



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Las sentencias del TC sobre la acción exterior de
las CCAA y su evolución en la doctrina

Presentado por:

Jaime Carlos Fernández Aragón

Tutelado por:

Carlos Ortega Santiago

Valladolid, 30 de junio de 2021

RESUMEN.

Las relaciones internacionales, en virtud del artículo 149.1.3ª de la Constitución Española, son competencia exclusiva del Estado. Si bien, este precepto no excluye a las comunidades autónomas de desarrollar actuaciones en el ámbito de la acción exterior.

Estas actividades de las comunidades autónomas con proyección en el exterior se encuentran previstas en cada uno de los respectivos Estatutos de Autonomía de las entidades territoriales.

A lo largo de los años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha contemplado y otorgado ciertas facultades a las comunidades autónomas en esta materia, pero siempre con los límites de las competencias exclusivas del propio Estado y de las medidas de cooperación y control que este pueda establecer.

PALABRAS CLAVE

Relaciones internacionales, Estado, comunidades autónomas, Estatutos de Autonomía, “*Ius Ad Tractatum*”, oficinas autonómicas, jurisprudencia, Tribunal Constitucional, competencias.

ABSTRACT

International relations, according to the article 149.1.3ª of the Spanish Constitution, are one of the exclusive competences of the State. Although, this precept does not exclude the regions from developing foreign action activities.

These activities of the regions with projection outside the borders are provided in each of the Statutes of Autonomy of the territorial entities.

Over the years, the jurisprudence of the Constitutional Court has granted faculties to the regions in this matter, always within the limits of the exclusive competences of the State and considering the cooperation and control measures that it can set.

KEY WORDS

International relations, State, Regions, Statutes of Autonomy, Treaty making power, regional establishments, jurisprudence, Constitutional Court, competences.

ABREVIATURAS

CCAA. Comunidades autónomas.

TC. Tribunal constitucional.

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional

CE. Constitución Española.

Art. Artículo.

ÍNDICE

1. Introducción.	5
2. La acción exterior del Estado y de las comunidades autónomas.	8
2.1 Acción exterior en los Estados descentralizados	8
2.2 Las relaciones internacionales en la Constitución Española. Artículo 149.1.3ª.	11
2.3 Las relaciones internacionales y los límites de la acción exterior de las comunidades autónomas según la jurisprudencia.	17
3. La acción exterior de las comunidades autónomas en los Estatutos de Autonomía.	22
3.1 Reformas estatutarias	23
3.2 Previsiones en los Estatutos de Autonomía referentes a la acción exterior de las comunidades autónomas.	24
3.2.1 Previsión en los Estatutos de Autonomía de información sobre elaboración de tratados.	24
3.2.2 Previsión en los Estatutos de Autonomía de la solicitud de celebración de tratados.	26
3.2.3 Previsión en los Estatutos de Autonomía de la ejecución de tratados.	27
3.2.4 Otras previsiones estatutarias.	30
4. Las concreciones de la acción exterior de las comunidades autónomas	33
4.1 Oficinas autonómicas de representación en el exterior	34
4.2 La competencia autonómica en materia deportiva. Las selecciones deportivas.	38
4.3 La participación de las comunidades autónomas en el “ <i>Ius Ad Tractatum</i> ”	44
4.4 Acuerdos no normativos.	48
4.5 La actualidad de la acción exterior de las comunidades autónomas.	49

5. Las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de acción exterior.	50
5.1 Coordinación y Colaboración	50
5.2 Control del Estado sobre las actuaciones exteriores	53
5.3 Jurisprudencia sobre la coordinación de la acción exterior por el Estado.	55
6. Conclusión.	58
7. Bibliografía.	61
8. Jurisprudencia.	64

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto dilucidar el alcance y la extensión de la acción exterior de las comunidades autónomas, basándonos principalmente en la evolución de la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En primer lugar, hay que destacar que cada Estado puede determinar libremente la estructura interna de su gobierno. Para ello, puede optar por diversos sistemas de organización territorial.

La organización territorial de nuestro Estado viene definida en el artículo segundo de la Constitución Española de 1978, según el cual “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Este precepto es la piedra angular por la que se erige la noción constitucional de nuestro Estado.

El artículo mencionado impregna el ordenamiento jurídico de dos principios básicos: el primero de ellos, el principio de la indisoluble unidad de la Nación española, y el segundo, el reconocimiento y garantía de las nacionalidades y regiones. Así mismo, resulta clave e imprescindible establecer un equilibrio entre ambos principios, debido a que son igualmente fundamentales y no puede prevalecer uno frente al otro.

El presente trabajo se focalizará en el segundo principio cuyo objetivo es otorgar cierta relevancia constitucional a las nacionalidades y regiones, denominadas comunidades autónomas.

Al establecer este precepto que la organización territorial en España se encuentra integrada por las comunidades autónomas, es necesario determinar las competencias y los límites que estas poseen.

En materia de acción exterior también deviene esencial la búsqueda del equilibrio aludido entre la unidad de la acción exterior del Estado y la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. En este sentido, desde una perspectiva internacional, influye de manera considerable la organización territorial de cada Estado.

Las competencias que las comunidades autónomas asumen dentro del marco constitucional se encuentran previstas en los Estatutos de Autonomía, siendo estos la

norma institucional básica y primordial de cada una de las respectivas comunidades autónomas.

Los Estatutos de Autonomía, como tendremos ocasión de ver, han sufrido ciertas reformas a lo largo de los años con el fin de regular las competencias de las comunidades autónomas en materia de acción exterior.

Pues bien, para poder analizar y examinar en profundidad la cuestión fundamental, desglosaremos el estudio en cuatro grandes bloques.

En el primero de ellos, se buscará identificar y delimitar las competencias que tienen tanto el Estado como las comunidades autónomas en materia de acción exterior.

Se hará referencia a la acción exterior en los Estados descentralizados, con el fin de observar si las entidades territoriales que integran estos Estados pueden desarrollar competencias en el ámbito exterior. En concreto, en este bloque se observará cómo el trascendental artículo 149.1.3ª de la Constitución Española, otorga competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones internacionales.

Para terminar la primera de las secciones, se buscará efectuar una recopilación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para valorar su evolución en materia de relaciones internacionales.

El segundo bloque consistirá en realizar una compilación de los aspectos más significativos de la acción exterior de las comunidades autónomas previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía.

En especial, se observarán las previsiones que se contienen en los Estatutos de Autonomía respecto a los tratados internacionales. Nos centraremos en concreto en esta materia, debido a su complejidad, y a que la totalidad de los Estatutos de Autonomía la regulan.

Al establecer ya que es el Estado quien ostenta la titularidad en el ámbito de relaciones internacionales, el siguiente paso en esta travesía es, pues, determinar las competencias que el precepto mencionado concede a las comunidades autónomas en la materia referida.

El tercer bloque consiste en establecer y fijar las concreciones de la acción exterior de las comunidades autónomas. Debido a la controversia suscitada enfocaremos este apartado en las oficinas autonómicas de representación en el exterior, en la competencia autonómica

en materia deportiva, en el “*Ius Ad Tractatum*” y en los acuerdos no normativos de las comunidades autónomas. Siempre enfocándolo desde la visión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por último, como cuarto bloque, hay que analizar las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. En especial, la coordinación, la colaboración y el control del Estado en materia de acción exterior. Se buscará realizar una recopilación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este asunto.

En este trabajo no se procederá a valorar en concreto la acción exterior de las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea, debido a sus numerosas peculiaridades, a la compleja organización supranacional y a que buena parte del desarrollo de las competencias de las comunidades autónomas en esta materia se encuentra vinculado a órganos de cooperación, tanto multilateral (como es el caso de la Conferencia de los Presidentes o la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea), como bilateral.

Se examinará pues, la acción exterior de las comunidades autónomas como todas aquellas actuaciones que desarrollan estas entidades territoriales más allá de las fronteras de nuestro país.

Se observará la acción exterior desde el punto de vista del conjunto de las comunidades autónomas, sin centrarnos en ninguna de ellas en específico, aunque algunas abarquen más competencias en esta materia siendo merecedoras de un análisis más profundo.

2. LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

2.1 Acción exterior en los Estados descentralizados

En los Estados de organización territorial compleja como el nuestro se originan mayores problemas respecto al principio de unidad de la acción exterior. El foco del dilema consiste en dirimir si existen en estos Estados con entidades territoriales que poseen competencias propias, reserva exclusiva al órgano central estatal respecto a las relaciones internacionales, o si las entidades territoriales tienen competencia relativa a esta materia.¹

El Derecho Internacional no regula con carácter general el modelo por el cual se deben regir los estados en cuanto a la relación exterior de sus entes subestatales, respeta en este sentido la autoorganización interna de cada Estado.²

La regulación de la relación y vinculación de los órganos centrales y los órganos autonómicos o territoriales es competencia de la Constitución de cada Estado, dependiendo entonces del principio de división y distribución de poderes de cada Estado.³

El Derecho internacional pues, deja en manos del derecho interno de los estados la posibilidad de que las entidades territoriales gocen de capacidad de acción exterior. Entidades territoriales como pueden ser las comunidades autónomas en España, los *länder* en Alemania o en Austria, las regiones en Bélgica, los estados federados en Estados Unidos de América, las provincias en Canadá o los cantones en Suiza entre otros muchos.⁴

¹ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, 1999. p. 239.

² MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid: LEX NOVA, S.A., 2008. p. 673.

³ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. “Estatuto de Autonomía Vasco y relaciones internacionales”. *Revista de estudios políticos dedicado a: El sistema político Vasco*, núm. 46-47, 1985, pp. 456.

⁴ MANGAS MARTIN, Araceli en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 673.

Aquellas entidades públicas territoriales que integran algunos Estados pueden poseer cierta capacidad de actuación en la acción exterior otorgada únicamente por el propio Estado.⁵

Por lo tanto, habría que atender al Derecho constitucional, no al Derecho internacional, para resolver las cuestiones suscitadas por la competencia de las relaciones internacionales. En España, como se observará más adelante, el artículo 149.1.3ª dilucidará la cuestión de la titularidad de las relaciones internacionales otorgando competencia exclusiva al Estado en este asunto.

La asunción de competencias en materia de acción exterior por parte de los entes territoriales era inusual y como se expondrá, se realiza de manera tardía. Existían diversas controversias entre aquellos estados que ampliaban las competencias de sus entes territoriales en estos asuntos, con los Estados soberanos que eran reticentes a la cesión de competencias a estas entidades. Entre los primeros Estados se encuentran Alemania, Suiza con los cantones o Estados Unidos entre otros.⁶

Uno de los países precursores de esta iniciativa, como anticipábamos, es Alemania. Este Estado llevo a cabo una reforma constitucional el día 21 de diciembre de 1992 con el objetivo de facultar a los *länder* para crear organismos de integración transfronteriza.⁷

Esta propuesta se materializó en el artículo 24.1.a) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, el cual dispone que “En tanto los Länder son competentes para el ejercicio de poderes y el cumplimiento de tareas estatales, pueden, con la aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas”.

Otra de las iniciativas precursoras es la enmienda a la Constitución de la República argentina aprobada en el año 1994. Esta enmienda, que actualmente es el artículo 124 de la Constitución autoriza a las provincias argentinas a “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades

⁵ *Ibidem.* p. 671.

⁶ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *op. cit.* p. 240.

⁷ *Ibidem.*

delegadas al Gobierno federal o al Crédito Público de la nación” siempre con conocimiento del Congreso nacional.⁸

Dinamarca, en el artículo 16.3 de la Ley 17 de noviembre de 1978, estableció que Groenlandia pudiera celebrar acuerdos siempre con la respectiva aprobación de la administración central.⁹

En Canadá provincias como Quebec, Alberta y la Columbia Británica han tenido y siguen manteniendo grandes aspiraciones en el ámbito de las actividades internacionales. En el caso de Quebec, pese a promover un interés soberanista e independentista a lo largo de los años, defiende actualmente su identidad buscando un reforzamiento como nación dentro de Canadá, basándose en que cuenta con su propio idioma, cultura y religión respecto del resto de Canadá.¹⁰

Las iniciativas de Bélgica se culminan con la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993 en la que se impulsa la competencia de las comunidades del Reino para celebrar tratados en materias en las que sean competentes. La autoridad central mantiene la potestad para frenar la celebración de aquellos acuerdos que sean incompatibles con las obligaciones internacionales de Bélgica y con la política exterior; este margen de control se denomina *droit de regard*.¹¹

En aquellos países en los que no hay pretensiones discrepantes entre el Estado y las entidades territoriales el problema de las competencias en materia internacional puede ser solventado con técnicas de actuación en la acción exterior del Estado conforme con los intereses de cada uno. Italia y Portugal secundan las ideas mostradas en este párrafo.¹²

En España, la no regulación en el texto constitucional de la vinculación de las comunidades autónomas con la participación en las relaciones internacionales es clara

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. p. 241

¹⁰ ZEPEDA MARTINEZ, Roberto. “La paradiplomacia de las provincias canadienses: los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica”. *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, núm. 130, 2018, pp. 53-77.

¹¹ *Ibidem*. p. 241

¹² *Ibidem*. p. 242.

muestra de la desconfianza del constituyente,¹³ estableciendo unas barreras que limitan la actuación en el ámbito de la esfera internacional a estas entidades territoriales.¹⁴

Si bien, como tendremos ocasión de observar, esta ausencia de regulación del ejercicio de la acción exterior de las comunidades autónomas no imposibilita a estas el desarrollo de actuaciones con proyección internacional.

Pese a esta posibilidad que tienen las entidades territoriales de poder disfrutar de capacidad de acción exterior, hay que subrayar que no son sujetos de Derecho Internacional.¹⁵

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2016 se aludía en el fundamento jurídico cuarto a que “solo los Estados son sujetos internacionales debido a su soberanía, según proclama el art. 2.1 de la Carta de las Naciones”.¹⁶

El sujeto de Derecho internacional es el Estado como unidad. No es sujeto solo aquel órgano de gobierno, sino que es el Estado como un todo inescindible el encargado de establecer las relaciones internacionales.¹⁷

2.2 Las relaciones internacionales en la Constitución Española. artículo 149.1.3ª.

Como se ha apuntado, el Derecho Internacional se limita a establecer que sea el propio derecho interno de cada Estado el que establezca la disyuntiva de otorgar la capacidad de acción exterior a las entidades territoriales.

Pues bien, la Constitución Española de 1978 no regula la participación de las comunidades autónomas en la acción exterior del Estado.¹⁸ Es notoria tanto la falta de regulación expresa sobre las relaciones internacionales y la actividad exterior de las

¹³ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 457.

¹⁴ MANGAS MARTIN, ARACELI. “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”. *Revista de la facultad de derecho de la universidad complutense de Madrid*, Núm. 61, 1981, p. 157.

¹⁵ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 673.

¹⁶ STC número 228/2016, del 22 de diciembre de 2016, FJ 4.

¹⁷ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 462.

¹⁸ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 673.

comunidades autónomas, como la necesidad de proporcionar una base jurídica sólida a estas materias.¹⁹

Dentro del Capítulo III de la Constitución Española, que tiene por rúbrica “De las comunidades autónomas”, ubicamos el artículo 148. Este artículo fija una lista de competencias susceptibles de ser asumidas por las comunidades autónoma.²⁰ Entre las competencias que se mencionan en el aludido artículo no se observa referencia alguna, ni de manera directa ni indirecta, a la acción internacional.²¹

Por lo cual, se revela que la acción internacional no es una de las competencias que a priori pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en virtud del artículo 148 citado.

En el correlativo artículo 149 de la Constitución Española, se enuncian en su primer apartado las competencias exclusivas del Estado, y en su disposición tercera se hace referencia a las “Relaciones internacionales”. Así, las relaciones internacionales en los términos del artículo 149.1.3^a de la Constitución Española son competencia exclusiva del Estado.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 35/1982, de 14 de junio de 1982, en su fundamento jurídico segundo, para acordar el grado de exclusividad de las competencias del artículo 149 realiza una útil diferenciación entre reserva de una materia completa y la reserva de potestades concretas.²²

Se utilizaría la expresión “de reserva de una materia completa” para otorgar la competencia exclusiva al Estado, y la segunda manifestación se referiría a que la competencia resultaría compartida. En la misma Sentencia se vincula a las relaciones internacionales como reserva de materia completa.²³

¹⁹ ARMENGOL I FERRER, Ferran. “Els acords d’acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 6, 2008, p. 272.

²⁰ MANGAS MARTIN, ARACELI. op. cit. p. 156.

²¹ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. pp. 673-674.

²² STC número 35/1982, de 14 de junio de 1982, FJ 2.

²³ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 458.

Junto a este precepto, que muestra como competencia exclusiva de las relaciones internacionales de manera clara al Estado, también observamos que a lo largo de la Constitución existen otros muchos artículos que hacen referencia a esa competencia.²⁴

Como competencias de naturaleza internacional atribuidas al Estado en la Constitución Española, hay que citar, en primer lugar, el artículo 56.1 en el que se alude a que el Rey como jefe del Estado “asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales”.

El artículo 63 en su apartado segundo determina que “Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes”.

También encontramos referencias al ámbito internacional que se vinculan al Estado en el primer párrafo del artículo 94 en el que se muestra ciertos casos de tratados en los que “La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”.

Por último, hay que destacar el artículo 97 de la Constitución Española en él se menciona que “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.²⁵

Dicho artículo, al aludir a la dirección de la política, menciona tanto la política exterior como la interior. Si realizamos una interpretación literal del artículo 97 de la Constitución Española podemos concluir que las comunidades autónomas no pueden ejercer ninguna actividad política exterior pero tampoco podría ejercer política interior.²⁶

Habría que interpretar pues, que el término “dirección” no significa que el Gobierno sea el único titular de esa política, sino que dirige, por lo tanto, organiza y coordina la política.²⁷

²⁴ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 674.

²⁵ RÁFOLS, Xavier. *Acción exterior y comunidades autónomas: seminario, Barcelona, 1 de julio de 2014*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics. 2015. p. 48.

²⁶ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 459.

²⁷ *Ibíd.*

En virtud de la Constitución Española, la actividad internacional se vincula explícitamente a tres órganos constitucionales. El Monarca, como máximo órgano de representación según el artículo 56.1, las Cortes Generales como el órgano encargado del control de las relaciones internacionales como viene expresado en el artículo 93 y 94, y por último, el Gobierno que ejerce según lo dispuesto en el precepto 97 esa función de dirección.²⁸

Pese a que el término relaciones internacionales, como se ha expuesto, se ubica en el artículo 149.1.3ª, no hay que aislarlo, sino que se debe interpretar conforme a toda la Constitución Española.²⁹ El artículo mencionado hace referencia a las relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado, pero no hay que considerar que las relaciones internacionales son diferenciables del resto de competencias del Estado o de las competencias que tienen las comunidades autónomas, sino que es un término que puede estar vinculado al resto de materias.³⁰

Por lo tanto, las relaciones internacionales no se pueden establecer como una materia diferenciada de las demás que configuran el artículo 149, ni de las del artículo 148. Son un ámbito de acción en el que todas las materias, tanto las de competencia exclusiva del Estado como las competencias de las comunidades autónomas pueden desarrollar su ejercicio.³¹ Es difícil separar los elementos que pertenecen al ámbito estatal y los que conciernen al entorno de lo internacional.³²

Según lo expuesto, la actuación exterior del Estado no se encierra únicamente en el artículo 149.1.3ª, sino que puede estar relacionada también con materias como la industria, la ganadería o el comercio entre otras. Todas ellas son competencias que enumera en su catálogo el artículo 148 haciendo referencia a las competencias de las comunidades

²⁸ *Ibidem.* p. 456.

²⁹ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. *op. cit.* p. 674.

³⁰ REMIRO BROTONS, Antonio, en RAMIREZ JIMENEZ, Manuel. “*Estudios sobre la Constitución española de 1978*”. *Revista de estudios políticos*, núm. 12, 1979, p. 361.

³¹ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *op. cit.* p. 245.

³² PÉREZ TREMP, Pablo. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: MARCIAL PONS, Ediciones jurídicas y sociales S.A., 1998. Pág. 180.

autónomas. También puede incluso verse relacionada con materias del artículo 149.1 referentes a competencias exclusivas del Estado.³³

Con el tiempo se interpretó el artículo 149.1.3^a de la Constitución Española de manera más restrictiva, no incluyendo toda conexión con el ámbito exterior. Así se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984 que versa sobre el dilema de la materia turismo con el comercio exterior.³⁴

En esta Sentencia se establece que la promoción exterior del turismo sitúa esta materia en la competencia estatal del artículo 149.1.10^a de la Constitución Española. Pero como dispone el Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico primero “Ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de este título que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias”³⁵

Como tendremos ocasión de exponer, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 165/1994 ratifica la concepción anterior en su fundamento jurídico sexto afirmando que “las “relaciones internacionales”, en cuanto materia jurídica, no se identifica en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior”.³⁶

El término relaciones internacionales no es concreto ni se puede concretar, debido a que cualquier ámbito puede constituirse en el exterior.³⁷

El artículo 149.1.3^a, en consecuencia, no engloba todo el ejercicio en materia de acción exterior.³⁸ Si bien, el precepto agota, debido a que corresponde a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, las actuaciones concernientes a la dirección de la política exterior. Así mismo, la capacidad para la celebración y

³³ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 674.

³⁴ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. p. 180.

³⁵ STC número 125/1984, de 20 de diciembre de 1984, FJ 1.

³⁶ STC número 165/1994, de, de 26 de mayo de 1994, FJ 6.

³⁷ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 459.

³⁸ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos. *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*. Madrid: Dilex S.L., 2001. p. 22.

conclusión de tratados (también denominado *ius contrahendi*, *ius ad tractatum* o en términos anglosajones *treaty making power*). También le corresponde en exclusiva al Estado la propia representación respecto al ámbito exterior (conocido como *ius representationis* o también *ius legationis*) y por último, también le corresponde la responsabilidad internacional.

Es de índole necesaria establecer con precisión el límite y la definición completa y adecuada del concepto de relaciones internacionales. Nos encontramos ante un concepto susceptible de doble interpretación.³⁹

Desde una perspectiva jurídico-técnica estricta se podría definir las relaciones internacionales como un “conjunto de normas internacionales productoras de efectos jurídicos en el Derecho internacional y generadas, por tanto, por sujetos con capacidad jurídica internacional”.⁴⁰

Desde otro punto de vista, en el que se produzcan relaciones que carezcan de efectos jurídicos de manera expresa, hay que concretar la noción de relaciones internacionales como un conjunto de actividades que como calificaba la doctrina italiana se podían denominar “actividades de relieve”. Actividades que pueden realizar las comunidades autónomas que trasciendan el ámbito territorial nacional.⁴¹

Según lo que se viene mencionando, llama la atención que en España, siendo un Estado de estructura compuesta, no se encuentre regulada la participación en la actividad internacional por parte de las comunidades autónomas en el texto constitucional.⁴²

Habría que considerar la posibilidad de acudir al artículo 150.2 de la Constitución Española con el fin de reconocer por esta vía, de delegación o transferencia, a las comunidades autónomas facultades en materia de relaciones internacionales pero siempre bajo la tutela y con la respectiva autorización de los órganos centrales.⁴³

Si bien, el artículo 150.2 de la Constitución Española indica que “El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades

³⁹ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 455.

⁴⁰ *Ibidem*. p. 456.

⁴¹ *Ibidem*. p. 456.

⁴² *Ibidem*. p. 459.

⁴³ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 250.

correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”

Sin embargo, las relaciones internacionales se considerarán excluidas de la vía del artículo 150.2.⁴⁴

A pesar de esta posible vía de asunción de competencias por las comunidades autónomas en materia internacional, recientemente la legislación ha ido en otro sentido puesto que se elaboraron dos leyes que complementan el marco regulador de la acción exterior de las comunidades autónomas. Estas leyes son, la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Estas leyes atribuyen al Estado cierta capacidad de control y de supervisión de la acción exterior de las comunidades autónomas.⁴⁵

2.3 Las relaciones internacionales y los límites de la acción exterior de las comunidades autónomas según la jurisprudencia

Como se ha expresado anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico no contiene normas precisas sobre el contenido de las relaciones internacionales que la Constitución reserva en el artículo 149.1.3^a en exclusiva al Estado, ni tampoco normas relativas a la acción exterior autonómica. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional ha tenido que establecer criterios que puedan delimitar los ámbitos de actuación de la acción exterior autonómica.⁴⁶ Por lo tanto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha tratado de ir construyendo las bases de la acción exterior de las comunidades autónomas.

Si bien, el Tribunal Constitucional, en los principios del análisis respecto a la acción exterior, tomaba una posición considerando la noción de relaciones internacionales de

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ JANER TORRENS, Joan David. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿Hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales? *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Núm. 26, 2017, p. 16.

⁴⁶ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos. *op. cit.* p. 22.

manera amplia.⁴⁷ Se entendía que cualquier actividad internacional era competencia exclusiva del Estado.⁴⁸ Ejemplo de esta posición que adquiriría el Tribunal es la Sentencia 44/1982, de 8 de julio.

Esta sentencia expresaba en su fundamento jurídico cuarto que las relaciones internacionales formaban parte en la Constitución de las materias que se consideraban reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna.⁴⁹

Con el paso del tiempo, el Tribunal Constitucional fue limitando la expresión de las relaciones internacionales.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 153/1989, de 5 de octubre manifestaba en su fundamento jurídico séptimo que se excluía el reconocimiento de que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones internacionales”⁵⁰

También en la Sentencia 54/1990, de 28 de marzo el Tribunal Constitucional hace diversas distinciones para intentar aclarar el concepto de relaciones internacionales.⁵¹

El Tribunal Constitucional en esta sentencia deslinda en el ámbito de distribución de estupefacientes y psicótopos, entre específicas actuaciones internas y la competencia de comercio exterior que corresponde al Estado. Diferencia a su vez, entre la responsabilidad internacional correspondiente al Estado y la función de control e inspección de la distribución de estos productos que corresponde a la comunidad autónoma.⁵²

Una primera toma de contacto con la definición y delimitación de la materia “relaciones internacionales” es la realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 153/1989 que dispone en su fundamento jurídico cuarto que se considera que corresponde

⁴⁷ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 676.

⁴⁸ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. “Deporte, relaciones internacionales y comunidades autónomas: un análisis al hilo de la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, Núm. 18, 2013, p. 208.

⁴⁹ STC número 44/1982, de 8 de julio de 1982, FJ 4.

⁵⁰ STC número 153/1989, de 5 de octubre de 1989, FJ 7.

⁵¹ STC número 54/1990, de 28 de marzo de 1990.

⁵² MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 677.

a los poderes centrales del Estado “tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc”⁵³

Como colofón a este giro esperanzador de la doctrina del Tribunal Constitucional observamos la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo que se encarga de delimitar la noción de competencia exclusiva del Estado en materia de las relaciones internacionales.

El conflicto en esta Sentencia se encuentra en los artículos 4, 23.1 y 23.4 del decreto del Gobierno vasco 89/1988, de 19 de abril que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, aprecia que vulneran el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la materia “relaciones internacionales” y también considera inconstitucional el artículo 20.6 del Estatuto de Autonomía el cual consagra el principio de territorialidad de las competencias vascas.

Pues bien, el Tribunal Constitucional dispone que las comunidades autónomas en el desarrollo de su actividad en la acción exterior del Estado tienen como principal límite las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado, en especial la reserva prevista en el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española. El término relaciones internacionales no puede comprenderse como toda actividad relacionada con la proyección exterior. Por lo tanto, las relaciones internacionales no se identifican con el contenido más amplio de dicha expresión en sentido sociológico. Ni tampoco se identifica con la “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno según relata la Sentencia 165/1994 en su fundamento jurídico quinto.⁵⁴

Las relaciones internacionales en su aspecto más tradicional se atribuyen a las relaciones de España con otros Estados independientes como con las Organizaciones internacionales.

La Sentencia 165/1994 hace referencia a las Sentencias del Tribunal Constitucional 137/1987, 153/1989 y 80/1993 para establecer una primera concepción del término relaciones internacionales como las relativas a la celebración de tratados, a la representación

⁵³ STC número 153/1989, de 5 de octubre de 1989, FJ 4.

⁵⁴ STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, FJ 5.

exterior del Estado, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.⁵⁵

Por lo tanto, se entiende que estas competencias son exclusivas del Estado, y así se expresa posteriormente en el artículo 11.3 de la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Este precepto declara que las actuaciones de las comunidades Autónomas que se lleven a cabo en el ejercicio de la acción exterior “no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno.”

En suma, las actividades con proyección exterior de las comunidades autónomas están limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrabendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros y no incidan en la política exterior del Estado ni generen responsabilidades frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Por lo tanto, la acción exterior de las comunidades autónomas no debe incidir en la reserva estatal, ni perturbarla o condicionarla.

Sin embargo, no hay que rehusar la concepción de que las comunidades autónomas en sus estatutos correspondientes regulen estas materias.⁵⁶

El Tribunal Constitucional acaba dictaminando que “no es posible considerar que la norma vasca vulnere la reserva estatal del art.149.1.3ª C.E porque la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las comunidades autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado.” y que “no puede tampoco apreciarse vulneración del principio de territorialidad de las competencias”.

La sentencia aludida define a las relaciones internacionales como “relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”, excluyendo de esta

⁵⁵ Sentencias del TC número 137/1987, de 22 de julio de 1987, número 153/1989 de 5 de octubre y número 80/1993, 8 de marzo.

⁵⁶ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 463.

definición por no ser sujetos internacionales a los entes territoriales dotados de autonomía política.

Esta concepción de exclusión de los entes territoriales como sujetos internacionales produce una controversia en la Sentencia del Tribunal Constitucional 228/2016. En la misma se dirime la constitucionalidad del inciso “*como actor internacional activo*” del artículo 1.1 b) de la Ley 16/2014 de 4 de diciembre, sobre la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea de la Comunidad Autónoma de Cataluña.⁵⁷

El Abogado del Estado sostenía que el inciso mencionado resultaba lesivo de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3ª, entendiéndolo que proclamaba la subjetividad internacional de Cataluña equiparándola así con la del Estado.

No obstante, el Tribunal Constitucional entiende que el inciso no puede ser considerado como una atribución de subjetividad internacional a la comunidad Autónoma. Esta cualidad de subjetividad internacional está ausente respecto a las comunidades autónomas como también se observa en el fundamento jurídico 5º de la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 y en el fundamento jurídico 127 de la sentencia del Tribunal constitucional 31/2010.

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional declara que la expresión “actor internacional activo” del artículo 1.1.b) de la Ley 16/2014 no es inconstitucional. La Magistrada Adela Asúa Batarrita emite un voto particular para afirmar, acorde al Tribunal Constitucional, la constitucionalidad del artículo en conflicto pero fundamentándolo desde otra perspectiva, a este voto particular se adhiere el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré. En este voto particular se dispone que el hecho de que la Ley 16/2014 configure “la diplomacia pública catalana” como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no implica inconstitucionalidad alguna.

También se alude en este voto particular a la concepción “paradiplomacia”. Paradiplomacia es un neologismo del ámbito de la ciencia política que hace referencia a la acción exterior de sujetos que no tienen la condición de Estados. Esta sentencia en un principio parece ignorar el estado de la cuestión sobre la acción exterior de estos entes subestatales.

⁵⁷ STC 228/2016, de 22 de diciembre de 2016.

A su vez, este voto declara que se conoce como paradiplomacia a la “diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza”.

En esta sentencia el Magistrado Juan Antonio Xiol Ríos también formula un voto particular. En este se expresa que los conceptos de actor internacional y de sujeto internacional no son sinónimos, sino que la noción de actor internacional es mucho más amplia que la de sujeto internacional. Un actor internacional, a diferencia del sujeto, no se define por su subjetividad internacional. Son los segundos “actores que pueden participar del poder normativo internacional y ser titulares de derechos y obligaciones según el Derecho internacional”. Los Estados, sujetos de derecho por antonomasia al gozar de subjetividad jurídica internacional son también actores internacionales.

3. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

En un principio las redacciones de los diversos Estatutos de Autonomía, como tendremos ocasión de observar, no recogían ni regulaban de igual manera las competencias que podían desarrollar las respectivas comunidades autónomas. Si bien, los Estatutos de Autonomía, a partir de 2005, adoptaron en sus reformas las directrices que establecía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la acción exterior de las comunidades autónomas.

En el apartado anterior se mostró cómo el marco constitucional con artículos como el 149.1.3ª, 56.1, 94 y 97 de la Constitución Española alejaba aparentemente el ámbito del Derecho Internacional de las comunidades autónomas.⁵⁸ Sin embargo, los preceptos expuestos no construyen obstáculos que impidan a las comunidades autónomas desarrollar actividades en materia de relaciones internacionales.⁵⁹

Las actividades que las comunidades autónomas proyectan en el ámbito exterior, aparte de ser fruto del ejercicio de su autonomía y de sus competencias, se encuentran

⁵⁸ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 675.

⁵⁹ *Ibíd.*

previstas en los propios Estatutos de Autonomía.⁶⁰ Así pues, en las diversas disposiciones estatutarias, como a continuación se expondrá, se regulan ciertos aspectos del Derecho Internacional y competencias respecto a las relaciones internacionales.⁶¹

Gracias a este reconocimiento se destacan dos consecuencias. La primera es la aceptación de las comunidades autónomas como posibles titulares de derechos y obligaciones en el ámbito internacional, un innegable avance respecto a la actividad de estas. Y la segunda consecuencia, que el reconocimiento de la acción exterior de las comunidades autónomas y su regulación en los diversos estatutos de autonomía favorece la seguridad del cumplimiento de los derechos y obligaciones.⁶²

Aunque, como ya se ha indicado, la Constitución no haya hecho referencia alguna sobre la acción exterior de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional alegó en el segundo fundamento jurídico de la sentencia 44/1982 que “el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa, en modo alguno, que a una comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el 149.3ª de la Constitución”.⁶³

Por lo cual, en este apartado observaremos las materias que sí se encuentran reguladas en los Estatutos de Autonomía y que, por lo tanto, les corresponden a las respectivas comunidades autónomas su competencia.

3.1 Reformas estatutarias.

Los Estatutos de Autonomía en su totalidad, aunque no al mismo tiempo, tenían establecidos o regularon en las reformas, ciertos aspectos de las relaciones internacionales siempre y cuando afectasen a sus competencias y no sobrepasasen el techo constitucional delimitado en el anterior apartado.⁶⁴

⁶⁰ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. p. 202.

⁶¹ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 675.

⁶² ARMENGOL I FERRER, Ferran. op. cit. pp. 277-278.

⁶³ STC número 44/1982, de 8 de julio de 1982, FJ 2.

⁶⁴ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 456.

Se han producido relativamente recientes reformas, a partir de 2005 como se ha mencionado anteriormente, que adaptaron las materias de relaciones internacionales a las necesidades de cada comunidad autónoma. Reformas como por ejemplo la de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982, la de la LO 6/2006, de 19 de julio, que reforma el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la LO 1/2007 que reforma el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la LO 2/2007, de 19 de marzo que reforma el actual Estatuto de Autonomía de Andalucía, la LO 5/2007, de 20 de abril que reforma el Estatuto de Autonomía de Aragón y la LO 14/2007, de 30 de noviembre que reforma el vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

El principal objetivo de los procesos de reforma de los estatutos autonómicos era definir y delimitar un marco estable en el que se ubicara la acción exterior de las respectivas comunidades autónomas.⁶⁵

El conjunto de las reformas estatutarias consistió en una recopilación de la práctica que se encontraba ya consolidada junto a aquellas regulaciones que pese a no ser conflictivas no tuvieron excesivo uso en la práctica.⁶⁶

Sin embargo, existen hoy en día todavía Estatutos sin reformas actuales como por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, que en su artículo 20.3 y 20.5 regula respectivamente la ejecución e información de tratados y convenios internacionales o el Estatuto de la Galicia de 1981, que en su artículo 35.3 regula la solicitud al Gobierno de la celebración de tratados y convenios internacionales.

3.2 Previsiones en los estatutos de autonomía referentes a la acción exterior de las comunidades autónomas.

3.2.1. Previsión en los Estatutos de Autonomía de información sobre elaboración de tratados.

Pese a la diversidad de Estatutos de Autonomía, la mayoría de los estatutos de las comunidades autónomas previeron la posibilidad de regular aspectos relativos a los tratados internacionales como la información y participación de las comunidades autónomas en la elaboración de tratados internacionales que afecten a sus competencias o intereses.

⁶⁵ ARMENGOL I FERRER, Ferran. op. cit. pp. 272-273.

⁶⁶ SANCHEZ AMOR, Ignacio, en GARCÍA PÉREZ, Rafael. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: TECNOS, 2009, p. 34.

Los Estatutos de Autonomía indican que la comunidad deberá ser informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. Así viene expresado, por ejemplo, en el artículo 68.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el artículo 102.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares o en el artículo 196.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Si bien, no siempre se ha regulado esta competencia respecto a materias de interés de la comunidad autónoma. La mayoría de los Estatutos expresan que el Gobierno de la comunidad autónoma respectiva debe ser informado de la elaboración de tratados internacionales por el Gobierno del Estado.

La previsión en los Estatutos de Autonomía de información sobre la elaboración de tratados tiene por significado que el Gobierno de la respectiva comunidad autónoma debe ser informado cuando afecten los tratados internacionales a sus competencias o a materias de interés.

El concepto “interés” engloba una connotación más amplia que el concepto de “competencias”, incluyendo a estas últimas en su definición.⁶⁷

En algunos Estatutos de Autonomía se añadieron incisos característicos respecto a la cláusula general de previsión de información sobre la elaboración de tratados.

Por ejemplo, la LO 1/2018 que reforma el Estatuto de Canarias establece, en su artículo 37.1, a diferencia del resto de Estatutos de Autonomía, que “el Gobierno de Canarias manifestará su parecer” respecto a la información elaborada por el Gobierno del Estado respecto a los tratados internacionales del interés autonómico.

También hay que destacar el artículo 16.3.l) del Estatuto de la Comunidad de Madrid de 1983 en el que se determina que a la Asamblea de la Comunidad de Madrid le corresponde la recepción de la información que facilitará el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales.⁶⁸

Hay que adelantar que la información debe ser suministrada durante la fase inicial de la celebración del tratado, posibilitando a la comunidad autónoma la emisión de su opinión. Se puede interpretar, atendiendo a las previsiones anteriormente mostradas, que la

⁶⁷ *Ibidem.* p. 206.

⁶⁸ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos. *op. cit.* p. 36.

opinión de los Gobiernos autonómicos no resulta vinculante ni es preceptiva para el Gobierno del Estado.⁶⁹

3.2.2 Previsión en los Estatutos de Autonomía de la solicitud de celebración de tratados.

Un aspecto de especial relevancia es que los diversos Estatutos de Autonomía también prevén la posibilidad de solicitar al Estado la celebración de tratados internacionales y la ejecución de los mismos, siempre en materia de competencia autonómica.⁷⁰

En un principio, antes de las reformas, las facultades que tenían las comunidades autónomas respecto a la solicitud de la conclusión de tratados internacionales estaban limitadas en algunos Estatutos a la celebración de tratados o convenios de tipo lingüístico-cultural.

Con redacciones como el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 que señala que “Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalidad podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades.” Idéntica redacción se contiene también en el artículo 6.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco 1979 y el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 que todavía siguen vigentes.

En diversos Estatutos, también al inicio, se concretaban estas facultades respecto a comunidades en el extranjero o los emigrantes.⁷¹ Esto se puede observar en el artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, así mismo, en el derogado artículo 23.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y actualmente en el artículo 240.3 de la LO 2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. O también, en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983, actualmente regulado en el artículo 68.1 de la LO de 2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León entre otros.

⁶⁹ *Ibidem.* pp. 36-37.

⁷⁰ SANCHEZ AMOR, Ignacio, en GARCÍA PÉREZ, Rafael. *op. cit.* p. 34.

⁷¹ PÉREZ TREMPES, Pablo. *op. cit.* p. 205.

La comunidad de Aragón establecía una redacción para la misma competencia diferente a las demás con el inciso “derivados de su situación geográfica transfronteriza”,⁷² inciso que se ha trasladado al vigente artículo 97.1 del Estatuto de Autonomía de 2007 de la Comunidad de Aragón con la redacción “derivadas de su situación geográfica como territorio limítrofe con otras regiones europeas”.

Pese a los diversos y concretos incisos ya expuestos de los Estatutos de Autonomía, que trataban de regular la previsión de la solicitud de la celebración de tratados internacionales, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía actuales, se observa, la cláusula general de que las diversas comunidades autónomas pueden solicitar al Gobierno la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia.

Los preceptos actuales relativos a este ámbito indican desde un punto de vista práctico un carácter vinculante para el Estado de responder a las peticiones autonómicas de solicitud de celebración de tratados internacionales.⁷³ Si bien, aunque en las diversas redacciones de los Estatutos de Autonomía respecto a la solicitud al Gobierno de la celebración de tratados internacionales no se contenga una mención respecto a la obligatoriedad de respuesta del Estado, será útil en la práctica que el Gobierno otorgue una respuesta a las propuestas autonómicas.

3.2.3 Previsión en los Estatutos de Autonomía de la ejecución de tratados.

En cuanto a la ejecución de tratados internacionales, no todos los Estatutos de Autonomía han contemplado siempre la posibilidad de regular esta competencia, y mucho menos han coincidido en el grado de intensidad al hacerlo.

Antes de las reformas tan sólo las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, Valencia y La Rioja no regulaban en sus Estatutos de Autonomía cláusulas relativas a la ejecución de tratados internacionales. A sensu contrario, trece comunidades autónomas preveían en sus Estatutos ciertas competencias respecto a la materia aludida.⁷⁴

Si bien, solamente ciertas comunidades autónomas regulaban la ejecución de tratados internacionales de forma amplia y extensa en el ámbito genérico de sus

⁷² *Ibidem.* p. 209.

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ *Ibidem.* p. 203.

competencias. Ejemplo de ello es el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Este precepto establece que “El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto”.⁷⁵

También preveían, incluso antes de las reformas, esta competencia amplia respecto a la ejecución de tratados internacionales, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 en su artículo 27.3, modificado por la LO 6/2006, de 19 de julio que regula actualmente esta materia en el artículo 196.4 y el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 23.2, reformado por la LO 2/2007, de 19 de marzo que contiene la regulación de esta materia en el precepto 240.4. A su vez, la LO 10/1982 que regulaba el Estatuto de Autonomía de Canarias contenía la materia de ejecución de tratados en el precepto 37.2. Ley que fue derogada por la LO 4/1996 que posteriormente se derogó por la vigente LO 1/2018, de 5 de noviembre que contiene esta materia en el artículo 198.2. Castilla-La Mancha también regulaba en la LO 9/1982, de 10 de agosto en su artículo 34 este asunto. Y por último, cabe mencionar a la Comunidad de Madrid que regulaba ya amplias competencias respecto a la ejecución de tratados internacionales en el artículo 32.3 de la LO 3/1983, de 35 de febrero.

Los preceptos mencionados citaban, con carácter general, a las comunidades autónomas como las encargadas de ejecutar los tratados correspondientes. Sin embargo, el Estatuto de Aragón de 1982 en su artículo 40.2 mencionaba específicamente a la Diputación General de Aragón como el órgano encargado de gestionar esta materia.⁷⁶

No obstante, otros Estatutos de Autonomía recogían, antes de la reforma, la competencia de ejecución de tratados internacionales dentro de los preceptos de asunción de competencias de ejecución de la legislación estatal. No existía en los Estatutos de Autonomía referidos artículo alguno que regule la competencia de ejecución de tratados internacionales en específico.⁷⁷ No se contemplaba la ejecución de tratados internacionales como un artículo concreto, sino que se regulaba junto con los demás preceptos de ejecución de la legislación estatal.

Ejemplificación del anterior párrafo son el Estatuto de Autonomía de Asturias 1981 en su artículo 12.1 y el Estatuto de Autonomía de Extremadura 1983 en su artículo 9.1,

⁷⁵ *Ibidem.* p. 203.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 203.

⁷⁷ *Ibidem.* p. 203.

actualmente derogado por la LO 1/2011, de 28 de enero. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 1983, por su parte, regulaba esta materia en el artículo 12.1 de la LO 2/1983, de 25 de febrero, derogada por la vigente LO 1/2007, de 28 de febrero que contiene esta disciplina en el artículo 102.4, ya de manera amplia como hemos visto anteriormente. Castilla y León en su Estatuto de Autonomía de 1983, contemplaba la ejecución de los tratados internacionales en el artículo 28.7, dentro de las competencias de ejecución estatal, y la vigente LO 14/2007 en su artículo 68.2 ya establece la ejecución de tratados internacionales en un apartado en específico, diferente del apartado en que se regula el resto de competencias de ejecución.

Antes de las reformas dos Estatutos de Autonomía recogían la competencia de la ejecución de tratados internacionales en apartados diferentes a las competencias ejecutivas, planteando incertidumbre sobre la posible exclusión de potestades legislativas. Estos Estatutos de Autonomía eran los Estatutos de Murcia de 1982 en su artículo 12.3 y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su artículo 58.2. Esta última disposición se encuentra actualmente regulada por la vigente LO 7/2010, de 27 de octubre en su artículo 68 bis. 4.

Ya con las reformas de los Estatutos de Autonomía, todas las comunidades fueron regulando la ejecución de tratados internacionales como apartado específico. Por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispone en su artículo 62.1.e) que la Generalitat tiene capacidad para ejecutar tratados y convenios internacionales.

Incluso la Comunidad de Aragón con la reforma de la LO 5/2007, de 20 de abril, completa la regulación anterior, al establecer en su artículo 97.3 que la comunidad en sí, será la encargada finalmente de adoptar medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de tratados internacionales.

Por su parte, la LO 1/1995, de 13 de marzo y la LO 2/1995, de 13 de marzo regulan los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla respectivamente, y en estos, no se contiene regulación alguna sobre los tratados internacionales.

Sobre este asunto, antes de las reformas expuestas, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 58/1982 determinó en su fundamento jurídico cuarto que la ejecución de tratados era “una obligación, que no competencia”.⁷⁸ En el mismo fundamento jurídico de la STC 58/1982 también se alude a que los “Tratados o Convenios han adquirido fuerza de

⁷⁸ STC número 58/1982, de 27 de julio de 1982, FJ 4.

obligar”. Establece el Tribunal Constitucional, pues, que la ejecución de tratados internacionales es una obligación constitucional que además es consecuencia de las competencias asumidas por las comunidades autónomas.⁷⁹

Por lo tanto, se concebía que sin el carácter de obligación constitucional de las cláusulas de ejecución de los tratados internacionales previstas en los Estatutos de Autonomía, estos preceptos habrían traspasado los límites de competencias exclusivas estatales considerándolos pues, como preceptos inconstitucionales. Por lo tanto así se respeta el reparto de competencias entre el Estados y las comunidades autónomas.⁸⁰

La mayoría de Estatutos de Autonomía para avalar la competencia de ejecución de tratados internacionales establecen el inciso de que la respectiva comunidad autónoma adoptará medidas necesarias para la ejecución de estos.

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico segundo de la sentencia 252/1988 establece que las normas estatutarias de regulación de la ejecución de tratados internacionales no son normas atributivas de una nueva competencia, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta.⁸¹

3.2.4 Otras previsiones estatutarias.

Las comunidades autónomas también prevén regulación en sus respectivos Estatutos de Autonomía sobre materias de suscripción de acuerdos de colaboración con instituciones extranjeras para la promoción de sus intereses dentro de sus competencias.⁸²

El artículo 195 del Estatuto de Cataluña de 2006 y el artículo 67 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León son muestra de los preceptos estatutarios sobre suscripción de acuerdos de colaboración.

Se prevé también la posibilidad de participación en organismos internacionales. Esta posibilidad puede tener lugar en el seno de la delegación española, o bien, actuar de manera solitaria cuando la normativa estatal lo conceda. Pueden participar también en diversos foros de colaboración con países fronterizos. Y la posible participación en la formación de

⁷⁹ PÉREZ TREMP, Pablo. op. cit. p. 204.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ STC 252/1988, de 20 de diciembre de 1988, FJ 2.

⁸² SANCHEZ AMOR, Ignacio, en GARCÍA PÉREZ, Rafael. op. cit. p. 24.

la posición española en el ámbito comunitario europeo. Pueden participar también en delegaciones españolas ante instituciones de la Unión Europea.⁸³

El artículo 242 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 69.1.c) del Estatuto de Autonomía de Extremadura son muestra de la regulación estatutaria sobre la participación en organismos internacionales. Las respectivas comunidades autónomas podrán participar en organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la comunidades autónomas, en el seno de la delegación española.

El artículo 94 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 es ejemplo de la posibilidad que tienen las comunidades autónomas de participar en delegaciones españolas.

Pueden establecer delegaciones en países extranjeros, entre otras muchas competencias que se regulan en los Estatutos de autonomía.⁸⁴

Las comunidades autónomas también tienen la posibilidad de intervenir en procedimientos ante el Tribunal de Justicia del Unión Europea. Muestra de ello es el artículo 68.7 del Estatuto de Autonomía de Navarra de 2010. Pueden negociar con el Estado la gestión de fondos europeos en materia de competencia autonómica. Pueden establecer delegaciones de representación ante las instituciones de la Unión Europea.⁸⁵

Los Estatutos de Autonomía también hacen referencia a las personas que se encuentran en el extranjero pero son originarias de las respectivas comunidades autónomas. Ejemplo de ello son el artículo 6.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 o el artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 entre otros muchos.⁸⁶

Tienen la posibilidad de establecer acuerdos con entidades territoriales extranjeras fronterizas. Pueden impulsar la presencia de la comunidad autónoma en foros interregionales y en políticas europeas.⁸⁷

Las comunidades históricas que poseen lengua propia como la gallega, el euskera o el catalán regulan esta característica en sus Estatutos de Autonomía. Por ejemplo el artículo

⁸³ *Ibidem.* pp. 34-35.

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ PÉREZ TREMP, Pablo. *op. cit.* p. 209.

⁸⁷ SANCHEZ AMOR, Ignacio, en GARCÍA PÉREZ, Rafael. *op. cit.* p. 35.

6.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 o el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981.⁸⁸

Ciertas comunidades establecen preceptos que regulan la cooperación con otros países, como es el caso del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Extremadura o el artículo 66.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ambos sobre la cooperación con Portugal.

Por otro lado, hay que destacar que el artículo 20.3 Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 crea cierta controversia respecto a su naturaleza. Este precepto relata que “el País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma”.⁸⁹

Es cierto que una parte de la doctrina ha considerado el precepto del Estatuto Vasco como una limitación a la competencia del Estado en materia de obligación internacional mediante tratados siempre que afecten a competencias del País Vasco.⁹⁰

Otro sector doctrinal, interpreta el artículo como un precepto que limita la competencia que la Constitución Española otorga de manera exclusiva al Estado, considerándolo de cualquier modo inconstitucional. Existe otra interpretación doctrinal que considera al precepto conflictivo como una norma de salvaguarda de la posición jurídica del Estatuto de Autonomía.⁹¹

Para finalizar este apartado hay que destacar que entre las comunidades autónomas no existen tiranteces debido a que la totalidad de ellas aspiran al máximo grado de actuación exterior que la Constitución Española les conceda.⁹²

A lo largo de los años, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas que no han optado por una temprana reforma en materia de la acción exterior se ha observado que tienden a reiterar las previsiones que contienen los estatutos ya reformados respecto a

⁸⁸ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. 209.

⁸⁹ *Ibidem*. 207.

⁹⁰ *Ibidem*. p. 208.

⁹¹ *Ibidem*. p. 208.

⁹² SANCHEZ AMOR, Ignacio, en GARCÍA PÉREZ, Rafael. op. cit. p. 33.

este asunto. Previsiones que han sido la muestra de consagración jurídica de la práctica institucional precedente.

4. LAS CONCRECIONES DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Si bien, el artículo 149.1.3^a determina que las “relaciones internacionales” es una de las materias de competencia exclusiva para el Estado, esto no es óbice para una posible participación de la comunidades autónomas en esta disciplina.⁹³ No forma impedimento alguno puesto que el precepto 149.1.3^a no agota el contenido de las relaciones internacionales.⁹⁴

La competencia atribuida al Estado en materia de relaciones internacionales por parte del precepto citado no debe interpretarse de manera absoluta y terminante, sino que las comunidades autónomas pueden intervenir en ella.

En el fundamento jurídico tercero de la sentencia 165/1994, el Tribunal Constitucional establece que “no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino fuera de los límites territoriales de España.”⁹⁵

Como contraposición al concepto de relaciones internacionales del artículo 149.1.3 de la Constitución Española, encontramos las relaciones con relevancia internacional. Este último concepto de relaciones se atribuye a las actividades de proyección exterior que han desarrollado las comunidades autónomas.⁹⁶

Por lo tanto, las comunidades autónomas tendrán la posibilidad entonces de desarrollar actuaciones sobre materias de su correspondencia, como a continuación se analizará, mientras no perturben ni incidan en las materias exclusivas del Estado.⁹⁷ Las

⁹³ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 458.

⁹⁴ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos. op. cit. p. 20.

⁹⁵ STC número 165/1994, de 26 de mayo de 1994, FJ 3.

⁹⁶ JANER TORRENS, Joan David. op. cit. p. 14.

⁹⁷ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 246.

competencias propias de cada comunidad autónoma valen de fundamento para las actuaciones exteriores de las mismas.⁹⁸

4.1 Oficinas autonómicas de representación en el exterior.

Las comunidades autónomas han establecido a lo largo de estos años numerosas oficinas en el extranjero. Podemos reconocer varios tipos de oficinas: en primer lugar, las oficinas catalogadas como delegaciones oficiales permanentes con funciones de representación en el exterior y por otro lado, oficinas sectoriales especializadas con funciones de promoción de las respectivas comunidades autónomas en el exterior.⁹⁹

La sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional versa sobre la constitucionalidad del precepto cuarto del decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril, artículo que prevé la existencia y el encuadramiento en el Gabinete para asuntos relacionados con las comunidades autónomas de una oficina del País Vasco en Bruselas.

Pues bien, el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico cuarto dispone que las comunidades autónomas poseen un interés en el desarrollo de la dimensión comunitaria, “no pudiendo sorprender, de un lado, que varias comunidades autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias.” Es comprensible que los entes territoriales “hayan procurado establecer sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias”.¹⁰⁰

También el Tribunal Constitucional en el mismo fundamento jurídico declara que estas oficinas o agencias de las comunidades autónomas localizadas en el exterior del territorio español se encargan “de recabar la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes.

⁹⁸ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. p. 184.

⁹⁹ GARCIA PEREZ, Rafael. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE)”. *Revista electrónica de estudios internacionales*, Núm. 27, 2014, p. 25.

¹⁰⁰ STC número 165/1994, de 26 de mayo de 1994, FJ 4.

En la sentencia 135/2020 el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico séptimo reitera las funciones de las oficinas autonómicas “como funciones de seguimiento, información e instrumentación del ejercicio de competencias autonómicas”¹⁰¹

De esta definición podemos extraer la conclusión de que se confirma que las comunidades autónomas tienen la posibilidad de tener oficinas de representación en el exterior, para la información y promoción de las respectivas comunidades autónomas.

Esta posibilidad de las comunidades autónomas de establecer oficinas de representación en el exterior se contemplaba en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril sobre la organización y el funcionamiento de la Administración general del Estado, actualmente derogada por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Este artículo establece que “la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.

Una regulación similar al derogado artículo 36.7 de la Ley 6/1997 se contiene en el artículo 12 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que versa sobre las oficinas de las comunidades y ciudades autónomas en el exterior. Este precepto se mencionará posteriormente, al estar afectado en la sentencia del Tribunal Constitucional 85/2016, en el que se juzga su constitucionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, en el fundamento jurídico 126 hace alusión al artículo 36.7 de la Ley 6/1997 para dar respuesta a la impugnación del artículo 195 del Estatuto de Autonomía Catalán que declara que “los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat”.¹⁰²

El Tribunal Constitucional procede a desestimar la impugnación del artículo del Estatuto Catalán al estar esta medida de representación exterior recogida en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, ahora en la Ley 2/2014.

¹⁰¹ STC número 135/2020, de 23 de septiembre de 2020, FJ 7.

¹⁰² STC número 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 126.

En el fundamento jurídico octavo de la sentencia 165/1994 el Tribunal Constitucional dispone que nada impide a las comunidades autónomas establecer un órgano encargado de coordinar la acción exterior.¹⁰³

En conflicto con el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española el Tribunal Constitucional determina que “La existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales”. Por lo cual, no puede apreciarse inconstitucionalidad alguna en el precepto cuarto mencionado.

También se observa que en la sentencia 228/2016, que versa sobre la constitucionalidad del apartado a) del artículo 2 de la Ley 16/2014 catalana, el Tribunal Constitucional establece en su fundamento jurídico décimo que “ha de rechazarse que la atribución a esas oficinas autonómicas de una función de “representación institucional” ligada a “la proyección internacional del país” en general y a “las necesidades reales del país”, vaya más allá de esa actividad promocional en el exterior de los intereses de Cataluña y, por ello, que invada los límites del *ius legationis* que corresponde al Estado en exclusiva *ex art. 149.1.3 CE*”.¹⁰⁴

En la sentencia 85/2016 se juzga, a efectos de interés en este apartado, la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Este precepto establece que “Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura”.¹⁰⁵

Si bien es claro que el precepto admite la creación de oficinas de las comunidades Autónomas en el exterior, la parte demandante que es el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias alega que el precepto 12 de la Ley mencionada tiene un carácter de desproporcionado intervencionismo y a su vez violenta el ejercicio de la competencia autonómica para crear y diseñar oficinas en el exterior. Además se alega que aunque la Ley aludida no lo establezca expresamente, los informes de los Ministerios podrían llegar a configurarse como vinculantes en el desarrollo reglamentario de la Ley previsto en su disposición final quinta.

¹⁰³ STC número 165/1994, de 26 de mayo de 1994, FJ 8.

¹⁰⁴ STC 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, FJ 10.

¹⁰⁵ STC 85/2016, 28 de abril de 2016.

El Tribunal Constitucional desestima el recurso en relación con el artículo 12 de la Ley 2/2014 alegando que tanto el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, como el artículo 80.1 de la nueva Ley 39/2015 de 1 de octubre, disponen que ante el silencio del artículo sobre la naturaleza del informe se ha de entender que se trata de informes no vinculantes. No se acepta así la supuesta desproporcionalidad intervencionista que alegaba el recurrente.

Hay que indicar que sin embargo pese a que las comunidades autónomas pueden establecer oficinas en el exterior, y también tengan capacidad para trasladar funcionarios a las oficinas de representación, no pueden tener agentes con estatuto y privilegios diplomáticos, y tampoco pueden realizar misiones diplomáticas.¹⁰⁶

Es necesario que el Estado donde se localicen las oficinas autonómicas otorguen la correspondiente autorización y las reconozcan. A su vez, esta autorización está supeditada al acuerdo previo con la representación oficial del Estado español.¹⁰⁷

En 2010 España disponía de 188 oficinas autonómicas en el extranjero¹⁰⁸ si bien los costes de las oficinas en el exterior de las comunidades autónomas calculados en alrededor de 150 millones de euros llevaron a una dinámica descendente a la hora de creación de oficinas en el exterior¹⁰⁹ llegando incluso a contar en 2013 con 22 oficinas autonómicas en el extranjero menos respecto a 2010.

En vista de los numerosos costes de creación de oficinas autonómicas en el exterior el entonces ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación José Manuel García-Margallo llegó a ofrecer a las comunidades autónomas que en vez de crear más oficinas “destacar

¹⁰⁶ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 246.

¹⁰⁷ JANER TORRENS, Joan David. op. cit. p. 27.

¹⁰⁸ GONZÁLEZ, Miguel. (19.02.2013). “La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno”. *El País*. [La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

¹⁰⁹ (03.01.2012). “Las comunidades autónomas tenían unas 200 oficinas en el extranjero en 2010”. *El periódico*. [Las comunidades autónomas tenían 200 oficinas en extranjero \(elperiodico.com\)](#)

funcionarios a las embajadas, consulados u oficinas comerciales españolas que atiendan específicamente sus intereses”¹¹⁰

En cuanto a países extranjeros con oficinas autonómicas en su territorio cabe destacar a Bélgica. Todas las comunidades autónomas cuentan con oficinas en Bruselas, aunque se denominen con diversos nombres: ejemplo de ello son la oficina en Bruselas de la fundación Galicia Europa, delegación de la junta de Andalucía en Bruselas y delegación permanente de Castilla y León ante la Unión Europea.

Asimismo las comunidades autónomas actualmente también cuentan con oficinas de representación en el exterior en muy diversos países como Brasil, República Dominicana, China, México y Argentina entre muchas otras.

4.2 La competencia autonómica en materia deportiva. las selecciones deportivas.

Al no estar la materia del deporte recogida en las competencias estatales del artículo 149.1.3ª de la Constitución Española, las comunidades autónomas la incluyen entre las competencias que se pueden asumir en los Estatutos de Autonomía.¹¹¹ Asunción que puede llegar a ser controvertida, como por ejemplo en el artículo 134 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en el que se indica que “la Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte”.¹¹²

El artículo 148.19 trata “la promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio” como una competencia asumible por las comunidades autónomas.

La competencia del deporte en el ámbito internacional ha sido objeto de varios conflictos ante el Tribunal Constitucional.

Así, en la sentencia 80/2012, se dirime la constitucionalidad del artículo 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco.

¹¹⁰ (03.01.2012). “Las comunidades autónomas tenían unas 200 oficinas en el extranjero en 2010”. *El periódico. Las comunidades autónomas tenían 200 oficinas en extranjero (elperiodico.com)*

¹¹¹ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. op. cit. p. 220.

¹¹² DELFIN ARRUFAT, Alberto y MARCO MARCOS, Joaquín. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de las selecciones deportivas”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Núm. 23, 2010, p. 201.

Este precepto sobre la organización del deporte federado determina que “la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional. Las federaciones vascas deberán fomentar e instrumentar la participación de sus selecciones deportivas en actividades y competiciones deportivas estatales e internacionales.”¹¹³

El Abogado del Estado considera que este precepto invade las competencias estatales en materia de relaciones internacionales según el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española. También considera que el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, que otorga competencias exclusivas a la Comunidad del País Vasco en materia de deportes, no legitima el ejercicio de competencias autonómicas a nivel internacional.

Opina pues, que el precepto mencionado es inconstitucional ya que desconoce el límite territorial implícito a las competencias autonómicas, impidiendo el ejercicio de la competencia estatal de representación del deporte federado español en el ámbito internacional.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico cuarto establece que “la llamada “representación internacional” en el ámbito deportivo tiene difícil encaje en la materia de “relaciones internaciones” prevista en el art. 149.1 3ª CE.” debido, a que ni nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos, ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo. Se considera que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado.

También se establece en este mismo fundamento que “la actividad deportiva en su dimensión internacional no puede calificarse como materia propia de las “relaciones internacionales”, en el sentido estricto en que ha sido definido por nuestra doctrina, independientemente de la mayor o menor dimensión simbólica o sociológica de las competiciones internacionales en las que participe el deporte español”.

El Tribunal Constitucional finalmente acaba declarando que el precepto vasco “es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.”

¹¹³ STC número 80/2012, de 18 de abril de 2012.

Hay que destacar en este asunto la sentencia del Tribunal Constitucional 1/1986. En esta sentencia se considera el artículo 4 del Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio de lesivo para las competencias de la comunidad autónoma, precepto que dictamina que “No se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional.”¹¹⁴

En el fundamento jurídico segundo de esta sentencia se alude al artículo 14.4 de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte. Este precepto, que no es cuestionado por el recurrente, determina que “Las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una Comunidad autónoma o entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas, siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta.”

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero establece que “es posible, de conformidad con nuestro ordenamiento deportivo, una intervención en encuentros internacionales de las Federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una Comunidad Autónoma”.

El Tribunal Constitucional acabó determinando que el artículo 4 del Real Decreto no invadía ni menoscababa las competencias de la Comunidad de Cataluña en materia deportiva.¹¹⁵

En la sentencia del Tribunal Constitucional 110/2012 se dirime la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas. Este precepto establece que “las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos”.¹¹⁶

El abogado del Estado alega las mismas vulneraciones que en la sentencia 80/2012 contra el artículo 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio.

En el fundamento jurídico cuarto el Tribunal Constitucional determina que “la Constitución no contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en el art. 149 CE,

¹¹⁴ STC número 1/1986, de 10 de enero de 1986, FJ 2, FJ 3.

¹¹⁵ DELFIN ARRUFAT, Alberto y MARCO MARCOS, Joaquín. op. cit. p. 202.

¹¹⁶ STC número 110/2012, de 23 de mayo de 2012, FJ 4.

habiendo sido asumidas dichas competencias por la Comunidad Autónoma de Cataluña a través de su Estatuto de Autonomía cuyo actual art. 134 (antes art. 9.29 EAC) define como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña la materia de deporte”

El Tribunal Constitucional alega y reitera los argumentos mencionados en la sentencia 80/2012 para declarar constitucional el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999.¹¹⁷

La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, acorde a las anteriores mencionadas, establece en su fundamento jurídico ochenta, que la participación de la Generalitat en entidades y organismos europeos o, en general, internacionales “que tengan por objeto el desarrollo del deporte”, no supone el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades.

118

El Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos 127 y 129 de la misma sentencia determina que la participación o afiliación de entidades deportivas y/o culturales autonómicas en organizaciones internacionales no implica per se que se esté atribuyendo al órgano de la comunidad autónoma de que se trate la condición de sujeto internacional, cualidad que le está vedada ex art. 149.1.3 CE, por lo que será posible siempre que lo permita la normativa correspondiente dictada por la organización internacional de que se trate y no invada la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales reconocida en el art. 149.1.3 CE.

Por otra parte, el abogado del Estado considera, en la sentencia 102/2017 del Tribunal Constitucional, que el precepto 4 de la Ley 7/2015, de 14 de mayo vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3.¹¹⁹

El artículo 4 de la Ley 7/2015 establece que la Generalitat de Cataluña puede celebrar convenios y acuerdos internacionales en materia de profesiones deportivas.

¹¹⁷ GARCÍA DE PABLOS, Jesús Félix. “Las selecciones deportivas autonómicas: comentario a la sentencia del tribunal Constitucional de 23 de mayo de 2012”. *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*, Núm. 38, 2013, p. 435.

¹¹⁸ STC 31/2010, 28 de junio de 2010, FJ 80, 127 y 129.

¹¹⁹ STC 102/2017, de 20 de julio de 2017, FJ 6.

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico sexto dispone que “los acuerdos y convenios del artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 no tienen cabida en ninguna de las dos categorías de acuerdos internacionales que, según la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, pueden suscribir las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial.” Debiendo ser declarado el precepto por lo tanto, inconstitucional y nulo.

Como se ha expuesto, la materia deportiva se concibe como una competencia de las comunidades autónomas, pero esto no es obstáculo para una posible intervención del Estado. Esta intervención estatal se fundamenta en la necesidad de una actuación supraautonómica, el interés general del Estado y el principio de territorialidad.¹²⁰

Pese al reparto competencial, el Estado ha aprobado la Ley 13/1980, Ley General de la Cultura Física y el Deporte. Ley que se vio derogada por la actual Ley 10/1990 del Deporte de 15 de octubre de 1990.¹²¹

El Estado además de intervenir en la competencia deportiva a través de lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte llegó incluso a limitarla, estableciendo que “las Federaciones cuyo ámbito de actuación coincide con el territorio de una comunidad autónoma o entidad preautonómica pueden participar en competiciones internacionales amistosas, siempre que no lo haga la Federación Española de la misma especialidad deportiva y previa autorización de ésta”.¹²²

También se aprobó el Real Decreto 2075/1982 relativo a las actividades y representaciones deportivas internacionales. En el artículo 4 del Real Decreto mencionado se preveía que “no se autorizarán en ningún caso competiciones internacionales de las comprendidas en este capítulo, con selecciones nacionales de otros países si la representación española no se estableciese igualmente con categoría de Selección Nacional”. Impedía este precepto así a las selecciones autonómicas participar en las competiciones deportivas desarrolladas fuera del territorio español, con carácter mundial, europeo, intercontinental o incluso impidiendo los encuentros bilaterales.¹²³

¹²⁰ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. op. cit. p. 221.

¹²¹ DELFIN ARRUFAT, Alberto y MARCO MARCOS, Joaquín. op. cit. p. 202.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

El Tribunal Constitucional conforme a lo que se ha expuesto, ha venido dictaminando y estableciendo los límites de la competencia autonómica en materia deportiva.

La sentencia del Tribunal Constitucional 1/1986 establece, en su fundamento jurídico cuarto, que la atribución estatutaria de la competencia exclusiva en materia de deporte debe necesariamente ponerse en conexión, de un lado, con el carácter territorialmente limitado de las competencias autonómicas y, de otro, con la posible afectación de intereses generales supraautonómicos del deporte español “en su conjunto” cuya defensa y promoción corresponderán, entonces, al Estado.¹²⁴

En la sentencia del Tribunal Constitucional 80/2012 no se descarta, como límite a estas competencias autonómicas en el fundamento jurídico cuarto, “que la dimensión internacional del deporte pueda tener una incidencia en la propia acción exterior del Estado. Incidencia que pueda justificar la intervención estatal en esta materia, en materia deportiva, a pesar de que, como se ha dicho, las actuaciones en materia deportiva no impliquen el ejercicio de actividades propias de las relaciones internacionales”.¹²⁵

También en el fundamento jurídico décimo de la misma sentencia el Tribunal Constitucional alega que “la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre deporte, no puede prever que las federaciones vascas serán las ‘únicas representantes del deporte federado vasco’ con carácter general, pues ello implicaría que el legislador vasco está configurando el régimen o la regulación de determinadas facetas de la materia de deporte que afectan a la imagen exterior del Estado y que inciden en la esfera de intereses del deporte federado español en su conjunto; cuando, en realidad, se trata de decisiones que quedan al margen del poder de actuación de las Comunidades Autónomas y pertenecen forzosamente al del Estado, constituyendo, así, un límite externo al ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica”.

Como conclusión, en la proyección exterior de la competencia autonómica en materia de deporte el Tribunal Constitucional en la sentencia 110/2012 determina que tendrá como límite la reserva al Estado prevista en el art. 149.1.3^a CE¹²⁶

¹²⁴ STC 1/1986, de 10 de enero de 1986, FJ 4.

¹²⁵ STC 80/2012, 18 de abril de 2012, FJ 4.

¹²⁶ STC número 110/2012, de 23 de mayo de 2012.

4.3 La participación de las comunidades autónomas en el “*Ius Ad Tractatum*”.

En los debates que dieron lugar al Convenio de Viena del 23 de mayo de 1969 sobre el derecho de los tratados, no se repudió la idea de que las regiones pudieran concluir tratados internacionales.¹²⁷ España mediante el instrumento de adhesión del 2 de mayo de 1972 formó parte del Convenio de Viena de 1969.

El artículo 6 de la Sección Primera de la Parte II del Convenio mencionado determina que “Todo Estado tiene competencia para celebrar tratados”. Este artículo no imposibilita a las entidades territoriales que integran un Estado celebrar tratados en materias que sean de su competencia, si las normas constitucionales lo contemplan.¹²⁸

Es de compleja magnitud acotar las bases de la celebración de acuerdos internacionales impulsados por entes territoriales que dependen del Estado, conllevando esta actividad cierta organización con los órganos centrales del Estado, sobre todo con los Ministerios de Asuntos Exteriores.¹²⁹

En España, el grupo vasco en la comisión constitucional del Congreso de los Diputados en el proceso constituyente de 1978 defendió una enmienda cuyo objetivo era implementar en las comunidades autónomas la capacidad de celebración de acuerdos en el ámbito de las relaciones internacionales, en aquellas materias de las que tuviesen potestad normativa siempre con el consentimiento del Estado, estando dicha propuesta inspirada en modelos como el de Alemania, Suiza o Estados Unidos.¹³⁰ La votación de la enmienda se saldó con 33 votos en contra, tan solo uno a favor y una abstención.¹³¹ Los constituyentes rechazaron así ahondar en la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran ejercer acción exterior.¹³²

Como se ha mencionado en el primer apartado del presente trabajo, en sentencias del Tribunal Constitucional como la 165/1994 se establece que el *ius contrahendi*, es decir, la

¹²⁷ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 672.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 243.

¹³⁰ *Ibidem*. p. 244.

¹³¹ *Ibidem*. p. 244.

¹³² *Ibidem*. p. 244.

celebración de tratados se encuentra dentro de los límites de la definición de relaciones internacionales relativa a las competencias exclusivas del Estado.¹³³

Sin embargo, en España, la Constitución Española no regula la proyección autonómica respecto a los tratados internacionales, si bien los textos estatutarios contemplan ciertas competencias respecto a los tratados y convenios internacionales que se han analizado en el apartado anterior.

La disparidad y diversidad de cláusulas estatutarias respecto a los tratados internacionales se intentó disipar con la elaboración de una Ley de ordenación de la actividad estatal en materia de tratados. El objetivo de esta ley era unificar el régimen de la participación autonómica en la fase inicial del proceso de elaboración de los tratados internacionales. Este anteproyecto, fechado el 15 de abril de 1985, preparado tras el Dictamen del Consejo de Estado número 47.392, de 21 de febrero de 1985, por el grupo de trabajo constituido al efecto en el Ministerio de Asuntos Exteriores, se saldó con un fracaso rotundo.¹³⁴

A diferencia de la Ley de ordenación de la actividad estatal en materia de tratados, sí que se aprobó la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Actualmente, las comunidades autónomas españolas tienen la posibilidad de intervenir en las negociaciones de tratados, en la ejecución y desarrollo de estos, pero siempre y cuando afecten a materias de sus competencias e intereses.¹³⁵

La estipulación de un tratado o convenio es una muestra del aspecto externo de la actividad internacional. Hay que destacar dos fases del aspecto externo; la primera fase es la negociación del tratado, en la cual las comunidades autónomas deben tener un papel importante, y la segunda fase consiste en la conclusión estrictamente del tratado.¹³⁶

La negociación del tratado, en virtud del artículo 2 f) la Ley 25/2014, es el proceso por el que se elabora el texto de un tratado internacional.

¹³³ STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994.

¹³⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La acción exterior y las Comunidades Autónomas”. *Anuario jurídico de La Rioja*, Núm. 8, 2013, p. 379.

¹³⁵ MANGAS MARTIN, Araceli, en SAEZ HIDALGO, Ignacio. op. cit. p. 673.

¹³⁶ JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. op. cit. p. 464.

La segunda fase se compone por dos actos a su vez; la manifestación de la voluntad de obligarse en el tratado por parte del Estado y el perfeccionamiento de dicha voluntad.

Como ya se mencionó en el primer apartado, el artículo 94 de la Constitución Española establece que la manifestación expresa de la voluntad estatal se lleva a cabo a través del Monarca, del Gobierno y de las Cortes Generales.

Sin embargo, existe un proceso previo de elaboración y formación de aquella voluntad estatal. Las comunidades autónomas deben tener protagonismo tanto en la fase de ejecución de los tratados y convenios internacionales denominada fase descendente, como en la fase previa de elaboración de consentimiento y voluntad del Estado.

Si el contenido del tratado afecta a los intereses de una comunidad autónoma, esta debe ser capaz de influir en las decisiones internacionales de la elaboración del mismo. De no ser así se podrían menoscabar las competencias de la respectiva comunidad autónoma.

La conclusión de un tratado o convenio internacional tiene como consecuencia cierta responsabilidad internacional por parte del Estado, pero esto no es afirmación alguna para que se deba considerar como materia exclusiva del Estado.

El artículo 11.4 de la Ley 2/2014 sobre la Acción y del Servicio Exterior del Estado establece que las comunidades autónomas “podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional” con las condiciones de “cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia.”

El Tribunal Constitucional ha venido estableciendo en varias sentencias las competencias de las comunidades autónomas en el *Ius Ad Tractatum*.

En sentencias del Tribunal Constitucional como la 137/1989 en su fundamento jurídico 4 y la 31/2010 en su fundamento jurídico 119 se admite que las comunidades Autónomas puedan ejercer facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y su formación.¹³⁷

¹³⁷ STC número 137/1989, de 20 de julio de 1989, FJ 4 y STC número 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 119.

En cuanto al proceso de elaboración de los tratados, se entiende por la capacidad de las comunidades autónomas de instar su celebración o por la recepción de información entre otras.

En el fundamento jurídico 126 de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, se descartó la inconstitucionalidad del artículo 195 del Estatuto de Autonomía Catalán. Artículo que señala que “la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat.”¹³⁸

En este fundamento jurídico el Tribunal Constitucional concluye que “la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales; ámbitos estos reservados al Estado *ex* artículo 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en ejercicio de la facultad que le reconoce el artículo 195 EAC”

El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico quinto de la sentencia 228/2016 establece que, aludiendo al inciso señalado de la anterior sentencia, “nada hay en estos preceptos que permita considerar que esos ‘acuerdos de colaboración’ constituyan tratados internacionales ni que se obstaculice o dificulte la función de coordinación estatal”.¹³⁹

En el fundamento jurídico séptimo de la sentencia 102/2017 el Tribunal Constitucional declara que “si el apartado sexto que el artículo 4 de la Ley 7/2015 añade al artículo 8 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, conlleva que la Generalitat de Cataluña pueda suscribir acuerdos o convenios internacionales con sujetos de Derecho internacional, que supongan la asunción por su parte de obligaciones jurídicas internacionales de las que puedan derivar para el Estado español responsabilidad en la

¹³⁸ STC número 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 126

¹³⁹ STC número 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, FJ 5.

esfera internacional. En caso de ser así, se estaría efectivamente produciendo la vulneración competencial alegada, al implicar un ejercicio del *ius contrabendi* reservado en exclusiva al Estado, en los términos que resultan de nuestra doctrina.”¹⁴⁰

4.4 Acuerdos no normativos.

Las comunidades autónomas a pesar de que no pueden establecer tratados, puesto que no pueden realizar compromisos cuya inobservancia conlleve responsabilidades reguladas por el Derecho internacional, tienen la posibilidad de concluir acuerdos no normativos.¹⁴¹

El artículo 11.4 de la Ley 2/2014 determina que las comunidades autónomas “podrán celebrar acuerdos no normativos” siempre que sea “con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional”.

Este precepto sigue con el inciso “no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben”. Exponiendo claramente que los acuerdos no normativos suscritos por las comunidades autónomas no generan obligaciones para las partes acordantes.

Termina este precepto con un límite a los acuerdos no normativos, estos deberán ser estrictamente “sobre materias de su competencia”.

En la sentencia 137/1986, de 20 de julio el Tribunal Constitucional consideraba que las comunidades autónomas no podían tener la posibilidad de celebrar acuerdos no normativos, puesto que en esta sentencia se anulaba un comunicado de colaboración suscrito el día 2 de noviembre de 1984 por el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia junto con la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.¹⁴²

No obstante, en la sentencia 165/1994 de 26 de mayo que ya se ha analizado en este trabajo, el Tribunal Constitucional determinó que las comunidades autónomas, siempre y cuando actuasen en el ámbito de sus competencias y no incidiesen ni perturbasen

¹⁴⁰ STC número 102/2017, de 20 de julio de 2017, FJ 7.

¹⁴¹ REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 251

¹⁴² REMIRO BROTONS, Antonio, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. op. cit. p. 251

las competencias exclusivas del Estado, podían desarrollar actividades con proyección exterior.¹⁴³

Dentro de estas actividades con proyección exterior podemos ubicar la celebración de acuerdos no normativos.

Hay que determinar si los acuerdos realizados por las comunidades autónomas se clasifican como una actividad subsidiaria de la competencia del Gobierno central respecto a las relaciones internacionales o si nos encontramos ante una actividad de los Gobiernos regionales que despliegan por sí mismos, debido a las competencias que se les han sido asignadas y con el único límite de las obligaciones con el Gobierno central derivadas del principio de lealtad institucional. La doctrina se inclina más por la segunda idea, de actividad autonómica con ciertos límites.¹⁴⁴

4.5 La actualidad de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

Las comunidades autónomas intentan progresar incesantemente en el desarrollo de las actuaciones con proyección exterior. Fruto de esta evolución es el crecimiento constante en el ámbito de la acción exterior de estas entidades territoriales.

Recientemente el parlamento gallego ha aprobado la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia.

Con la aprobación de esta Ley, Galicia se convierte en la segunda comunidad autónoma con ley de acción exterior¹⁴⁵, después de que la Comunidad de Cataluña aprobara la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea.

¹⁴³ STC número 165/1994, de 26 de mayo de 1994.

¹⁴⁴ ARMENGOL I FERRER, Ferran. op. cit. p. 277.

¹⁴⁵ (30.01.2020). “Galicia sigue a Cataluña y se convierte en la segunda CCAA con ley de acción exterior. *[Galicia sigue a Cataluña y se convierte en la segunda CCAA con ley de acción exterior \(elconfidencial.com\)](#)*

Con la Ley de acción exterior, el Gobierno gallego trata de reforzar las actuaciones en el ámbito exterior, a su vez, estima la cooperación para el desarrollo de estas actuaciones como ámbito principal de la actividad exterior de la Comunidad de Galicia.¹⁴⁶

Como ya se destacó en el apartado precedente, las comunidades autónomas pueden realizar acuerdos de colaboración entre las actuaciones de acción exterior. Recientemente Cuba y Andalucía firmaron un acuerdo de colaboración para promover el intercambio comercial.¹⁴⁷

La Comunidad de Cataluña, como ya se ha visto es una de las comunidades autónomas que más implicación y desarrollo tiene en el ámbito de la acción exterior. Muestra de ello, es el lanzamiento reciente del cohete “Soyuz 2”, que transportaba el primer nanosatélite “Enxaneta” para un mayor crecimiento en la digitalización.¹⁴⁸

5. LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR

5.1 Coordinación y colaboración entre el estado y las comunidades autónomas en materia de acción exterior.

Preceptos como el artículo 11.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que declara que “corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Entidades que integran la Administración Local con el

¹⁴⁶ (21.04.2021). “La Xunta apuesta por la actuación de las comunidades autónomas y las entidades locales en la cooperación internacional. *Crónicas de la emigración. La Xunta apuesta por la actuación de las comunidades autónomas y las entidades locales en la cooperación internacional - Galicia - Crónicas de la Emigración (cronicasdelaemigracion.com)*”

¹⁴⁷ (23.04.2021) “Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura confirman su cooperación con Cuba”. *Cuba información. [Cubainformacion - Artículo: Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura confirman su cooperación con Cuba](#)*

¹⁴⁸ (22.03.2021). “Cataluña lanza su primer nanosatélite “Enxaneta”: “Estamos construyendo un país de oportunidades para todos”. *El Mundo. [Cataluña lanza su primer nanosatélite 'Enxaneta': "Estamos construyendo un país de oportunidades para todos" | Cataluña \(elmundo.es\)](#)*

objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley” y el artículo 97 de la Constitución Española que dictamina que “el Gobierno dirige la política interior y exterior”, habilitan al Estado para realizar una función de coordinación con las comunidades autónomas respecto a la acción exterior.

Los títulos competenciales del Estado sobre la proyección exterior, aparte de suponer un límite a la actuación de las comunidades autónomas, habilitan a los poderes centrales a adoptar medidas que influyan y afecten a estas y les dirijan para ejercer sus competencias de manera adecuada.¹⁴⁹

Estas medidas se refugian constitucionalmente en el artículo 93. Precepto que dispone que “Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.¹⁵⁰

Si bien, existen límites a estas técnicas estatales de vigilancia y colaboración. La creación de estas técnicas no es plenamente discrecional y libre y no pueden afectar ni al contenido ni al ejercicio de la competencia autonómica.

En un principio, era escasa la formalización de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de acción exterior, se empezó a regular la colaboración entre estas instituciones con el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, actualmente derogada. Este artículo disponía que “la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.¹⁵¹

Recientemente se ha aprobado la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En el Título II de esta Ley, que abarca desde el artículo 34 hasta el 40, se regulan los instrumentos para la planificación, el seguimiento y la coordinación de la acción exterior del Estado.

¹⁴⁹ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. 193.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibidem*. p. 250.

Sobre las tareas de coordinación, se implanta el Consejo de Política Exterior. Esta institución creada en el Gobierno de J.M. Aznar y reformada en la etapa de J.L. Rodríguez Zapatero ha tenido poca relevancia y actividad.¹⁵²

Tanto el Consejo de Política Exterior como el Consejo Ejecutivo son órganos de apoyo al Presidente del Gobierno para la función de coordinación de la política exterior.¹⁵³

En la Comisión de Cooperación Internacional para el desarrollo del Congreso de los Diputados, respecto a la renovación de la Ley de cooperación española, se reivindicó cierto protagonismo de las comunidades autónomas, también se puso en valor la cooperación subestatal, resaltando que se trata de un espacio singular y complementario de la acción exterior estatal.¹⁵⁴

Sobre esta cuestión, hay que destacar la sentencia del Tribunal Constitucional 85/2016 que versa sobre la posible injerencia por parte del Estado al intervenir de manera desmesurada en el ejercicio de las competencias autonómicas.¹⁵⁵ Esta supuesta injerencia se produce porque, como ya se ha mencionado, la Ley 2/2014, que no forma parte del bloque de constitucionalidad, regula la cooperación en materia de acción exterior por parte del Estado, permitiendo así cierta intervención estatal, que no se encuentra prevista ni en el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española ni en los Estatutos de Autonomía.¹⁵⁶

El Tribunal Constitucional entiende que la Ley 2/2014 se ajusta de manera adecuada al texto constitucional, desestimando así las pretensiones del Gobierno de Canarias.

El magistrado Xiol Ríos realiza un voto particular en la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2016, voto al que se adhiere el magistrado Valdés Dal-Ré. Xiol Ríos considera que se ha realizado en la sentencia, concorde a la anterior jurisprudencia, una interpretación amplia de las facultades del Estado en materias de relaciones internacionales,

¹⁵² GARCIA PEREZ, Rafael. op. cit. p. 16.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ (27.04.2021) “Calle reivindica el papel de CCAA en la renovación de la próxima ley de cooperación española”. *Región digital*. *Calle reivindica papel de CCAA en la renovación de la próxima ley de cooperación española (regiondigital.com)*

¹⁵⁵ STC número 85/2016, de 28 de abril de 2016.

¹⁵⁶ JANER TORRENS, Joan David. op. cit. p. 24.

en este caso de la coordinación. Entiende el magistrado que la sentencia no solo no ha seguido con la evolución de la jurisprudencia, sino que ha retrocedido.

5.2 Control del Estado sobre las actuaciones exteriores.

Los controles sirven tanto para delimitar las competencias de las comunidades autónomas respecto a las competencias que corresponden al Estado en materia exterior como para asegurar el cumplimiento por parte de las comunidades autónomas de la responsabilidad internacional debido a obligaciones contraídas con sujetos de Derecho internacional. Se entiende por controles, aquellos instrumentos de vigilancia y coordinación que el Estado puede interponer en la actuación exterior.¹⁵⁷

El fundamento de la intervención del Estado para evitar que las comunidades autónomas incurran en responsabilidades internacionales es el título competencial del artículo 149.1.3ª, “relaciones internacionales”, el cual incluye facultades para cubrir las lagunas autonómicas con el fin de evitar esa responsabilidad. No es fundamento alguno la cláusula de supletoriedad.¹⁵⁸

En la sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991 el Tribunal Constitucional limitó la posibilidad de actuar mediante la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del artículo 149.3ª de la Constitución Española.¹⁵⁹

Posteriormente y siguiendo la evolución jurisprudencial, en la sentencia 118/1996, el Tribunal Constitucional erradicó por completo la facultad de dictar normas supletorias sin un título competencial que lo habilite.¹⁶⁰ En la sentencia 61/1997 el Tribunal Constitucional reitera la negación de que la cláusula de supletoriedad otorgue competencias. Siendo pues, el Derecho meramente supletorio constitucionalmente ilegítimo.¹⁶¹

¹⁵⁷ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. pp. 253-254.

¹⁵⁸ *Ibidem*. p. 255.

¹⁵⁹ STC número 147/1991, de 4 de julio de 1991.

¹⁶⁰ STC número 118/1996, de 27 de junio de 1996.

¹⁶¹ STC número 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

En algunos países ante los incumplimientos de las obligaciones internacionales por parte de las comunidades se utilizan mecanismos de coacción o incluso de sustitución de la autoridad regional por la autoridad estatal como mecanismo de control.¹⁶²

Parece ser que en España el instrumento de control es el artículo 155 de la Constitución Española.¹⁶³

Precepto que dispone que “Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.”.

Los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contienen la previsión de planteamiento de un “conflicto de competencias negativo” tras no haber sido atendido el requerimiento del Gobierno estatal al órgano ejecutivo superior de una comunidad autónoma para ejercitar las atribuciones que a esta le corresponden. Esta previsión es otra facultad del Estado para reaccionar frente a aquellos incumplimientos de las obligaciones internacionales de las comunidades autónomas.¹⁶⁴

En el artículo 5.2 de la Ley 2/2014, establece como mecanismo de control que las comunidades autónomas “mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley.”

¹⁶² PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. p. 255.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

También como ya se mencionó, la misma ley en su artículo 12 dispone que “las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura.”

Pese a que estas medidas de control son lícitas, ciertas comunidades autónomas como el País Vasco, han criticado el control del Estado sobre la acción exterior de Euskadi, tachándolo de excesivo.¹⁶⁵

5.3 Jurisprudencia sobre la coordinación de la acción exterior por el estado.

La jurisprudencia ha confirmado la necesidad de colaborar entre la Administración estatal y la autonómica en sentencias como la 252/1988 en la que el Tribunal Constitucional estableció en el fundamento jurídico segundo que “tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (...) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar.”¹⁶⁶

No sólo tiene la necesidad de colaborar el Estado con las comunidades autónomas, sino que, como dictamina el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia 80/2012, puede intervenir en concurrencia con las comunidades autónomas en materias como la regulación del deporte incluso en el exterior.¹⁶⁷

También conforme a lo anterior, el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico sexto de la sentencia 165/1994 declara que dentro de la competencia exclusiva estatal “se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales

¹⁶⁵ UNZUETA H. (21.02.2020). “El PNV denuncia el control excesivo sobre la acción exterior de Euskadi”. *Noticias de Gipuzkoa*. *El PNV denuncia el control excesivo sobre la acción exterior de Euskadi - Noticias de Gipuzkoa*

¹⁶⁶ STC número 252/1988, de 20 de diciembre de 1988, FJ 2.

¹⁶⁷ STC número 80/2012, de 18 de abril de 2012, FJ 4.

perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”.¹⁶⁸

Se entiende en este inciso que se faculta al Estado para establecer medidas para regular y coordinar el desarrollo exterior de las comunidades autónomas al igual que en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia 228/2016 en la que se dispone que “la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno autonómico, debe respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE), incluidas las funciones de coordinación que le corresponden”.¹⁶⁹

El fundamento jurídico noveno de la sentencia del Tribunal Constitucional 223/2012 establece que la coordinación “tiene como presupuesto la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas y que no deben quedar vacías de contenido por dicha competencia estatal”.¹⁷⁰

Cabe destacar también en la sentencia 165/1994, en concreto en el fundamento jurídico sexto, que “no toda “actividad de relación exterior” de una comunidad autónoma supondrá, en todos caso, una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 CE puesto que existe actividad coordinadora con el Estado”.¹⁷¹ Como ya se expuso en el segundo apartado del presente trabajo, que la creación de las oficinas autonómicas de promoción en el exterior se someta a informes de la Administración del Estado, es una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Administración del Estado en su condición de directora de la política exterior, necesaria en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito. Esto se indica en el fundamento jurídico sexto de la sentencia del Tribunal Constitucional 85/2016, en relación con los artículos 12 y 13.1 de la Ley 2/2014.¹⁷²

El Tribunal Constitucional ha reconocido en el fundamento jurídico 125 de la sentencia 31/2010 como competencia estatal “la posibilidad de establecer medidas que

¹⁶⁸ STC número 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6

¹⁶⁹ STC número 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, FJ 4.

¹⁷⁰ STC número 223/2012, de 29 de noviembre de 2012, FJ 9.

¹⁷¹ STC número 165/1994, de 26 de mayo, FJ6.

¹⁷² STC número 85/2016, de 28 de abril de 2016, FJ 6.

regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”.¹⁷³

El Estado ha llegado a establecer técnicas de vigilancia de colaboración y de obligaciones de información a las comunidades autónomas. En el fundamento jurídico octavo de la sentencia del Tribunal Constitucional 44/1982 se observa cómo se otorga la competencia al Estado de la configuración de medios de inspección incluso sin estar fijados en las normas estatales.¹⁷⁴

A parte de las medidas que el Estado puede implantar para coordinar y garantizar la acción exterior también puede a modo de represalia, en virtud del fundamento jurídico quinto de la sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992 “repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda”¹⁷⁵

¹⁷³ STC número 31/2010, de 28 de junio de 2010, FJ 125.

¹⁷⁴ PÉREZ TREMPES, Pablo. op. cit. p. 194.

¹⁷⁵ STC número 79/1992, de 28 de mayo de 1992, FJ 5.

6. CONCLUSIONES.

PRIMERA-. El Derecho internacional no regula las relaciones entre el Estado y sus entes subestatales respecto a la acción exterior, sino que son los propios Estados con su derecho interno quienes deben decidir si las entidades territoriales gozan de capacidad de actuación en la acción exterior.

SEGUNDA-. A diferencia del Estado, pese a que las comunidades autónomas también pueden intervenir en la acción exterior, estas no son sujetos de derecho internacional tal y como se fija en la sentencia del Tribunal Constitucional 228/2016.

TERCERA-. Con preceptos como los contenidos en los artículos 56.1, 63, 94 y 97 de la Constitución Española y en especial con el trascendente artículo 149.1.3ª del mismo texto constitucional, se determina que las “relaciones internacionales” son competencia exclusiva del Estado, si bien, estos artículos no constituyen impedimentos para que las comunidades autónomas desarrollen actividades con proyección en el ámbito exterior.

CUARTA-. El Tribunal Constitucional en un principio, en sentencias como la 44/1982 consideraba la noción “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3ª de manera amplia. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional evolucionó de manera más restrictiva respecto a esta concepción, hasta determinar en la Sentencia 165/1994 que son “relaciones internacionales” exclusivamente las actuaciones relativas a la celebración de tratados, a la representación exterior del Estado, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

QUINTA-. A pesar de que en el marco constitucional no se regulen las actividades de las comunidades autónomas en el ámbito exterior, sí se encuentran estas previstas en los diferentes Estatutos de Autonomía de cada comunidad autónoma, los cuales a lo largo de los años han experimentado diversas reformas a fin de adaptar, entre otras materias, las relaciones internacionales a las diversas necesidades de cada comunidad autónoma y a la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

SEXTA-. Los Estatutos de Autonomía en su totalidad regulan, aunque de diferentes maneras, aspectos relativos a los tratados internacionales. Estos prevén que las diversas comunidades autónomas sean informadas respecto a la elaboración de tratados y convenios si afectan a sus competencias o intereses, también contienen previsiones respecto a la solicitud al Estado de la celebración de tratados y a la ejecución de los mismos.

Regulan también los Estatutos de Autonomía otros aspectos relativos a la acción exterior de las comunidades autónomas siempre que no incidan ni menoscaben la competencia exclusiva del Estado en esta materia.

SÉPTIMA-. Las relaciones con relevancia internacional son aquellas actividades de proyección exterior que pueden desarrollar las comunidades autónomas, por contraposición al concepto de relaciones internacionales del artículo 149.1.3ª de la Constitución Española.

OCTAVA-. Las comunidades autónomas pueden establecer oficinas autonómicas en el exterior debido a que esta potestad no invade los límites del *ius legationis* que corresponde en exclusiva al Estado en virtud del artículo 149.1.3ª de la Constitución Española.

NOVENA-. Al no ser la actividad deportiva una de las materias consideradas de competencia exclusiva del Estado, las comunidades autónomas pueden fomentar la participación de sus selecciones deportivas en competencias internacionales, siempre que no existan federaciones españolas ya implicadas, o que impidan o perturben las competencias que tiene el Estado de representación y coordinación internacional del deporte español.

DÉCIMA-. Las respectivas comunidades autónomas regulan en sus Estatutos de Autonomía competencias relativas a la negociación, ejecución y desarrollo de tratados internacionales, siempre que afecten a materias de sus competencias e intereses.

UNDÉCIMA-. Pese a que las comunidades autónomas no pueden celebrar tratados internacionales por ellas mismas, sí que pueden suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior cuando se trate materias de su competencia.

DUODÉCIMA-. Es preciso para el adecuado funcionamiento de la acción exterior, afianzar la cooperación interinstitucional, a la vez que instaurar y utilizar mecanismos de información y coordinación entre la Administración central del Estado y las autonómicas. El Tribunal Constitucional estima en numerosas sentencias que el Gobierno del Estado, al amparo del artículo 97 y el 149.1.3ª de la Constitución Española, tiene competencias para coordinar y controlar las actuaciones exteriores de las comunidades autónomas.

DECIMOTERCERA-. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la acción exterior de las comunidades autónomas ha evolucionado desde una posición claramente restrictiva en sus orígenes, hasta un entendimiento más posibilista de esa acción exterior a

partir del punto de inflexión que supone la Sentencia 165/1994 sobre oficinas autonómicas ante la Unión Europea.

DECIMOCUARTA-. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la acción exterior ha servido como referente a las reformas estatutarias de última generación, en las que se ha regulado de forma amplia este tipo de actividad de las comunidades autónomas, entendida no como un ámbito competencial propiamente dicho sino como un ámbito donde pueden proyectarse todas las materias competenciales de las comunidades autónomas.

DECIMOQUINTA-. En el presente siglo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece haber retomado una posición más limitada hacia la acción exterior de las comunidades autónomas, favoreciendo así las atribuciones de coordinación y de control del Estado sobre la misma, sobre todo a partir del enjuiciamiento de la legislación autonómica expansiva sobre la acción exterior y de la legislación estatal ampliadora de la intervención del Estado sobre la materia.

7. BIBLIOGRAFÍA.

ARMENGOL I FERRER, Ferran. “Els acords d’acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, núm. 6, 2008, pp. 272-319.

DELFIN ARRUFAT, Alberto y MARCO MARCOS, Joaquín. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de las selecciones deportivas”. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Núm. 23, 2010, pp. 195-223.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos. *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*. Madrid: Dilex S.L., 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La acción exterior y las Comunidades Autónomas”. *Anuario jurídico de La Rioja*, Núm. 8, 2013, pp. 367-380.

GARCÍA DE PABLOS, Jesús Félix. “Las selecciones deportivas autonómicas: comentario a la sentencia del tribunal Constitucional de 23 de mayo de 2012”. *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*, Núm. 38, 2013, pp. 417-434.

GARCIA PEREZ, Rafael. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE)”. *Revista electrónica de estudios internacionales*, Núm. 27, 2014, pp. 1-30.

JANER TORRENS, Joan David. “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿Hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales? *Revista d’estudis autonòmics i federals*, Núm. 26, 2017, pp. 13-47.

JAUREGUI BERECIARTU, Gurutz. “Estatuto de Autonomía Vasco y relaciones internacionales”. *Revista de estudios políticos dedicado a: El sistema político Vasco*, núm. 46-47, 1985, pp. 455-474.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. “Deporte, relaciones internacionales y comunidades autónomas: un análisis al hilo de la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, Núm. 18, 2013, pp. 207-237.

MANGAS MARTIN, Araceli. “Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978”. *Revista de la facultad de derecho de la universidad complutense de Madrid*, Núm. 61, 1981, pp. 144-184.

MANGAS MARTIN, Araceli en SAEZ HIDALGO, Ignacio. *Derecho Público de Castilla y León*. Valladolid: LEX NOVA, S.A., 2008.

PÉREZ TREMP, Pablo. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: MARCIAL PONS, Ediciones jurídicas y sociales S.A., 1998.

PONS RÁFOLS, Xavier. *Acción exterior y comunidades autónomas: seminario, Barcelona, 1 de julio de 2014*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. 2015.

REMIRO BROTONS, Antonio en RAMIREZ JIMENEZ, Manuel. “Estudios sobre la Constitución española de 1978”. *Revista de estudios políticos*, núm. 12, 1979, p.361.

REMIRO BROTONS, Antonio en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, 1999.

SANCHEZ AMOR, Ignacio en GARCÍA PÉREZ, Rafael. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: TECNOS, 2009.

ZEPEDA MARTINEZ, Roberto. “La paradiplomacia de las provincias canadienses: los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica”. *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, núm. 130, 2018, pp. 53-77.

(03.01.2012). “Las comunidades autónomas tenían unas 200 oficinas en el extranjero en 2010”. *El periódico*. [Las comunidades autónomas tenían 200 oficinas en extranjero \(elperiodico.com\)](#)

(19.02.2013). GONZÁLEZ, Miguel. “La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno”. *El País*. [La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno | España | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

(30.01.2020). “Galicia sigue a Cataluña y se convierte en la segunda CCAA con ley de acción exterior”. *El confidencial*. [Galicia sigue a Cataluña y se convierte en la segunda CCAA con ley de acción exterior \(elconfidencial.com\)](#)

(21.02.2020) UNZUETA H. “El PNV denuncia el control excesivo sobre la acción exterior de Euskadi”. *Noticias de Gipuzkoa*. [El PNV denuncia el control excesivo sobre la acción exterior de Euskadi - Noticias de Gipuzkoa](#)

(21.04.2021). “La Xunta apuesta por la actuación de las comunidades autónomas y las entidades locales en la cooperación internacional”. *Crónicas de la emigración*. [La Xunta apuesta por la actuación de las comunidades autónomas y las entidades locales en la cooperación internacional - Galicia - Crónicas de la Emigración \(cronicasdelaemigracion.com\)](#)

(27.04.2021) “Calle reivindica el papel de CCAA en la renovación de la próxima ley de cooperación española”. *Región digital*. [Calle reivindica papel de CCAA en la renovación de la próxima ley de cooperación española \(regiondigital.com\)](#)

(23.04.2021) “Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura confirman su cooperación con Cuba”. *Cuba información. Cubainformacion - Artículo: Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura confirman su cooperación con Cuba*

(22.03.2021). “Cataluña lanza su primer nanosatélite “Enxaneta”: “Estamos construyendo un país de oportunidades para todos”. *El Mundo. Cataluña lanza su primer nanosatélite 'Enxaneta': "Estamos construyendo un país de oportunidades para todos" | Cataluña (elmundo.es)*

8. JURISPRUDENCIA.

Sentencia del TC número 35/1982, de 14 de junio de 1982

Sentencia del TC número 44/1982, de 8 de julio de 1982

Sentencia del TC número 58/1982, de 27 de julio de 1982.

Sentencia del TC número 125/1984, de 20 de diciembre de 1984

Sentencia del TC número 1/1986, de 10 de enero de 1986.

Sentencia del TC número 252/1988, de 20 de diciembre de 1988.

Sentencia del TC número 137/1989, de 20 de julio de 1989

Sentencia del TC número 153/1989, de 5 de octubre de 1989

Sentencia del TC número 54/1990, de 28 de marzo de 1990

Sentencia del TC número 147/1991, de 4 de julio de 1991.

Sentencia del TC número 79/1992, de 28 de mayo de 1992.

Sentencia del TC número 165/1994, de 26 de mayo de 1994

Sentencia del TC número 118/1996, de 27 de junio de 1996.

Sentencia del TC número 61/1997, de 20 de marzo de 1997.

Sentencia del TC número 31/2010, de 28 de junio de 2010.

Sentencia del TC número 80/2012, de 18 de Abril de 2012.

Sentencia del TC número 110/2012, de 23 de mayo de 2012.

Sentencia del TC número 223/2012, de 29 de noviembre de 2012.

Sentencia del TC número 228/2016, de 22 de diciembre de 2016.

Sentencia del TC número 85/2016, de 28 de Abril de 2016.

Sentencia del TC número 102/2017, de 20 de julio de 2017.

Sentencia del TC número 135/2020, de 23 de septiembre de 2020.

Sentencias del TC número 137/1987, de 22 de julio de 1987, número 153/1989 de 5 de octubre y número 80/1993, 8 de marzo