original. Además, observando la extensa e intensa realidad de la acción exterior de la diversas CCAA, no es conveniente seguir allanando el camino mediante sentencias del Alto Tribunal, que es lo que, en buena medida, ha venido sucediendo hasta la fecha.

Alguno de los participantes mencionó que la cuestión de la acción exterior no era la prioritaria en el proceso de reforma estatutario, aunque, una vez que se procede a tal reforma, es hora de intentar adecuar el instrumento a la realidad administrativa y política y no esperar otros veinte años hasta acometer otra reforma. Hay que señalar que en los textos estatutarios reformados se ha plasmado, lo que hasta ahora de una forma u otra se estaba ya haciendo por parte de la mayoría de las autonomías, sin diseñar un sistema que vaya más allá y que prevea una acción exterior más intensa, más global -, para utilizar un adjetivo actual -, por parte de los organismos regionales con autonomía política. Es bien cierto que el derecho se construye normalmente sobre hechos pasados, que la práctica ha convertido en realidad y costumbre.

Los asistentes al seminario argumentaron con suficientes ejemplos las deficiencias técnicas de muchos de los textos aprobados; cuestión que aparece también reflejada en los trabajos referidos a cada estatuto a lo largo de las páginas del libro mencionado. En general, se considera que la sistemática de las disposiciones en materia de acción exterior es bastante incorrecta; se observa una gran confusión sobre los instrumentos que se utilizan (convenios, tratados, protocolos de intenciones, etc.); hay incluso una falta de precisión de qué es acción exterior de una Comunidad Autónoma, identificándola con la acción internacional; se confunde en algunos caso lo europeo con lo comunitario europeo, etc.

Otro tema de indudable interés desde el punto de vista jurídico es la necesidad o no de modificar el marco constitucional, ya que si se cambian los estatutos, reformando el sistema general, habrá también que reformar éste, lo que se debe hacer en el seno de la Constitución. Esta manifestación implicó por otra parte comentar el “exceso de bilateralismo” que puede observarse en un análisis comparado del proceso negociador de los estatutos y de sus reformas, observándose además, que se ha pasado de una regulación mínima a una muy extensa y minuciosa.

La opinión común de los asistentes al seminario era que la base del sistema ha de ser la utilización de bases y fórmulas multilaterales que incluyan la participación de todas las



CCAA, también se defendió la necesidad de una cierta bilateralidad complementaria en aquellos casos y situaciones puntuales que lo exijan; si bien la bilateralidad es consecuencia de un sistema autonómico y de una realidad política que no son ni mucho menos homogéneos, lo que es fácilmente contrastable a tenor de la realidad política española. En capítulo “SEMINARIO” de la obra que comentamos se asume por los participantes que el sistema de participación autonómica en la definición de la posición del Estado ante la UE, así como la acción exterior autonómica en general, han avanzado en paralelo al apoyo político que el partido del gobierno ha precisado del Grupo Parlamentario Catalán, especialmente, y del Grupo Vasco, apoyos que han permitido la gobernabilidad del Estado. La experiencia ha puesto de manifiesto una cuestión de erosión de competencias y falta recíproca de confianza entre el Estado y la Autonomías, primando una interpretación restrictiva de las normas jurídicas.

Parece que las CCAA han de asumir una cultura de complementariedad con la acción exterior del Estado y no tanto de competencia, la misma actitud, a su vez, debe ser asumida por las estructuras del Estado, con el objetivo de avanzar en una cultura de lealtad mutua que suavice las desconfianzas recíprocas. No se puede olvidar tampoco que la acción exterior de la CCAA, para su despliegue efectivo, requiere de la eficaz colaboración de las estructuras especializadas del Estado, especialmente de los Embajadores y de los Consejeros Comerciales; por lo que el despliegue está condicionado, al menos ahora, en buena parte, por la voluntad del Estado.

Respecto a los contenidos concretos de los nuevos estatutos, se señala la cuestión de los parlamentos autonómicos y los poderes locales en esta materia; así, la mayoría de los estatutos reformados únicamente reconocen la participación de las cámaras autonómicas en materia de subsidiaridad y alerta temprana. Se ha perdido una gran oportunidad de haber dotado de contenido real a las comisiones de asuntos exteriores de los diferentes Parlamentos Autonómicos en materia de control. Esta cuestión llevó a una reflexión conjuntamente compartida acerca de la falta de coordinación en materia de acción exterior, por supuesto, como hemos apuntado, entre autonomías y Estado, pero también en el interior de las propias CCAA ( con los poderes locales y supralocales por ejemplo, y también en el seno de los departamentos del mismo gobierno autonómico. Algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad Valenciana y la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuentan con comisiones interdepartamentales de acción exterior, pero, a tenor de los expertos que asistieron al seminario que comentamos, la falta de coordinación es una realidad. Se critica también, la falta de definición programática y estratégica de los objetivos perseguidos por las diferentes CCAA en su acción exterior, así como la indefinición del rol del presidente y los consejeros autonómicos en esta

cuestión, por último, existen expertos que plantean la necesidad de crear en las autonomías una consejería específica dedicada a la acción exterior.

Otro asunto de interés relevante, es intentar regular cómo pueden participar las Comunidades Autónomas en la posición negociadora defendida por el Estado en la firma de determinados tratados internacionales, concluyendo en la necesidad de reformar la legislación actual para que el Estado se adapte al interés de la CCAA también en este ámbito; se entiende que sería adecuado contar con la opinión de la CCAA en la firma de aquellos documentos que les afecten directa o indirectamente. Habría que diseñar los resortes adecuados para que el flujo de información fluya adecuadamente y que el proceso sea positivo y exento de interferencias y malentendidos.

La cuestión de las relaciones de las CCAA con la Unión Europea se trató en la última sesión del seminario y se valoró la consistencia técnica de su tratamiento en los diferentes estatutos reformados. En el debate se puso de manifiesto las insuficiencias del sistema de coordinación vigente en la actualidad, concretamente la CARCE. Es un principio ampliamente asumido que la participación autonómica favorece la colaboración con el Estado, facilita el conocimiento de los temas a tratar, su seguimiento, una mayor implicación de los dossieres comunitarios, etc.; pero en muchas ocasiones es muy difícil alcanzar una posición común por tratarse de materias muy técnicas, donde buena parte de la CCAA adolecen del personal especializado. Sucede a veces que la opinión de la Comunidad Autónoma se solicita muy tarde, este es el caso en la técnica de la "comitology"; en ella, la maquinaria funcional comunitaria adopta un rol de protagonistas para finalizar un proceso de aprobación de una determinada norma, con las garantías suficientes para el Parlamento Europeo. Quizás el Estado no acaba de constatar que el sistema autonómico tiene también una faceta *ad extra* que no puede orillarse.

Por otra parte, las propias CCAA son, a veces, reticentes a dar cumplimiento a la norma comunitaria en la medida en que, en determinados casos, ello implica adoptar medidas sancionaras que son tremendamente impopulares y que, a la postre, restan votos. Por el contrario, si están todas interesadas en la obtención de fondos y subvenciones, los cuales, muchas veces distribuidos a bombo y platillo. Seguramente estamos ante una cierta inmadurez administrativa por parte de las administraciones autonómicas.

A pesar del reconocimiento unánime de la importante contribución de la CCAA al *acquis communautaire*, lo cierto es que no resulta fácil esa participación a tenor de las condiciones que imponen los mecanismos de cooperación y colaboración del Estado;

resulta imprescindible superar la desconfianza en este asunto entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Es interesante profundizar en el desarrollo estatutario de las Comunidades Autónomas y observar la evolución de su acción exterior, lo que se observa en el libro que comentamos fruto del encuentro académico en la Escola Galega de Administración Pública.

## **IV. ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

El Parlamento de Cataluña aprobó el 30 de septiembre de 2005 la Proposición de la Ley Orgánica por la que se establecía el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se derogaba la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de autonomía de Cataluña. Siguiendo el procedimiento parlamentario, el 19 de julio se aprobó la Ley Orgánica 6/2006 de Reforma del Estatuto de Cataluña<sup>10</sup>.

La acción exterior de la Generalitat representaba una oposición frontal por parte del Gobierno central, que goza de la exclusividad de las relaciones internacionales, competencia del Estado recogida en el Art. 149.3 CE. Esta oposición inicial evolucionó hacia una aceptación progresiva mediante la elaboración de un reconocimiento doctrinal y jurisprudencial.

La falta de regulación expresa y general precipitó la reforma estatutaria del 2006, que creó un marco estable donde se recogía la acción exterior de las CCAA.

Pretendemos analizar las nuevas disposiciones sobre la acción exterior de la Generalitat contenidas en el Estatuto de autonomía de Cataluña vigente desde el 9 de agosto de 2006.

El art. 3.1 del Estatuto de Catalunya remarca el principio de lealtad institucional mutua. Este no debe ser baladí ya que regirá la actuación exterior tanto del Estado como de la Generalitat.

### **IV.1 Las disposiciones del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña**

Con el nuevo Estatuto, en concreto en el art. 193, se refuerza y se eleva a nivel estatutario una práctica ya ejercida por la Generalitat:

1. “La Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.”
2. “La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de

---

<sup>10</sup> BOE nº 72, de 20 de julio de 2006

forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado.”

Se limita la actuación externa de Cataluña a las competencias que le son propias estableciendo fórmulas apropiadas de coordinación con el Estado y respetando el principio de lealtad institucional mutua.

El art. 199 tipifica el principio de la coordinación de las acciones exteriores en relación con los organismos y entes públicos de Cataluña.

La Generalitat debe impulsar y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña, sin perjuicio de la autonomía que tengan.

Debido a la creciente actuación exterior por parte de los entes locales el artículo pretende establecer una coordinación entre ellos sin menoscabar su autonomía.

El artículo 6.4, junto con el 127.1 y el 193.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sirve de base para establecer la proyección exterior de la cultura catalana. Conviene hacer un inciso y aclarar que el Ministerio de AAEE y de Cooperación detenta la proyección exterior de la cultura española. La cultura y la lengua catalana forman parte a su vez del patrimonio de la cultura española. Podríamos analizar el tema de las competencias sobre cultura y su proyección exterior (149.2 de la Constitución)

Por otra parte, y a modo de curiosidad, el artículo 200 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece la promoción de organizaciones deportivas mientras que el 171.b) establece que la Generalitat ostenta la competencia exclusiva en la promoción del turismo, especificando la posibilidad de crear oficinas en el extranjero y de suscribir acuerdos con entes extranjeros

Es curioso observar que no aparece ninguna mención expresa a internacionalización comercial y económica de Cataluña, aunque se dé por hecho que entre dentro de las facultades de cada CCAA.

#### *IV.1.1 Oficinas en el exterior*

A raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, comentada en el apartado del posicionamiento del Tribunal Constitucional, se reconoce a las CCAA a establecer

delegaciones en el exterior. El Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge este fenómeno en el art. 194:

La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede establecer oficinas en el exterior.

Con la intención de llevar a cabo tal actividad la CCAA está facultada para crear fundaciones, sociedades anónimas de financiación pública u organismos inscritos a una consejería. Estos entes tienen prohibido participar en las “relaciones internacionales”, esto es, concertar tratados con estados soberanos y organizaciones internacionales. El problema radica en la exclusividad que goza el Estado en la competencia del *ius legationis* y su fricción con el establecimiento por parte de las CCAA de oficinas de representación en el exterior.

Las delegaciones pueden llevar a cabo actividades de información, comunicación y seguimiento pero los entes territoriales, al no tener estatus de sujeto internacional, no pueden instaurar órganos permanentes de representación frente a estados soberanos u organizaciones Internacionales. Lo contrario implicaría un acuerdo previo entre el ente territorial y el sujeto de Derecho internacional. Las relaciones internacionales recogidas en el artículo 149.1.3 atribuyen al Estado la competencia exclusiva del *ius legationis* de representación y relación con otros sujetos dotados de un estatuto internacional, sin perjuicio de la existencia de las citadas delegaciones

Resumimos pues que la Generalitat está facultada para abrir oficinas en el exterior para promover los intereses de Cataluña, mejor dicho, en el ámbito de sus competencias, pero estas delegaciones no pueden ejercer el *ius legationis*, debido a que en nuestro ordenamiento jurídico la materia es competencia exclusiva del Estado. Todo ello sin perjuicio de que las oficinas cooperen y colaboren con la administración exterior del Estado.

En relación al estatuto jurídico del personal destinado a estas delegaciones, nada dice el Estatuto de autonomía de Cataluña al respecto, por lo que cabe entender que no puede otorgárseles un estatus particular, tal como confirmó el caso de la detención por parte de las autoridades cubanas del delegado del gobierno vasco en marzo de 2009.

#### *IV.1.2. La cooperación transfronteriza*

El art. 197.1 tipifica que la Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan. En su apartado segundo, regula que la Generalitat debe promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1. Por último, según el tercer apartado la Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo.

El artículo expuesto en el párrafo anterior se centra en establecer un nexo donde compartir intereses culturales, ambientales, económicos y sociales “con otros territorios”, que debemos entender como entidades regionales o de otro tipo, excluyendo la cooperación con otros Estados.

La cooperación transfronteriza se ampara en el Derecho Internacional y en el derecho español desde la adopción por el Consejo de Europa del Convenio-marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 21 de mayo de 1980. Como texto marco, este ampara y permite que las CCAA y otros entes sub-estatales puedan celebrar acuerdos de cooperación entre ellos. La posterior aparición de dos protocolos anexos altero el Convenio, en tanto que han ampliado el alcance de los acuerdos mencionados en éste, pero cabe resaltar que el Gobierno español no ha ratificado ninguno de estos.

El primer protocolo, fechado en 1995, estableció que las partes contratantes debían reconocer y respetar el derecho de las colectividades territoriales a concluir acuerdos transfronterizos con colectividades o autoridades de otros estados, de acuerdo con el procedimiento establecido en sus estatutos, conforme el derecho internacional y en la medida que estos acuerdos se adecuan a los compromisos internacionales de las partes. Se instauró el principio por el cual un acuerdo de cooperación transfronteriza solo generaba responsabilidades a las partes que lo hubiesen concluido.

El segundo protocolo, de 1998 amplía el abasto de citado Convenio, en tanto que permite que este sea aplicable no sólo a la cooperación transfronteriza sino también a la “cooperación interterritorial”, entendida como cualquier acción concertada con el objeto de establecer relaciones entre comunidades o autoridades territoriales de las partes contratantes, diferentes de las relaciones de cooperación transfronteriza de las entidades vecinas, incluida la conclusión de acuerdos de cooperación con comunidades o autoridades de otros estados.

A modo de ejemplo cabe citar el Tratado de Bayona de 1995, por el cual se establece un marco jurídico de los convenios para que las entidades territoriales suscriban las entidades territoriales. De este tratado surge la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que engloba las CCAA de País Vasco, Aragón, Navarra y Cataluña; al Principado de Andorra; y a las regiones francesas de Languedoc-Roussillon, Aquitania y Midi-Pyrénées.

El Tratado de Bayona determina en su artículo segundo a qué entidades se aplica, prevé la conclusión de convenios como medio de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Art. 3) y fija las reglas referentes al derecho aplicable (Art. 4). El artículo 4 fija las reglas en relación al derecho aplicable a estos convenios, mientras que los Art. 5 a 7 tratan de la creación de organismos de cooperación transfronteriza. A destacar la ejecución de convenios (Art. 8-10) y la previsión del control de los convenio por la Comisión hispano-francesa de cooperación fronteriza entre entidades territoriales e integrada por representantes de ambos gobiernos firmantes (Art. 11).

Más que un mecanismo de cooperación Estado-comunidades autónomas, lo que se crea es un medio de supervisión y control del Estado sobre la actividad exterior de las CCAA afectadas.

De la misma manera, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, relativo a la comunicación previa a la Administración General del Estado y la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras, obliga a las CCAA y entes locales a comunicar a la Administración General del Estado, con anterioridad a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que tenga prevista suscribir. La no comunicación permite al Estado oponerse, usando los medios previstos para resolver las controversias con las CCAA y los entes locales. Adicionalmente, para que estos Convenios produzcan efecto *erga omnes* se requiere su publicación en el BOE.

No olvidemos que el Estado asume la responsabilidad internacional por los actos de sus CCAA, cosa que ha servido para crear estos órganos de control sobre la actividad exterior autonómica. En este sentido, el Tratado de Bayona prevé en el Art. 4.2, que los convenios comprometan exclusivamente a los entes territoriales, de modo que las partes firmantes del tratado, España y Francia, no queden comprometidos en casos obligacionales contenidos en los convenios



#### IV.1.3. La cooperación al desarrollo

En referencia a la cooperación al desarrollo, el art. 197.3 dispone que la Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo. Así lo dispone también el art. 51:

1. La Generalitat debe promover la cultura de la paz y acciones de fomento de la paz en el mundo.
2. La Generalitat debe promover acciones y políticas de cooperación al desarrollo de los pueblos y debe establecer programas de ayuda humanitaria de emergencia.

Aunque el anterior Estatuto de 1979 no hiciese mención al respecto, nada ha impedido que en el año 2001 la Generalitat aprobara su propia Ley de cooperación al desarrollo que tiene como finalidad establecer y regular el régimen jurídico al que debe someterse la Generalitat en relación a la cooperación y desarrollo y de solidaridad internacional, Ley 26/2001.

En 2003 se adoptó la Ley de fomento de la paz que tiene por objeto el establecimiento de las actuaciones que debe llevar a cabo la Generalitat y los entes locales para promover la paz y el dialogo intercultural e interreligioso, Ley 21/2003.

La Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), creada en octubre de 2003, es la entidad encargada de ejecutar y gestionar la política de cooperación, construcción de paz y acción humanitaria al desarrollo de la Generalitat de Cataluña para contribuir a modificar las relaciones norte-sur.

El cometido de la Agencia se centra en favorecer, con aportaciones y transferencias de recursos, know-how y capital humano, el éxito de los procesos y modelos de desarrollo de los países pobres. Siguiendo los compromisos asumidos por los países desarrollados en el marco de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, la Generalitat asume así la lucha contra la pobreza y la mejora significativa del acceso a la sanidad, educación y agua.

#### *IV.1.4 La participación en organismos internacionales*

Debemos remitirnos una vez más a la sentencia del TC de 1994 que indica que las “relaciones internacionales” (art.149.1.3 CE) se centran en las relaciones del Estado español con Organismos Internacionales gubernamentales y otros Estados independientes y soberanos.

En este contexto, cabría resaltar que la teoría del núcleo duro, distingue un núcleo reservado al Estado (el de las RRII) y otro género de actividades susceptibles de llevarse a cabo por las CCAA en el exterior. Los actos que se incluyen en en la relaciones internacionales engloban básicamente las relaciones regidas por el DIP, como son la celebración de tratados o el establecimiento de embajadas, ya que producen efectos jurídicos para el Estado y son susceptibles de activar el mecanismo de la responsabilidad internacional. Fuera de este núcleo las CCAA podrían desarrollar actividades exteriores que no comportaran la atribución de un estatuto jurídico-internacional o la concesión de una personalidad jurídica propia. La teoría del núcleo duro ha evolucionado desde un posicionamiento inicial en el que sólo se autorizaban las actuaciones exteriores de las CCAA que no generaban obligaciones, a una aceptación, en su fase posterior, a que las CCAA contraigan ciertos compromisos obligatorios con entidades extranjeras. Las CCAA pueden suscribir acuerdos con entidades extranjeras (universidades, empresas, etc.) siempre que no se rijan por el DIP.

Según el Art. 198 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Generalitat tiene la competencia para participar en los organismos internacionales “competentes en materias de interés relevante para Cataluña”, con mención especial a la UNESCO y a otros organismos culturales. Podemos afirmar que estamos ante materias que inciden en el patrimonio cultural catalán y por lo tanto parece lógico y necesario que la misma Generalitat pueda conocer sus actividades.

La cuestión estriba en como canalizar esta actuación/participación de la Generalitat para proceder a la defensa de sus intereses. No hay ninguna disposición autónoma, esto es, en derecho español, que estipule como debe realizarse tal hecho.

Es importante destacar como ciertos organismos establecen sus propios supuestos de participación diferentes de los de la condición de Estado miembro. La ONU por ejemplo, prevé la participación de órganos distintos de los Estados, ya sea a título de mero observador o consultor. Esta opción está abierta a Estados no miembros, a organizaciones internacionales no gubernamentales o a otro tipo de entidades. La

admisión a participar como miembro de estos órganos queda en manos de los Estados y las Organizaciones internacionales y como venimos reiterando, el TC ha dejado claro que la competencia en las relaciones internacionales recae sobre el Estado y no sobre las CCAA.

Como ejemplo, la Organización Mundial del Turismo que mantiene un estatuto especial para Miembros Asociados, de la que forman parte Aruba, la Comunidad Flamenca de Bélgica, Hong Kong, Macao, Madeira y Puerto Rico. Debido a que se tratan de territorios que no ostentan la responsabilidad de sus relaciones exteriores, para su admisión se requiere la previa aprobación del gobierno del Estado, sujeto del Derecho Internacional, que asuma la responsabilidad de sus relaciones exteriores

Resumiendo, el ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat debe ejercerse de manera coordinada con los órganos de la administración exterior del Estado, en todo aquello que pudiere afectar a los intereses relevantes de Cataluña.

Resulta necesario que las CCAA participen en las delegaciones españolas ante las organizaciones internacionales cuya actividad pueda afectar a materias de su interés. La coordinación que deberá regir esta actuación conjunta Estado-CCAA deberá ser tutelada por el Ministerio de AAEE y de Cooperación.

En este sentido cabría citar el artículo 62.1 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>11</sup> en el que se establece la posible participación de la Generalitat en la acción exterior del estado cuando ésta incida en el ámbito de sus competencias.

La Generalitat, a través del Consell, podrá participar en la acción exterior del Estado cuanto ésta incida en el ámbito de sus competencias; también deberá ser oída en aquellos casos en que, sin ser de su competencia, puedan afectarle directa o indirectamente.

El apartado c) del citado artículo prevé la participación en las representaciones del Estado ante Organizaciones Internacionales en los mismos supuestos.

Mención especial a la participación de Cataluña, por su lengua y cultura propia, en la UNESCO. El artículo II de la Constitución de la UNESCO establece una categorización de miembros, donde encontramos:

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

Los territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores podrán ser admitidos en calidad de Miembros Asociados por la Conferencia General, por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes y votantes, si esa admisión ha sido solicitada, por cuenta de cada uno de esos territorios o grupos de territorios, por el Estado Miembro o por cualquier autoridad que asuma la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores. La naturaleza y el alcance de los derechos y de las obligaciones de los Miembros Asociados serán determinados por la Conferencia General.

En cualquier caso, es obvio que la acción exterior de las CCAA puede observarse desde diferentes ángulos y perspectivas, y así, obtener diversas visiones, las cuales pueden variar sustancialmente.

Es obvio que existe una corriente de opinión favorable a la acción exterior de la CCAA, pero también existen voces cualificadas que insisten en que estas acciones son poco fructíferas en la práctica, ya que los países pequeños y por más añadidura las autonomías, tienen serias dificultades en hacer oír su voz en foros internacionales.

#### **IV.2. Competencia de la Generalitat en relación con los tratados internacionales**

El Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados de 1969 establece que la competencia corresponde a los estados. El Convenio sobre el Derecho de los tratados celebrados entre estados y Organizaciones Internacionales o entre dos o más Organizaciones internacionales deja la competencia para celebrarlos en manos de las normas propias de la organización. Lo curioso es que los citados convenios no excluyen de manera expresa la capacidad de los entes no estatales, podríamos suponer que se remite a los ordenamientos internos.

Cuando la Comisión de Derecho Internacional elaboraba la Convención se discutía la incorporación de una disposición que permitiría a los estados miembros de una unión federal celebrar tratados, pero debido a la división que provocaba la noción, se acabó rechazando y no se incorporó al Convenio.

A pesar de la exclusión de la disposición no cabe duda de que el Derecho Internacional no imposibilita que los entes subestatales de una unión federal puedan celebrar tratados internacionales. Será el ordenamiento interno de cada Estado el que faculte a tales entes

a celebrar tratados, pero la responsabilidad internacional recae sobre el Estado, el sujeto de derecho Internacional titular de obligaciones y derechos internacionales. Podrán celebrar tratados si su ordenamiento interno lo permite.

A pesar de no existir mención expresa en el Derecho Internacional que imposibilite a los componentes de una unión federal a celebrar tratados, sí que existe una regulación en cuanto a la subjetividad internacional a los Estados o a las Organizaciones Internacionales.

Hemos estudiado como las “relaciones internacionales” son competencia reservada al Estado junto con los límites que ha ido estableciendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La Constitución española en sus artículos 63.2, 93, 94 y 97 matiza que el *treaty making power* es competencia exclusiva del Estado. Las CCAA no están facultadas para celebrar tratados internacionales. Esta restricción se extiende incluso a materias sobre las que gozan de una competencia exclusiva.

De la sentencia 137/89 de 20 de julio del TC, por la que se resolvía un conflicto positivo de competencia entre el Consejero de Ordenación y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y al Dirección General de Medio ambiente del Gobierno de Dinamarca, se entiende que el TC excluye a las CCAA del *ius contrahendi*. La sentencia resulta ser capital por un lado, como hemos visto, porque se reserva la capacidad para celebrar tratados al Estado, pero por otro lado, el voto particular formulado por cuatro magistrados abrió el camino hacia un cambio en la jurisprudencia. Según los magistrados el artículo 149.1.3, que reserva el *ius contrahendi* exclusivamente al Estado, debe interpretarse de manera más flexible, conforme a los deseos de las CCAA de proyectarse internacionalmente. La sentencia 137/89 fue sencillamente mejorada por la 165/1994, en el sentido de ampliar las competencias en materia de relación exterior de una Comunidad Autónoma.

Se desprende que el TC acepta que las CCAA realicen actos con dimensión internacional siempre y cuando no originen obligaciones inmediatas, no generen responsabilidad del Estado frente a otros estados, no incidan en la política exterior del estado ni impongan el ejercicio de la soberanía.

Se les reconoce a las CCAA cierta proyección internacional a la vez que se les restringe celebrar tratados internacionales, pero no hay disposición alguna que prohíba una eventual colaboración entre las CCAA y el estado en esta materia. El artículo 150.2 faculta a las CCAA a adquirir materias de titularidad estatal mediante transferencia o

delegación, esto es, mediante ley orgánica. Además el artículo 197 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación con el Convenio-marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre CCAA de 21 de mayo de 1980, ha hecho crecer la cooperación transfronteriza entre las regiones extranjeras y las CCAA.

Las CCAA pueden concluir tratados siempre que verse sobre materias que sean de su competencia siempre y que el estado le haya transferido tal facultad, art. 150.2 CE

En la práctica actual aunque no exista un consentimiento explícito del Estado al *ius contrahendi* de las CCAA se ha pasado de una actuación de hecho a una actuación jurídica.

### **IV.3. Las insuficientes previsiones de los estatutos de autonomía**

Recogen las disposiciones estatutarias diversas vertientes de participación de las CCAA, como la capacidad de información, que faculta a la CCAA a recibir información sobre la celebración de tratados que afecten a sus competencias; o bien la capacidad de instancia, que otorga a la CCAA la posibilidad de solicitar al Gobierno la iniciación de la negociación de tratados que recaigan sobre determinadas materias.

La discrecionalidad del Gobierno en este ámbito es notorio debido a la falta de concreción de sus efectos jurídicos, léase obligaciones estatales.

El limbo de indeterminación en la potestad informativa de las CCAA se traduce en una ausencia clara de quién, cómo y cuándo debe ser informado. Cabría pensar que la información debería ser transmitida, de manera formal y oficial, al iniciarse el proceso de negociación del tratado. El órgano que recibiese la información debería ser el ejecutivo de la CCAA y éste debería poder dar su opinión sobre el cauce de la negociación.

De manera análoga el derecho a instar tampoco goza de una disposición que constriña al Gobierno a atender una petición autonómica.

El principio de lealtad institucional, artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe establecerse como piedra angular en la cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas. Es necesario crear una ley que regule los tratados y derogue el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales.

Este decreto se encuentra desfasado, se remite constantemente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y debido a su carácter preconstitucional no hay disposición alguna sobre las CCAA y su posible intervención en materia de tratados.

El primer artículo sostiene que la ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales será de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sin perjuicio de las facultades específicamente atribuidas a otros órganos de la Administración por el Decreto u otras disposiciones legales.

El nombramiento de los representantes de España para la ejecución de cualquier acto internacional relativo a un tratado será hecho, según el Art. 3, por el Ministro de Asuntos Exteriores, a propuesta, en su caso, del Ministerio o Ministerios interesados.

Para la negociación de un tratado, adopción y autenticación de su texto, expresar el consentimiento de España en obligarse por un tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional relativo a la celebración de un tratado, la persona o personas que los lleven a cabo deberán estar provistas de una plenipotencia que los acredite como representantes de España.

El Art. 9 mantiene que la negociación de un tratado será competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y continúa diciendo que de conformidad con lo establecido en el artículo 10, apartado quinto, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la negociación de un tratado. Corresponde, por ello, al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar la oportuna autorización.

En el artículo 183 del Estatuto de autonomía de Catalunya se regula la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, que no es más que establecer “un marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado a los siguientes efectos:

- a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña.
- b) El intercambio de información y el establecimiento, cuando proceda, de mecanismos de colaboración en las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.”

Las funciones de la Comisión se determinan en el segundo apartado de la citada disposición:

2. Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat.

Al parecer la legislación aun no ha dado con la fórmula que satisfaga los intereses de las CCAA a la hora de participar en la formación de la voluntad exterior del Estado.

En plena globalización, es necesario facilitar la conclusión de tratados por parte de las CCAA y así dotarlas de una proyección internacional.

#### **IV.4. Las disposiciones del nuevo estatuto en relación con la conclusión de tratados**

El artículo 195 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, en relación con los artículos 193 y 196, establece que para la promoción de los intereses de Cataluña la Generalitat podrá establecer acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, sin determinar quien sería la contraparte.

De nuevo este artículo viene a elevar a nivel estatutario una práctica ya establecida, que en los últimos años se ha dado tanto con Estados y entes territoriales, como con entidades no territoriales, estas son, por ejemplo, las universidades.

Aunque parezca que existe una concesión del *ius contrahendi* a favor de las CCAA, lo cierto es que el TC ha vuelto a aclarar hasta que grado pueden celebrar estos organismos territoriales tratados internacionales. Reiterar la jurisprudencia del tribunal que los acuerdos adoptados por las CCAA no pueden interferir en la acción exterior del Estado ni conllevar obligaciones jurídicas ni responsabilidad internacional imputable al Estado.

El Art. 195 sólo hace referencia a los *acuerdos de colaboración*, dejando abierta la discusión sobre su calificación.

Entendemos que estos acuerdos no deben entenderse como tratados internacionales, ya que no reconocen ningún tipo de *ius contrahendi* a la Generalitat, ni tan siquiera la participación de ésta en el *ius contrahendi* del Estado.



Desde la perspectiva del Derecho internacional Público los tratados internacionales se aplican exclusivamente a las relaciones entre sujetos de derecho internacional, reservado a organizaciones internacionales y a estados.

El Convenio de Viena sobre el Derecho de Tratados define los tratados internacionales como: “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional.”

Se desprende de la disposición que un acuerdo suscrito por un ente no estatal no se considera tratado, y por lo tanto no se le aplica el Convenio de Viena.

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español, la jurisprudencia ha reafirmado lo expuesto anteriormente al incluir la conclusión de tratados (*ius contrahendi*) dentro de las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado. Al principio el TC reservaba al Estado la conclusión de todos los pactos internacionales, pero ahora el alcance de las relaciones internacionales se ha matizado, de manera que las CCAA pueden llevar a cabo actividades como proyección externa, siempre y cuando no alteren el núcleo duro de las competencias exclusivas del Estado.

La STC 165/1994 dice:

6. La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

En base a esta sentencia los acuerdos de acción exterior de las CCAA pueden ser de tres tipos. En primer lugar los acuerdos de proyección internacional de las competencias de las CCAA, equiparables a los acuerdos administrativos. Estos acuerdos pueden ser temporales, esto es, previos a la conclusión de un tratado internacional; técnicos o “acuerdos de gestión” de tratados internacionales. A modo de ejemplo podemos observar que la Escuela de Administración Pública de Cataluña está facultada para promover intercambios de colaboración y concertar convenios con centros similares, estatales o extranjeros.

En segundo lugar tenemos los acuerdos políticos, que sujetos al principio de la buena fe, no comportan compromisos sujetos al Derecho Internacional público, sino que más bien generan obligaciones de carácter político. Conocidos también como *Gentlemen Agreements*, son acuerdos que no se declaran sujetos a ningún derecho y tampoco incluyen previsiones para solucionar conflictos.

Finalmente, los contratos internacionales se conciertan con el objetivo de promover las competencias propias y no están sujetos al derecho internacional.

No es una relación contractual, en el sentido que se concilian unos intereses, sino que en este tipo de acuerdos hay un único interés común.

El Art. 195 no se limita a establecer acuerdos entre gobiernos no centrales, sino que se extiende a convenios con todo tipo de entidades públicas o privadas de terceros estados que tengan por finalidad el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat.

El principio de lealtad institucional se basa en el principio de cooperación.

El Art. 195 del Estatuto de autonomía y el Art. 36.7 de LOFAGE se complementan en el sentido en que Estado y generalitat deben desarrollar su actividad exterior en el ámbito de sus respectivas competencias y colaborar mutuamente.

El Estatuto prevé en su Art. 183 una Comisión Bilateral Generalitat-Estado con funciones de colaboración y participación de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten la Generalitat de Cataluña y el intercambio de información. En concreto el seguimiento de la acción exterior del estado que afecte a las competencias propias de la generalitat. Deben establecerse mecanismos de participación y cooperación. Se trata por un lado de una información recíproca en la misma Comisión y por otro lado los convenios de colaboración con participación del Estado y de la Generalitat.

Mención especial al Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza del 21 de mayo de 1980 que tiene por objeto facilitar un marco jurídico para la cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales. A éstas se les faculta concluir acuerdos pero en el caso español, la suscripción de estos acuerdos está condicionada por la conclusión de un tratado internacional entre el reino de España y el Estado al cual pertenezca este ente territorial. En otras palabras, las autoridades territoriales no podrán concluir acuerdos sin la previa celebración de un tratado

internacional entre los Estados a los que pertenecen, o en su defecto, a la acquiescencia expresa de éstos.

El Convenio-Marco se modificó por dos protocolos, sin embargo, el gobierno español no ratificó ninguno de los protocolos. En la práctica, el gobierno manifiesta su conformidad tras la suscripción de un acuerdo entre las colectividades territoriales.

El primero de los Tratados bilaterales que España firmó para desarrollar los preceptos del Convenio Marco Europeo fue con Francia. Así, el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales se hace en Bayona el 10 de marzo de 1995, entrando en vigor el 24 de febrero de 1997 (BOE de 10 de marzo de 1997).

Aunque ya existían convenios de cooperación transfronteriza elaborados al amparo del Convenio Marco Europeo, el Tratado de Bayona supone la primera regulación en detalle para nuestras Comunidades Autónomas y Entidades Locales del funcionamiento de la colaboración con las instancias territoriales del otro lado de una frontera. El texto delimita las entidades territoriales de cada Parte sujetas al ámbito del Tratado, se remite al ámbito competencial de aquéllas en virtud del Derecho interno de cada Parte, realiza una regulación exhaustiva de los convenios de cooperación transfronteriza y de los organismos con o sin personalidad jurídica a que estos convenios puedan dar lugar. Para los organismos con personalidad jurídica, se habla de las Agrupaciones de Interés Público y de las Sociedades de Economía Mixta local por la parte francesa, y de los Consorcios por la parte española, con referencia específica a sus Estatutos y al derecho aplicable en cada situación y para cada tipo de actos. También se regula la responsabilidad en la ejecución de los convenios y la Comisión de seguimiento del Tratado.

Con el otro país vecino, Portugal, se firma otro Tratado bilateral en Valencia el 3 de octubre de 2002, y que entra en vigor el 30 de enero de 2004 (BOE de 12 de septiembre de 2003). Es el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. Las razones para las demoras en la firma de este Tratado estriban en las grandes diferencias que hasta la fecha existían entre las entidades e instancias territoriales de uno y otro lado, en cuanto al ámbito de funcionamiento y competencial. En este caso existían igualmente convenios de cooperación transfronteriza suscritos con anterioridad y sometidos únicamente al Convenio Marco Europeo, y que ahora quedarán también bajo la cobertura y sometidos a los procesos de adaptación de este nuevo Tratado.

El Tratado de Valencia contiene el objeto y el ámbito territorial de aplicación de la cooperación transfronteriza con Portugal, el régimen jurídico, contenido y derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza, y la Comisión Hispano-Portuguesa de seguimiento del Tratado. En cuanto a los organismos de cooperación, la regulación es más extensa que en el Tratado hispano-francés. Así, en este caso se habla de las Comunidades de Trabajo y de los Grupos de Trabajo para los organismos sin personalidad jurídica, y de las Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales (Portugal) y los Consorcios (España), en el caso de los organismos con personalidad jurídica.

Del mismo modo se delimita el ámbito funcional de los diferentes organismos de cooperación transfronteriza. Aquellos que no están dotados de personalidad jurídica tienen por cometido el estudio de cuestiones de interés mutuo, la formulación y realización de propuestas de cooperación, la preparación de estudios, planes, programas y proyectos, la promoción de formas de relación entre los agentes de este tipo de cooperación, y la ejecución de las tareas previstas para estas estructuras en el Programa España – Portugal de la iniciativa comunitaria INTERREG III A o en los instrumentos que lo sustituyan.

Por otro lado, los organismos con personalidad jurídica pueden tener diferentes finalidades: la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos y el desarrollo de las acciones que les permitan beneficiarse de la iniciativa comunitaria INTERREG III A.

Destaca la supervisión y control de estos convenios por unos órganos paritarios intergubernamentales en la que no se garantiza la representación de los entes territoriales afectados, se trata pues de un control estatal sobre la actividad exterior de las CCAA afectadas.

El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con Entidades Territoriales extranjeras, sustituye el procedimiento de conformidad expresa prevista en la declaración formulada por España al Convenio-Marco de 1980. Este real decreto obliga a las CCAA y entes locales a comunicar a la AGE, con anterioridad a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que tengan previsto suscribir.

La no comunicación faculta al Estado a oponerse.

Estas previsiones en comparación con el Estatuto de autonomía de 2006 parecen poco compatibles con los principios de lealtad institucional y bilateralidad. La comunicación previa establecida en el Real Decreto 1317/1997 y la no participación autonómica en las comisiones intergubernamentales para el seguimiento de los acuerdos parecen no obedecer demasiado a los principios mencionados. No hay reciprocidad en las relaciones Estado-CCAA, puesto que prevalece la superioridad estatal. Las CCAA ante un convenio o tratado internacional concluido por el Estado que vulnere sus competencias, no le queda otra vía que el recurso de inconstitucionalidad recogido en el Art. 161.1.a CE. Esta superioridad estatal frente a la territorial parece explicarse por la asunción de riesgos de aquella, esto es, el Estado asume la responsabilidad internacional por los actos de las CCAA.

Según el Dr. Armengol<sup>12</sup> sería conveniente que el Estado español suscribiese los protocolos anexos al Convenio-Marco de cooperación transfronteriza de 1980 y retirase la declaración formulada en el momento de la ratificación del convenio.

## **IV.5. Régimen jurídico de los acuerdos de acción exterior**

### *IV.5.1 Denominación*

Un documento suscrito por una CCAA no puede ser nunca un tratado internacional, debido a que ésta no es sujeto de derecho internacional y por tanto no pueden concluir tratados internacionales, se debe por tanto utilizar otros vocablos más adecuados según el fin que se persigue, como contratos internacionales, *Gentlemen Agreements*, etc.

### *IV.5.2 Procedimiento de suscripción de los acuerdos de acción exterior en el ámbito de la Generalitat de Cataluña*

El Art. 195 del estatuto de autonomía de Cataluña faculta a la Generalitat a suscribir acuerdos de colaboración. Bajo esta institución debemos incluir al conjunto de poderes que forman la CCAA. No sólo el Gobierno de la Generalitat, sino que todos los órganos que componen el autogobierno pueden suscribir acuerdos en el ámbito de sus competencias. Los *consellers* y *conselleres* están facultados para firmar acuerdos

---

<sup>12</sup> Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari, REAF, núm 6, abril 2008, p.273-320

administrativos internacionales en el ámbito de actuación de sus respectivas *conselleries*, léase departamentos.

#### IV.5.3. *Derecho aplicable*

El problema relacionado con la ley aplicable a los acuerdos de acción exterior de la Generalitat se centra en la no sujeción de estos acuerdos al régimen propio de los tratados internacionales.

La autonomía de la voluntad no opera en el ámbito de los contratos y convenios de las administraciones públicas. Las partes contratantes deberán actuar en el interés público y por lo tanto si un acuerdo debe someterse a un derecho extranjero, deberán incluirse todas las disposiciones necesarias para no ir en contra del interés público.

Existe la posibilidad de utilizar las técnicas de conflicto de leyes propias del derecho internacional privado pero esta aplicación presenta dos posibles problemas. Por una parte se podría ver quebrada la preservación del interés público y por otra la remisión a un derecho nacional podría dejar desamparadas las situaciones derivadas de la ejecución de los convenios. Parece ser que la solución más adecuada reside en el reconocimiento de estos acuerdos suscritos por gobiernos no centrales por parte del derecho internacional público. Reconocer a los poderes territoriales el estatus de sujetos de derecho internacional es central para un desarrollo pleno de sus intereses.

En la actualidad no podemos enmarcar la acción exterior de las CCAA, en concreto los acuerdos que de sus actos se desprenden, en el Convenio de Viena sobre Derecho de Tratados.

Destacar, en otro plano, que existen en la práctica casos en los que los acuerdos introducen terminología propia de los tratados internacionales y que a la postre podría acabar reconocida como norma consuetudinaria.

Según el Dr. Armengol la solución pasaría por la creación de un marco jurídico que regulase este tipo de acuerdos, en especial las responsabilidades que se derivasen de ellos. Sin este marco jurídico el Convenio de Viena seguirá sin aplicarse sobre los citados acuerdos.

En materia comunitaria debemos diferenciar entre contratos y convenios. Los primeros son en aplicación directa de una norma comunitaria mientras que los segundos lo hacen al margen de estas.

#### IV.5.4 *Solución de controversias*

El establecer un derecho aplicable requiere determinar unos métodos de solución de conflictos. En la práctica existen dos mecanismos para resolver posibles contingencias. Por una parte se hallan los medios jurídicos, que se basan en la sujeción a una jurisdicción determinada y por otra parte existe la vía política, que se basa fundamentalmente en la negociación.

El artículo 196.1 del estatuto establece que el Estado informará a la Generalitat con carácter previo de los actos de celebración de tratados que afecten a las competencias de Cataluña. El segundo apartado faculta al Parlamento y al Gobierno de la Generalitat a dirigir al Gobierno las consideraciones que crean oportunas.

Este método parece satisfacer las necesidades autonómicas, pues dota a la Generalitat y al Parlamento de Cataluña de un medio de comunicación, que aún y no ser preceptivo ni vinculante, puede ser muy útil para el Gobierno Central a la hora de celebrar tratados que afecten el ámbito competencial de Cataluña de manera directa y singular.

### **IV.6. Facultades de la Generalitat de Catalunya en relación con la celebración de tratados internacionales**

#### *IV.6.1. La ejecución de los tratados internacionales en el ámbito de competencias de la Generalitat*

La ratificación de un tratado internacional obliga al Estado y consecuentemente a todos los órganos de éste. Este principio se recoge en el artículo 196.4 del estatuto de autonomía de Cataluña. En él se habla de la *adopción de medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales*.

Podría surgirnos la duda de qué hacer frente a una posición pasiva de la CCAA, esto es, que la CCAA requerida no adoptase las medidas estipuladas. Gratamente nuestro ordenamiento jurídico goza de mecanismos reparadores para este tipo de soluciones. Los artículos 153 y 155 de la Constitución Española establecen unos organismos de control<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Art. 153 CE

además de un proceso que compeliere a la CCAA incumplidora a llevar a cabo las obligaciones exigidas.

El CDI establece en el art. 4 el principio de responsabilidad del Estado, independientemente de la división territorial de este. Por ello parece necesaria la participación del Estado en la formación de la voluntad exterior de las CCAA, mediante mecanismos de cooperación y coordinación, manteniendo el principio de mutua lealtad institucional como piedra angular.

La acción exterior de la Generalitat viene recogida en los artículos 193 a 200 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El TC ha establecido unos límites indicando que la acción exterior de la Generalitat no puede obligar al Estado, ni generar responsabilidad internacional, ni incidir en su política exterior, ni afectar al derecho de representación internacional. Resulta cabal en la actualidad establecer unos adecuados cauces que permitan a las CCAA participar en las conclusiones de los tratados internacionales. Este ejercicio debe realizarse en base al principio básico de lealtad institucional mutua.

#### *IV.6.2. La facultad de la Generalitat de instar al Gobierno del Estado la conclusión de tratados internacionales (actual IV.5.6)*

El artículo 196.3 permite a la Generalitat instar al Gobierno a que celebre tratados internacionales que afecten a sus competencias. Bajo esta disposición debemos entender que la Generalitat solicitará al Gobierno Central la iniciación, la negociación, la adopción, autenticación y manifestación de su consentimiento para obligarse.

Con independencia del trámite constitucional que deba seguirse, recordemos el artículo 94.1 de la Constitución Española<sup>14</sup>, es imperativo que la Generalitat, aún tratándose de sus competencias exclusivas, solicite al Gobierno Central la conclusión de tratados internacionales.

Aunque el Estado pueda transferir competencias a las CCAA<sup>15</sup>, nos conviene pensar que dentro de las diversas fases de conclusión de tratados internacionales, la aceptación de contraer las obligaciones jurídicas internacionales frente a otros sujetos de Derecho internacional corresponde exclusivamente al Estado.

---

<sup>14</sup> Artículo 94.1 CE

<sup>15</sup> Artículo 150.2 CE



Concluimos que las CCAA deben participar de manera más activa en la conclusión de tratados internacionales, sin llegar a comprometer la responsabilidad del Estado. Así pues, las CCAA no gozan ni del *treaty making power* ni del *ius contrahendi*, ambos exclusivos del Estado.

El artículo 7 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados permite a través de la institución de los plenos poderes, representar al Estado en alguna o todas las fases de la conclusión de los tratados internacionales. En este sentido, el Derecho Internacional se remite a los ordenamientos internos para que establezcan que personas u órganos representan al Estado mediante la presentación de los plenos poderes. Esta disposición faculta a la Generalitat a representar al Estado en las diversas fases de conclusión de un tratado internacional.

El problema reside en que en nuestro ordenamiento, debido al decreto preconstitucional sobre tratados internacionales 801/1972, el ministerio de AAEE y de Cooperación es el titular para designar a quien le corresponde ejercer tal representación mediante la extensión de la correspondiente plenipotencia.<sup>16</sup>

En el caso en que el Estado debiese concluir un tratado que sólo afectara a Cataluña, el Ministerio de AAEE y de Cooperación en nombre del Jefe del Estado podría eventualmente extender la citada plenipotencia al representante de la CCAA, sin que ello supusiera una violación al sistema jurídico-constitucional.

#### ***IV.6.3. Facultad de la Generalitat de solicitar la integración de representantes en el proceso de negociación de tratados internacionales***

El artículo 196.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé la integración de representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadores, cuando nos encontremos ante tratados que afectan de manera singular y directa a Cataluña. En este apartado no se remite a los tratados que afecten a las competencias de Cataluña, sino simplemente a tratados que afecten a Cataluña.

Debemos añadir que no hay regulación alguna sobre el papel que ejercerán los representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadores, lo que se traduce en la necesidad de avanzar hacia la promulgación de una nueva ley estatal sobre tratados internacionales.

---

<sup>16</sup> Artículos 3,4 y 6 del Decreto 801/1972, de 24 de marzo

## POSICIONAMIENTO POLÍTICO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

En diversas ocasiones, algunas de ellas vinculadas a actividades consulares, hemos tenido la oportunidad de escuchar posicionamientos sobre el tema de este trabajo de fin de carrera por parte de altos representantes de la Generalitat de Catalunya.

Tanto la Vice-Consellera d'Afers Exteriors, Roser Clavell, como el Vice-President Josep-Lluís Carod Rovira, han expresado en repetidas ocasiones la necesidad de fomentar la acción exterior del gobierno autonómico como una necesidad de la propia nación catalana.

Un ejemplo paradigmático, es la conferencia que en mayo de 2008, presentó el Sr. Carod Rovira ante el auditorio de la London School of Economics, bajo el título: El papel de Cataluña en la Europa del siglo XXI.

La importancia de la conferencia, merece reproducir algunos extractos del texto:

“Desde la recuperación de las instituciones de autogobierno de Cataluña, que solo fue posible una vez recuperada también la democracia, todos los presidentes del Gobierno de Cataluña han tenido como eje de su actuación ... la firme voluntad de dar a conocer y proyectar internacionalmente nuestra realidad cultural, política y nacional.

Por lo tanto, no es de extrañar que, para los catalanes, la pertenencia a Europa haya sido siempre su referente y su objetivo porque, para nosotros, Europa significa libertad, democracia, bienestar social y solidaridad, pero también es algo consustancial a lo que somos nosotros y nuestra cultura.

Si algo ha caracterizado a la cultura catalana ha sido también esa voluntad de darse a conocer. Nuestra cultura no es un tesoro que debemos preservar solo entre nosotros, no es un código secreto inasequible a los de un origen nacional diferente del nuestro. Quizá precisamente porque hemos sufrido históricamente la voluntad de imposición propia de una cultura nacional defendida por un estado central, la cultura catalana ha evitado siempre y en todo caso el esencialismo ofensivo. La cultura catalana nunca se ha empleado como instrumento para uniformizar y excluir, sino que ha sido un factor de inclusión.

Así pues, desde el punto de vista cultural, en un mundo globalizado tiene más capacidad de supervivencia quien tiene una cultura que sirve como instrumento de acogida, capaz de asumir la modernidad y contribuir con sus

propias aportaciones. Por lo tanto, no es nada extraño que la cultura catalana sea la primera que ha conseguido un dominio propio en Internet, y así una presencia cultural propia en el mundo globalizado.

Hay que decirlo sin ambages: Cataluña aspira al liderazgo económico del sur de Europa y, en especial, de lo que se conoce como el arco mediterráneo,...

Cataluña es un país con una clara vocación internacional, empeñado en proyectarse hacia el exterior y en participar en los principales debates y retos de la comunidad internacional; al mismo tiempo, es un país claramente europeísta. El marco europeo no tiene sentido sin Cataluña y Europa no está completa sin Cataluña. En este nuevo Gobierno las relaciones internacionales, en especial las relaciones bilaterales con los países y las regiones de la Unión, tienen y queremos que tengan una relevancia muy particular.

Desde la Vicepresidencia se gestionan cuatro organismos con gran capacidad de acción exterior, como son el Instituto Ramon Llull, el Instituto Europeo del Mediterráneo, el Patronato Catalunya-Món y la Casa de las Lenguas.

El instituto Ramon Llull tiene como finalidad la proyección exterior de la lengua y la cultura catalanas en todas sus modalidades y medios de expresión. Es un instrumento al servicio de la industria catalana, de la creatividad artística y de pensamiento en todo el territorio que se expresa en esta lengua, y de la política cultural y exterior impulsada por los gobiernos catalán, balear y andorrano.

Pero nuestro compromiso con la construcción europea no se limita únicamente a la dimensión cultural. En el ámbito interregional, impulsamos la creación de un eurodistrito que denominamos el espacio catalán transfronterizo, fruto de un acuerdo marco de cooperación transfronteriza ya firmado entre el Gobierno de Cataluña y el Consejo General de los Pirineos Orientales. El acuerdo prevé una estrecha colaboración entre las dos instituciones para construir un auténtico territorio transfronterizo de vida común. Así, entre otros objetivos, se propone estructurar globalmente este espacio con la creación de un eurodistrito, un organismo de gestión común a todas las instituciones de la zona que potenciará una unificación europea de proximidad, a escala local e intercomarcal. De este modo, Cataluña no solo salta fronteras, sino que institucionaliza la construcción europea a una escala inferior.

Y decíamos que nuestro compromiso no es solo cultural, sino que mediante este eurodistrito (que desde el punto de vista jurídico se puede acoger al reglamento de la Unión Europea de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial y, por lo tanto, recibir y gestionar fondos de la

Unión) se intentará llevar a cabo una política compartida de ordenación territorial y de desarrollo local sostenible que dé lugar a acciones que permitan resolver y superar de forma progresiva todos los problemas y todos los diferenciales transversales (administrativos, fiscales, infraestructurales, de movilidad, etc.) derivados del hecho fronterizo.

Cataluña está presente en la REGLEG, la red de regiones con poder legislativo. Y durante nuestra presidencia organizamos una conferencia en Barcelona, en la que surgieron diversas propuestas de cara al futuro de Europa, enlazando con el debate en torno a la Constitución Europea.

Cataluña es uno de los pocos entes subestatales que creó su propia convención para aportar sus propuestas al debate sobre la Constitución Europea. Nuestra voluntad es participar siempre de forma constructiva en el debate europeo, por lo que en nuestro recientemente aprobado Estatuto de Autonomía (nuestra Constitución) hemos incluido un apartado de relaciones con la Unión Europea que permite tener una delegación catalana ante las instituciones europeas y nos permite participar conjuntamente con el Estado en la negociación de las reformas de los tratados de la Unión Europea.

La cultura catalana, el espacio lingüístico catalán, abarca parte del Estado francés (la Cataluña Norte), un Estado que no es miembro de la UE (Andorra), la totalidad de Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares, así como una franja territorial dentro de Aragón, en el Estado español, y un enclave en la isla italiana de Cerdeña (L'Alguer).

Estamos hablando, pues, de una cultura que supera fronteras, que supera diferencias entre ciudadanos de distintos Estados, de una cultura acostumbrada a crear profundos vínculos entre ciudadanos que viven a uno y otro lado de unas fronteras que, para nosotros, a menudo resultan artificiales.

Para nosotros, las fronteras siempre han sido sinónimo de separación entre hermanos, entre familias, sinónimo de exilio y sufrimiento, sinónimo de aislamiento social y cultural, han sido barrera, muro, impedimento, obstáculo y separación.

Y no solo eso, sino que nuestra ciudadanía nos reclama con frecuencia que seamos también actores en el ámbito internacional.

La nación catalana, definida como nacionalidad en su Estatuto de Autonomía, dispone de un espacio institucional para gestionar su propia política exterior. Esta política internacional se construye sobre la base de diversos instrumentos:

- En primer lugar, Cataluña tiene la posibilidad de firmar acuerdos de colaboración con Estados, países o regiones que puedan ser de especial interés para Cataluña por diversos motivos y con contenido y obligaciones diferentes, según con quién se firmen. Desde el comienzo de esta legislatura, Cataluña ya ha firmado acuerdos de este tipo con Estados como Uruguay, Québec, Flandes, Escocia y el país de Gales, y con el cantón de Sarajevo en Bosnia. En estos momentos también estamos preparando nuevos acuerdos con algunos Estados como Mozambique, otros de la zona latinoamericana y con Marruecos.

- En la actualidad Cataluña ya dispone de 60 oficinas sectoriales (de turismo, comercio exterior y cultura) por todo el mundo, pero ahora hemos iniciado una nueva estrategia que consiste en abrir delegaciones del Gobierno de Cataluña con estatus oficial en las que concentraremos todas las funciones representativas y administrativas que corresponden legalmente al Gobierno de la Generalitat. Ya hemos abierto la delegación en Berlín, hoy hemos abierto la delegación en Londres, en junio abriremos la delegación en París, y estoy en disposición de anunciar que en noviembre abriremos la delegación en Nueva York. De este modo, priorizamos los países que son centros de decisión mundial y sedes de instituciones multilaterales de carácter internacional, además de contar ya con una larga y sólida tradición de presencia institucional catalana y de relaciones comerciales con nuestro país.

- También tenemos política propia en materia de cooperación al desarrollo y cultura de la paz que responde a un modelo propio. En efecto, la cooperación catalana se centra en el establecimiento de países prioritarios, entre los que destacan los países de origen de los principales grupos de inmigrantes que nos llegan en la actualidad, sobre todo Marruecos y el Ecuador. Pero nuestra política de cooperación también intenta innovar en los instrumentos y en los objetivos. Entre otras cosas, Cataluña ha apostado en algunos casos por la cooperación presupuestaria directa al sistema sanitario de Mozambique, o bien exige la presencia de socios locales para financiar proyectos de cooperación. Cataluña no solo aspira a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía de los países prioritarios para la recepción de nuestra cooperación, sino que también aspira a apoderar a esa ciudadanía, a conseguir que sea protagonista en la elección de su propio destino, por lo que centra buena parte de los esfuerzos en potenciar el protagonismo de las mujeres en la sociedad y en favorecer el dinamismo político y sindical.

- Asimismo, Cataluña firma acuerdos de colaboración con instituciones internacionales de carácter multilateral. Por eso, Barcelona es la sede para la aplicación a nivel regional de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, y Cataluña es el único país sin Estado que forma parte de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo

(UNRWA).

Así pues, aspiramos a construir nuestra política internacional mediante estos instrumentos que nos permite nuestro marco jurídico.

Cataluña aspira al liderazgo del proceso de construcción europea:

- Aspira al liderazgo económico del arco mediterráneo y, por extensión, del sur de Europa.
- Aspira a construir una política internacional propia y a estar presente en el mundo y en los grandes debates internacionales.
- Aspira al liderazgo del proceso euromediterráneo.
- Aspira al liderazgo en la construcción de la Europa de la proximidad.
- Tiene voluntad de estar presente en Europa con voz propia.

Por eso buscamos un reconocimiento a largo plazo de la vocación europea de Cataluña y aspiramos a ser miembros de pleno derecho de esta Unión algún día. Una aspiración que, por lo que he podido constatar personalmente, compartimos con otras naciones como la escocesa.”

## **VI. PLAN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

A través del Sr. Oriol Cortadellas, Director General de Relacions Internacionals de la Generalitat de Catalunya, obtenemos el PLA DE L'ACCIÓ EXTERIOR DEL GOVERN DE CATALUNYA. Se trata de un amplio y detallado documento que proyecta las actividades internacionales de la Generalitat de Catalunya del año 2010 al 2015.

La Generalitat entiende la internacionalización como una necesidad y una responsabilidad que no se puede eludir, es en definitiva una política de país. En el documento se indica que Catalunya tiene que estar presente en el mundo.

La acción exterior ha de ser ambiciosa, agotando al máximo las posibilidades que ofrece el Estatut d'Autonomia y esto incluye entre otros, participar en los procesos de negociación y conclusión de tratados y convenios internacionales por parte del Estado Español, asumir una presencia más estable y al máximo nivel en la UNESCO y potenciar la presencia catalana en organismos internacionales, con el fin de influir en la política global.

El Pla de l'Acció Exterior responde a un doble objetivo: por una parte, integra en un único documento la pluralidad de actuaciones exteriores que se están llevando a cabo, presentándolas de una forma estratégica y, por otra parte, define la hoja de ruta a seguir en los próximos cinco años. Se indica en el documento, que el gobierno autonómico ha querido llevar a cabo un ejercicio de participación y generación de consensos; se han recogido experiencias desde las instituciones de aquellos que tienen experiencia de estar en primera línea en materia de asuntos exteriores, incorporando además aportaciones de la sociedad civil y del mundo académico.

El documento, de 81 páginas, establece un conjunto de apartados que desarrolla con cohesión, los aspectos jurídicos del Plan se dibujan en el apartado donde se comenta el marco normativo derivado del nuevo estatuto de autonomía de Catalunya. La interpretación de TC, que partió de una posición inicial restrictiva, ha acabado configurando una sólida línea jurisprudencial que reconoce abiertamente la actividad internacional de la CCAA al afirmar que "para llevar a cabo correctamente las funciones que tengan atribuidas", cada Autonomía puede "realizar determinadas actividades, no tan sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España" (STC 165/94, de 26 de mayo).

Con esta sentencia el Alto Tribunal consagra el principio de "in foro interno, in foro externo", que preside la acción exterior de los principales gobiernos autónomos del mundo y reconocía que las comunidades autónomas son competentes internacionalmente en aquellas materias cuya competencia les ha sido atribuida internamente. De acuerdo con este principio y con la doctrina del TC, el Estatuto de 2006, en el capítulo III del título IV, dedicado a la acción exterior de la Generalitat, (artículos 193 a 200), consolida jurídicamente una práctica llevada a cabo por la mayoría de la CCAA y plenamente asumida desde el punto de vista político y doctrinal, a mismo tiempo que se ofrece un amplio abanico de posibilidades de actuación en materia exterior al organismo autonómico catalán y que ya han sido analizadas en otras páginas de este Trabajo de Fin

de Carrera. En cualquier caso, el Plan que hemos leído, a cinco años, es una muestra patente del interés institucional de todas las fuerzas políticas catalanas en la vertiente de acción exterior.

## **VII. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN ASPECTOS ECONÓMICOS: ACCIÓ.**

Durante veinte años la Generalitat de Cataluña ha tenido una importante acción exterior a través del COPCA y del Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial, más conocido por el acrónimo CIDEM.

Las dos importantes agencias se han fusionado en una única entidad, ACCIÓ que fue presentada a los medios de comunicación en marzo de 2008 por parte del Conseller d'Innovació, Universitats i Empresa, Josep Huguet.

ACCIÓ impulsa un cambio en la cultura empresarial basado en la cultura de acompañamiento a la empresa y en la prestación de servicios integrales, la Agencia, jugando con las palabras, presenta un decálogo de acciones, siendo la décima la proyección internacional mediante servicios de asesoramiento de alto valor añadido y con una adaptación clara a las necesidades individuales de las empresas, para iniciar, diversificar o consolidar su presencia en el exterior.

La Agencia ofrece programas de asesoramiento y de soporte estratégico a la iniciación o a la consolidación en mercados exteriores. Respecto a la elección del mercado exterior, el organismo de la Generalitat identifica y selecciona los mercados exteriores con mejores oportunidades de negocios. Otro de los campos de actuación es el asesoramiento en mercados de contratación pública en todo el mundo.

Para sopesar la importancia de la acción exterior de la Generalitat catalana en materia económica, la web de la Agencia desvela que más de 350 profesionales de experiencia variada en actividades de consultoría, analistas, especialistas en creación de empresas, en innovación, etc., colaboran con la Institución a través de una red de 40 oficinas situadas en todo el mundo, que evolucionan desde la prestación de servicios centrados en la internacionalización a la actuación de diferentes ámbitos del crecimiento empresarial. Para reforzar el efecto multiplicador, la Agencia posee seis delegaciones en las principales áreas industriales de la Comunidad Autónoma.



Una visita a la web de ACC1Ó permite descubrir ciertas actividades de la Agencia que demuestran una evidente actividad exterior, por ejemplo, del 20 al 22 de julio del corriente año, la directora de promoción de Negocios de ACC1Ó en Montreal mantenía entrevistas con empresarios interesados en invertir o conocer la posibilidades que ofrece la provincia de Quebec para sus empresas o productos, definiendo una estrategia de implantación diseñada para cada empresa en concreto.

## VIII. EL CUERPO CONSULAR DE BARCELONA

La Ciudad Condal es una de las urbes del mundo con más representación consular. Ello obedece a factores históricos, como el Consulat del Mar y el dinamismo internacional que caracteriza a la ciudad.

En nuestra actividad como Cónsul General Honorario de Austria en Barcelona, hemos tenido la oportunidad de vivir la acción exterior de, por ahora, un par de comunidades autónomas austríacas. En septiembre de 2008 recibimos la visita del Sr. Pühringer, Presidente de Alta Austria, el estado federal más industrializado de la República de Austria.

Alta Austria, cuya capital es Linz, representa en Austria lo que Catalunya es, por ahora, en el Estado Español; es decir la región con más industria.

El viaje del Presidente Pühringer, veterano político conservador, se sitúa en el marco de la acción exterior del estado federal que preside desde hace más de veinte años. La agenda del viaje se construyó alrededor de sendas visitas al President de la Generalitat y al Alcalde de Barcelona. Por supuesto, se organizaron visitas a industrias importantes como la SEAT y se mantuvieron seminarios y cenas con instituciones y personas interesadas en el intercambio económico entre Catalunya y Alta Austria. En el fondo, el líder austríaco estaba ejercitando una acción exterior de su CCAA, proyectando las peculiaridades de su región y creando vínculos de interés económico y cultural entre ambas CCAA, pertenecientes a diferentes estados federales.

La valoración de estas iniciativas es siempre difícil a corto plazo, creemos sin embargo, que son extraordinariamente positivas a medio y a largo plazo; permiten identificar puntos de interés mutuo que redundan en beneficio de los ciudadanos.

## IX. CONCLUSIONES

Las relaciones exteriores de las CCAA han ido variando a tenor de los cambios que se han producido en nuestra sociedad. La Constitución de 1978, redactada en clave interna, no podía prever la importancia que iría adquiriendo el asunto que estudiamos en el transcurso de los años.

La doctrina del TC se centraba inicialmente en afirmar la competencia exclusiva del Estado en esta materia; la STC 165/1994, de 26 de mayo, por la que el TC resuelve el conflicto de competencias entre los gobiernos central y vasco, marca un punto de inflexión y allana el camino para que las CCAA puedan desarrollar actividades que no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros (*ius contrahendi*), coincidan con la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales, ni signifiquen la representación exterior del Estado (*ius legationis*). El marco jurídico de acción de las CCAA se amplía, sin que ello implique la quiebra de la esencial unidad de acción de la política exterior estatal.

La incorporación de España a la UE no hace más que incentivar la acción exterior de las CCAA que tienen necesidad de acercarse a las instituciones europeas en busca de fondos comunitarios, etc.

En junio de 2008, se celebra en Santiago de Compostela un seminario sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas en la Reforma de los estatutos de autonomía, que representa un análisis comparativo de las buenas prácticas que llevan a cabo las distintas CCAA en materia de acción exterior y que demuestra un elevado grado de actuación y el deseo de los representantes políticos en avanzar en esta línea.

En Catalunya la acción exterior ha seguido las directrices marcadas por la iniciativa política: el President Jordi Pujol, gran políglota, puso su sello personal en el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Catalunya, sus sucesores siguieron su senda. En la actualidad, la política internacional cuenta con una vice-consellera, la Hble. Roser Clavell; su departamento ha desarrollado un programa de actividades a medio plazo, consensuado con el resto de fuerzas políticas. Las disposiciones del nuevo Estatut, en concreto en el art. 193, refuerzan las iniciativas en el ámbito internacional llevadas a cabo por la autonomía catalana, que ha actuado y sigue actuando como modelo para el resto de las CCAA.

En un entorno de regionalización, de internacionalización, de globalización de la economía en general, las CCAA tienen necesidad de llevar a cabo, ellas mismas directamente, acciones exteriores, en las que no sólo se proyecta su cultura y su lengua, sino sus instituciones con el objetivo de abrir mercados, favorecer la exportación y la inversión directa en ambos sentidos. El marco jurídico ha ido adaptándose a unas prácticas concretas que han a ir en aumento como así lo demuestra el documento “Pla de l’Acció Exterior del Govern de Catalunya”, que dibuja las líneas maestras de la política internacional autonómica del 2010 al 2015.

Habrá que ir valorando el devenir que el futuro depara a las CCAA en materia de acción exterior, su incardinación en el contexto del Estado Español y en un mundo globalizado. Creemos que es un proceso imparable que ha de generar bienestar y crecimiento económico a las autonomías que configuran el Reino de España, todo ello, con respeto al marco jurídico actual.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

ARMENGOL, F. *Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari*. Revista d'Estudis Autònoms i Federals, núm. 6, Abril 2008

BELTRÁN GARCÍA, S. *Los Acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autònoms ; Universitat Autònoma de Barcelona, 2001

CAROD-ROVIRA, JL. *El paper de Catalunya en l'Europa del segle XXI*. Col.lecció discursos i conferències. Generalitat de Catalunya, 2009.

CONDE MARTINEZ, C. *La Acción exterior de las comunidades autónomas: la institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Anaya, Madrid, 2000

GARCÍA PÉREZ, R. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos, 2009

FERNÁNDEZ DE CASADEVENTE ROMANI, C. *La Acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*. Dilex, 2001

FERNÁNDEZ SEGADO, F. *La acción exterior y las Comunidades Autónomas*. Anuario Jurídico de la Rioja, 2002

HUICI SANCHO, L. *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2003

Pons Ráfols, X. y Sagarra Trias, E. *La Acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*. Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2006

Pla de l'Accord Exterior del Govern de Catalunya, 2010 – 2015. Departament de la Vecepresidència. Afers Exteriors i Cooperació.