DERECHO PÚBLICO DE CASTILLA Y LEÓN

DIRECTOR

Ignacio Sáez Hidalgo

AUTORES

Alfredo Allué Buiza
Felipe Alonso Murillo
Coral Arangüena Fanego
Javier Antonio Arce Esteras
Santiago A. Bello Paredes
Paloma Biglino Campos
Juan María Bilbao Ubillos
Antonio Calonge Velázquez
M.ª Dolores Calvo Sánchez
Isabel Caro-Patón Carmona
Anabelén Casares Marcos
Ana M.ª Company Vázquez
María José Corchete Martín
José María de la Cuesta Sáenz
Isabel María de los Mozos Touya
Luis Delgado del Rincón
Ana Díaz de Mera Rodríguez
José Manuel Díaz Lema
Laura Díez Herrero
Juan Fernando Durán Alba
Carlos Fajardo Casajús
Javier García Roca
Ignacio García Vitoria
Alberto Gómez Barahona
Elías González-Posada Martínez
José Carlos Laguna de Paz
José Carlos Llorente Espeso
Bernard-Frank Macera
Araceli Mangas Martín
Augusto Martín de la Vega
José Luis Martínez López-Muñiz
Edmundo Matía Portilla
Francisco Javier Matía Portilla
Teresa Medina Arnáiz
Esther Merino Llorente
Carlos Ortega Santiago
Benjamín Peñas Moyano
Elisa Pérez Martín
Tomás Prieto Álvarez
Tomás Quintana López
Ana M.ª Redondo García
Fernando Rey Martínez
Ricardo Rivero Ortega
Enrique Rivero Ysern
Susana Rodríguez Escanciano
María José Salgueiro Cortiñas
Óscar Sánchez Muñoz
Marco Sandulli Saldaña
Íñigo Sanz Rubiales
Esther Seijas Villadangos
José Ignacio Sobrini Lacruz
Francisco Sosa Wagner
Carlos Vattier Fuenzalida
M.ª del Camino Vidal Fueyo
Helena Villarejo Calende
Marta Villarín Lagos

editorial
LEX NOVA

1.ª edición, enero 2008

© Ignacio Saez Hidalgo y otros

© Editorial LEX NOVA, S.A.
General Solchaga, 3
47008 Valladolid
Tels. 902 457 038-983 457 038
Fax 983 457 224
E-mail: clientes@lexnova.es

Fotocomposición e impresión:
GRAFOLEX, S.L.
Fernández Ladreda, 16-17
47008 Valladolid

Depósito Legal: VA. 1315-2007
I.S.B.N.: 978-84-8406-774-0
Printed in Spain - Impreso en España

Este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, ni prestarse, alquilarse o cederse su uso de cualquier otra forma, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

DIRECTOR

Saez Hidalgo, Ignacio
Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.

AUTORES

Allué Buiza, Alfredo
Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid y antiguo Consejero del CES.

Alonso Murillo, Felipe
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Valladolid.

Arangüena Fanego, Coral
Profesora Titular de Derecho Procesal en la Universidad de Valladolid.

Arce Esteras, Javier Antonio
Letrado de la Consejería de Agricultura y Ganadería y del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

Bello Paredes, Santiago A.
Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Burgos.

Biglino Campos, Paloma
Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.

Bilbao Ubillos, Juan María
Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.

Calonge Velázquez, Antonio
Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid.

Calvo Sánchez, M.ª Dolores
Profesora Titular EU de Administración y Legislación Sanitaria en la Universidad de Salamanca.

Caro-Patón Carmona, Isabel
Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid.

Casares Marcos, Anabelén
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad de León.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel: «La cooperación ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994, pp. 11-50.

MORALES ARROYO, José María, y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J.: «Un intento de territorialización del Senado: la Comisión General de las Comunidades Autónomas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 20, 1994, pp. 305-336.

MORELL OCAÑA, Luis: «Una teoría de la cooperación», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, octubre-diciembre de 1994, pp. 51-70.

PALLARÉS SERRANO, Anna: «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración», en *REDA*, núm. 131, julio-septiembre de 2006, pp. 485-515.

PENDAS DÍAZ, Benigno, y MARTÍNEZ SANTA MARÍA, Paloma: «El Senado como "cámara de representación territorial". La reforma del Senado», en la obra colectiva dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz, J. y García Mexía, P.: *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 809-843.

PORTERO MOLINA, José Antonio: «Breves consideraciones sobre la reforma del Senado», en la obra colectiva *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1082-1090.

PUNSET BLANCO, Ramón: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.

— «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», en *REDC*, núm. 37, enero-abril 1993, pp. 81-90.

RIPOLLÉS SERRANO, M.ª Rosa: «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», en *REDC*, núm. 37, enero-abril 1993, pp. 91-126.

— «Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», *Anuario Jurídico de La Rioja* (8), 2002, pp. 11-17.

RIVERO YSERN, José Luis: «La cooperación interadministrativa local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, vol. 1 (Ejemplar dedicado a los veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía), 2003, pp. 61-82.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.ª: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: «La coordinación administrativa como concepto jurídico», en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231, abril-septiembre de 1992.

SEIJAS VILLADANGOS, M.ª Esther: «Estado, soberanía, nación y nacionalidades, demasiados factores para una sola ecuación. Revisión de estas categorías a la luz de las reformas constitucional y estatutarias en España», en el monográfico *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, publicado por la *Revista Jurídica de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, 2003, pp. 211-240.

TAJADURA TEJADA, Javier: «El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, enero-junio de 1996, pp. 113-142.

— *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: «Sobre los fundamentos constitucionales de la participación de las Comunidades Autónomas en las estructuras centrales del Estado», en la obra colectiva coordinada por Pérez Calvo, A.: *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 23-48.

CAPÍTULO 2

ACCIÓN EXTERIOR DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (*)

Araceli MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Salamanca

SUMARIO

Página

1. INTRODUCCIÓN. PERSPECTIVA CRÍTICA DEL PREÁMBULO 668
2. CASTILLA Y LEÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN 670
3. ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES NO ESTATALES Y DERECHO INTERNACIONAL .. 671
   - 3.1. Constitución Española de 1978 y Comunidades Autónomas 673
   - 3.2. La evolución de la jurisprudencia constitucional 676
4. MARCO GENERAL DE LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE CASTILLA Y LEÓN EN EL ESTATUTO DE 2007 677
   - 4.1. Un fundamento jurídico general para la acción exterior: el artículo 67.1 677
   - 4.2. Los valores y principios rectores de la acción exterior de Castilla y León: los artículos 1.2, 16.25 y 67.4 679
   - 4.3. Los límites de la acción exterior de Castilla y León 681
5. LOS MEDIOS DIRECTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR 681
   - 5.1. Los acuerdos de colaboración con entidades públicas extranjeras (artículo 67.1) 681
   - 5.2. La participación en organismos internacionales (artículo 67.2) 684
   - 5.3. Las delegaciones u oficinas de representación en el exterior (artículo 67.3) 686

(*) Este estudio forma parte de un proyecto de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA004C05).

		Página
5.4.	La cooperación al desarrollo (artículo 67.4)	688
5.5.	La cooperación transfronteriza e interregional (referencia al artículo 66)	690
6.	Los medios indirectos de la acción exterior	691
6.1.	La solicitud al Gobierno para la celebración de tratados internacionales (artículo 68.1)	692
6.2.	El derecho a ser informada de la celebración de tratados internacionales (artículo 68.3)	693
6.3.	El derecho a participar en las delegaciones negociadoras (artículo 68.3)	696
6.4.	La ejecución de las obligaciones derivadas de tratados internacionales (artículo 68.2). Referencia a los tratados sobre derechos humanos (artículo 8.1)	697
7.	Actividades de promoción, fomento y protección en los ámbitos culturales, sociales, económicos y comerciales	700
7.1.	En el ámbito cultural	700
7.2.	En el ámbito social	700
7.3.	En los ámbitos económico y comercial	702
8.	Bibliografía	703

1. INTRODUCCIÓN. PERSPECTIVA CRÍTICA DEL PREÁMBULO

El Estatuto de Castilla y León (1), tras sus reformas de 1994 (2) y 1999 (3), había mejorado las parcas disposiciones que sobre la acción exterior se incluyeron en el primitivo Estatuto de 1983.

En el nuevo Estatuto de 2007 las previsiones normativas sobre la acción exterior son múltiples y bastante completas. También es cierto que ha tenido más de una referencia o espejo sobre el que mirarse para, al menos independientemente de su uso práctico y real, poder servirse de todos los instrumentos y potencialidades que la acción internacional pueda reportar a Castilla y León. Tales referencias, que son innegables, son los Estatutos de Valencia, Cataluña y Andalucía, reformados entre 2006 y 2007.

Este comentario a los preceptos estatutarios se ciñe a la acción y proyección internacional de Castilla y León fuera del singular y específico marco de la Unión Europea.

Dejando, pues, al margen de mis comentarios, cuantos preceptos aludan o regulen las relaciones de Castilla y León en el marco de la Unión Europea, iré comentando aquellos

(1) Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, *BOE* de 2 de marzo de 1983.

(2) Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, *BOE* de 25 de marzo de 1994.

(3) Ley Orgánica 4/1999, *BOE* de 8 de enero de 1999.

preceptos, apartados, alusiones o referencias que tengan relación con la proyección internacional de la Comunidad Autónoma, si bien será el capítulo III («Acción exterior de la Comunidad Autónoma») del título IV («Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad Autónoma de Castilla y León») el centro del análisis.

A lo largo del nuevo Estatuto se han plasmado múltiples referencias a la proyección exterior de Castilla y León en su Preámbulo y en el articulado. La diversidad de las manifestaciones de la acción exterior es evidente:

— En el título preliminar hay un compromiso por la defensa en el ámbito *internacional* de la lengua castellana;

— el título I declara que los derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses gozarán de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y se compromete a defender a los que viven fuera del territorio nacional y solicitar la acción internacional del Estado. Y entre los principios rectores de las políticas públicas se impulsará la proyección exterior de las empresas y también la promoción de la cultura de paz;

— el título IV y su capítulo III es el centro de su regulación de la acción exterior: los principios rectores de su acción exterior, la promoción exterior de sus intereses, la conclusión de acuerdos con otros sujetos de Derecho; la participación en organizaciones internacionales, la presencia en el exterior mediante oficinas de representación, su política de cooperación, la acción indirecta a través del Estado, etcétera.

Para entender plenamente el marco que plantea el nuevo Estatuto castellano y leonés haré algunas reflexiones previas sobre la justificación de la acción exterior de las CC. AA., el marco internacional y el marco constitucional de dicha acción.

En esta introducción no puedo por menos que verter unas reflexiones por la referencia *internacional* del Preámbulo, en el que se hace una pobre alusión a la aportación de Castilla y León al Derecho Internacional, hecho relevante que nos singulariza. El Preámbulo recuerda en su párrafo noveno «la gran aportación a la humanidad que supuso la Escuela del Derecho de Gentes de Salamanca, donde destacaron nombres como Suárez o Vitoria».

Sorprende tan lacónico párrafo y su pésima redacción, hecha con desgana y con poco conocimiento de lo que fue la Escuela de Salamanca y de quiénes eran los mencionados «Suárez o Vitoria». Ambos apellidos se hacen figurar sin los nombres de pila y son enumerados como quien enuncia una alineación deportiva, señalando sin ningún orden histórico que «destacaron» en dicha Escuela, como quien tiene una buena tarde en la cancha.

Desde luego, Francisco de Vitoria no es que destacara, es que con él comienza y a partir de su obra se funda la ciencia del Derecho Internacional.

Fray Francisco de Vitoria proclama la dignidad innata e igual de todo ser humano en 1539, cuando los instrumentos de derechos humanos no han formalizado esa visión hasta la segunda mitad del siglo XX. Él enseñó en su cátedra de Salamanca la libre comunicación entre los pueblos, la libertad de los mares, el libre comercio, la obligación de cooperar entre las naciones o sobre la guerra justa para la defensa de los derechos humanos o la revolucionaria idea de un bien común universal (4). A partir de su obra, pero casi cinco siglos después, la doctrina contemporánea ha reconocido que el Derecho Internacional es el instrumento que utilizan los Estados para garantizar la libertad, la paz y la seguridad de sus ciudadanos.

(4) *Doctrina sobre los Indios*, edición facsimilar, traducción y notas, Salamanca, Ed. San Esteban, 1989, Proposición segunda, tercera y cuarta, pp. 65, 96 y 97.

La Escuela del Derecho de Gentes de Salamanca es, sin duda, «la gran aportación a la humanidad» de España desde Castilla y León. Es lo único cierto. Y además es la contribución por excelencia de nuestra patria al *Derecho*. En Salamanca nace la Ciencia del Derecho Internacional y nace en la persona de Francisco de Vitoria, quien, por cierto, falleció en 1546. Dos años más tarde nació Francisco Suárez, en 1548.

Sin embargo, quien, de forma tan descuidada, redactara el Preámbulo, antepone Francisco Suárez (1548-1617) sobre la personalidad de Francisco de Vitoria (1483-1546); además, el *doctor eximio*, Suárez, jamás profesó sus enseñanzas en Salamanca aunque en el Estudio General salmantino adquiriera parte de su formación, y su obra, siendo relevante, no supuso aportaciones originales ni actuales al Derecho Internacional. Hubiera tenido más sentido haber mencionado al ilustre segoviano Domingo de Soto, contemporáneo de Francisco de Vitoria y colega del claustro salmantino, o al no menos ilustre vallisoletano Fernando Vázquez de Menchaca, estudiante y catedrático en Salamanca, cuyas contribuciones a la entonces naciente ciencia del Derecho Internacional son bien reconocidas. La mención a Francisco de Vitoria, con su nombre completo, hubiera sido la adecuada.

2. CASTILLA Y LEÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Desde, al menos, la segunda mitad del siglo XX, se puede constatar la irrupción de los entes subestatales en la acción exterior del Estado del que forman parte y, por consiguiente, en las relaciones internacionales. Es una opinión ampliamente compartida que los Estados no son los únicos actores de las relaciones internacionales. Es bien evidente para todos en cualquier rincón del planeta que los Estados tampoco son los únicos responsables de la cooperación internacional, ya sea social, económica, al desarrollo, en las emergencias humanitarias, etcétera.

En un mundo global no se pueden ejercer las competencias de gestión y gobierno por ningún ente territorial constriñéndose a datos del entorno regional y a la defensa de intereses en el marco regional o en la vecindad nacional. Un ejercicio eficaz de las competencias normativas y una defensa de los intereses de la ciudadanía de una Comunidad Autónoma no se puede limitar a los meros límites territoriales, prescindiendo de los datos y las variantes de las corrientes económicas y sociales internacionales.

Resulta obvio recordar que vivimos en un mundo global en el que hay una amplia liberalización comercial de los bienes y servicios, libre circulación de ideas y de los capitales, o donde especialmente los mercados financieros son globales; ninguna Comunidad Autónoma puede conducirse o tomar decisiones desconociendo la división internacional de trabajo y la asignación *de facto* de determinadas producciones a países en vías de desarrollo, o la rápida difusión de las innovaciones de las constantes revoluciones científicas y tecnológicas, etcétera. Hoy los procesos sociales y económicos afectan a todo el planeta. El fenómeno de la globalización se ha impuesto no por el mundo de las ideas sino por la fuerza contundente de los hechos.

Estamos ante un nuevo modelo social y económico internacional que golpea a todos los que no se preparan para competir; es un modelo en el que ni el capital ni el trabajo son ya los únicos factores creadores de riqueza. Lo que interesa a las regiones más desarrolladas es la educación, las comunicaciones, el audiovisual, la informática y la investigación: el nuevo modelo de sociedad está basado en la innovación y en el saber. La contribución de la revolución científica y tecnológica ha sido vital: nuevos productos energéticos, las invenciones biotecnológicas, las tecnologías de la información y comunicación... Hoy las nuevas armas son la ciencia y la tecnología: el poder del conocimiento.

La dimensión planetaria de las políticas no puede ser desconocida o marginada en las decisiones que se tomen si se quiere situar a una Comunidad Autónoma en un marco competitivo que asegure la realización eficaz de su proyecto de bienestar y desarrollo sostenible para toda su ciudadanía.

Los responsables de una Comunidad Autónoma no se pueden contentar con el «pastoreo» por sus aldeas y villas. La mejor defensa frente a los efectos negativos de cierta globalización «salvaje» es una batalla por ganar el «exterior». Hay que participar en el proceso de intensificación de las relaciones entre las distintas sociedades y regiones del planeta disponiendo de los instrumentos jurídicos adecuados para llevar a cabo la consecución de los objetivos y el ejercicio real de las competencias estatutarias.

Hablando seriamente, Castilla y León no puede endosar «lo exterior» al Gobierno de la Nación, no debe hacerlo, cualquiera que sea el partido político responsable del Gobierno. Hace tiempo que ya nadie sostiene una distinción rígida entre lo interno y lo externo. Defender tal distinción haciendo una política «palurda» o «de campanario» puede tener consecuencias muy negativas, conduciendo al estancamiento de una Comunidad Autónoma, dadas las tendencias e inercias económicas y sociales de dimensión planetaria que condicionan las políticas públicas. Como señalaba B. Hocking: «si bien la política doméstica está adquiriendo una dimensión internacional cada vez mayor, la política internacional está adquiriendo una dimensión nacional cada vez más importante» (5).

Castilla y León tiene que despertar y salir al exterior en la era de la mundialización; no es que los tiempos cambien, es que estamos ante un cambio de época. Es un nuevo ciclo histórico.

3. ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES NO ESTATALES Y DERECHO INTERNACIONAL

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, el sistema de gobierno y el grado de autogobierno en el seno de un Estado es un asunto puramente interno. Que el Estado sea unitario o federal, que su organización territorial sea descentralizada en provincias o municipios, o siga otras fórmulas como la regional o la autonómica, es una opción soberana de cada pueblo. Que las entidades públicas territoriales tengan reconocida alguna capacidad para instar o incluso para concluir tratados o capacidad para tener algún tipo de representación exterior es también una competencia que sólo depende del pacto constitucional interno.

Igualmente son un asunto interno las competencias reconocidas a una Comunidad Autónoma. No hay, desde la perspectiva del Derecho Internacional, exigencia u obstáculo alguno a la capacidad de relación de los entes subestatales con otros Estados si no lo hay en la Constitución del Estado.

El Estado es libre de optar por el modelo de Estado (unitario o federal) y por el sistema interno de organización territorial que estime adecuado. Este respeto del Derecho Internacional por la autoorganización interna del Estado es una consecuencia derivada de la soberanía que lo caracteriza y del principio de no intervención.

(5) Hocking, B.: «Vigilando la "frontera": globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales», en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las Regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 29.

Tan es así esta «relativa» indiferencia del Derecho Internacional a la actividad exterior de las regiones y la remisión al Derecho interno para conocer sobre su capacidad, que en los debates conducentes al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados no se descartó que las regiones pudieran celebrar tratados internacionales —la capacidad más elevada en la acción exterior— si así lo reconoce la Constitución de un Estado.

Ante todo, hay que reseñar que, el artículo 6 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, del que España es parte (6), establece que «todo Estado tiene competencia para celebrar tratados», lo que significa que el Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aun en el caso de que el ámbito del tratado recaiga sobre materias de la competencia exclusiva de alguna de sus entidades territoriales.

Pero este precepto no impide que las entidades territoriales que forman el Estado puedan concluir tratados en las materias que sean de su competencia, si así les está permitido por las normas constitucionales que regulan la distribución de competencias entre el Estado central y las entidades territoriales.

Éste era el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del proyecto de artículos aprobados por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas: «Los Estados miembros en una unión federal podrán tener la capacidad para celebrar tratados internacionales si esa capacidad está admitida por la Constitución federal, y dentro de los límites admitidos en ésta». Pero también hay que señalar, para mejor comprender la suerte que corrió este apartado que hubiere acompañado al actual artículo 6 ya citado, que ya en el seno de la Comisión de Derecho Internacional se expresaron por algunos miembros de ésta opiniones que consideraban inconveniente e innecesario referirse en el articulado a la capacidad de los Estados miembros de una unión federal, pero la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas se decidió por su inclusión «habida cuenta de que en la práctica los Estados miembros de algunas uniones federales conciertan Tratados con otros Estados en virtud de los poderes que les confiere la Constitución de la unión federal de que se trata» (7). Como es sabido, en dicha Conferencia, convocada para redactar el que sería el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, fue objeto de varias enmiendas que no tuvieron éxito, pero en el pleno de ésta, a propuesta de Canadá, en votación separada, se aprobó la supresión de este apartado que reconocía la capacidad de las entidades territoriales en el marco de la Constitución federal.

Ahora bien, la supresión no implicaba en absoluto negar tal capacidad, sino que más bien vino determinada, además de por problemas internos de algunos Estados como Canadá, porque no se dio solución a un problema, que se arrastró durante los debates en la Comisión de Derecho Internacional y en la Conferencia de Viena, en el que se ponía de relieve la vinculación de la capacidad exterior de las entidades territoriales no sólo con la Constitución sino con el Derecho Internacional.

En efecto, se sostuvo que no sólo derivaba esa capacidad exterior de la existencia de una norma constitucional al respecto, sino, como dijera A. Verdross, del Derecho Internacional,

(6) Instrumento de Adhesión de 2 de mayo de 1972, en vigor desde el 27 de enero de 1980 (*BOE* núm. 142 de 17 de junio de 1980).

(7) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, p. 211.

«el cual subordina la capacidad para celebrar tratados al poder efectivo para ello» (8). Igualmente, admitiendo la capacidad de las entidades territoriales, Jiménez de Arechaga afirmó que el Derecho Internacional no podía abdicar en el Derecho interno federal una función básica suya, cual es la de determinar sus sujetos de Derecho para actuar en la esfera exterior (9). De los debates en el seno de la Comisión de Derecho Internacional y Conferencia de Viena se deduce, por tanto, que el Derecho Internacional sostiene, como esencial a la soberanía de un Estado, su poder de autoorganización y, en consecuencia, que el Derecho Internacional no impide eventuales atribuciones de capacidad de concluir tratados a favor de las entidades territoriales de conformidad con el Derecho interno. Luego, siendo reconocida esa capacidad por el Derecho Internacional, habrá que estar a lo dispuesto en el Derecho interno para determinar si tales entidades territoriales gozan de capacidad de acción exterior en virtud de la distribución de competencias entre el Estado central y dichas entidades territoriales (10).

Interesa destacar que, tengan o no reconocida cierta capacidad para celebrar tratados internacionales o para desarrollar una amplia acción exterior, las Comunidades Autónomas, al igual que los *Länder* alemanes o austriacos, o las regiones belgas, o los Estados federados de EE. UU. o las provincias canadienses o los cantones suizos, entre otras regiones, no son sujetos de Derecho Internacional. Pero esa falta de personalidad jurídica internacional no es obstáculo para reconocer que ejercen *de facto* y/o *de iure* una amplia actividad exterior.

3.1. Constitución Española de 1978 y Comunidades Autónomas

Desde luego, la vigente Constitución de 1978 no fue ni generosa ni explícita en lo relativo a la posible participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior del Estado. La Constitución no ofrece respuesta explícita sobre la participación de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.) en la actividad exterior del Estado (11). En efecto, el artículo 148 de la CE establece un catálogo de competencias que pueden ser asumibles por

(8) *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1965, vol. I, p. 225.

(9) *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados*, primer período de sesiones (1968), Documentos Oficiales, N.U., 1969, p. 74.

(10) Esa capacidad de concluir tratados en favor de las entidades territoriales otorgada por la Constitución se encuentra en pocas Constituciones, entre otras la alemana (Ley Fundamental de Bonn de 1949, artículo 32.2), la cual autoriza a los *Länder* a concluir tratados en el ámbito de sus competencias legislativas y siempre que el Gobierno Federal preste su consentimiento a la conclusión. También el artículo 9 de la Constitución de la Confederación Suiza de 1874 permite ese *ius contrahendi*: «Excepcionalmente, los cantones conservan el Derecho de concluir con los Estados extranjeros tratados sobre materias concernientes a la economía pública, las relaciones de vecindad y de policía; sin embargo, no deberá contener nada contrario a la Confederación o a los derechos de otros cantones», debiendo ser aprobados por el Consejo Federal (artículos 85.5 y 102.7). La Constitución de Bélgica permite a los Consejos regionales concertar tratados internacionales con el asentimiento de las Cámaras (artículo 167). También la Constitución de los Estados Unidos —artículo 1, sección X, párrafo 3.°—.

(11) La literatura jurídica sobre esta materia es abundante y se inició en los años ochenta al socaire de la entonces inminente adhesión de España a las Comunidades Europeas con los trabajos de J.A. González Casanova y O. Casanovas y La Rosa: «Phénomène régional et integration», en *L'Espagne et les Communautés européennes, Colloques européens*, Universidad de Bruselas, 1979, pp. 121-134, y de nuevo, otro trabajo de O. Casanovas y La Rosa: «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en *El Derecho de la Comunidad europea*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 77-91. Después los han seguido decenas de monografías y centenares de artículos de desigual valor.

las CC.ªAA. sin que aparezca una mención directa o indirecta a una eventual acción internacional relacionada con las competencias materiales asumidas. Por el contrario, el artículo 149 de la CE enumera las competencias exclusivas del Estado y prevé en su apartado 1.3.º las «relaciones internacionales».

Pero además de esta atribución genérica al Estado de competencia *exclusiva* sobre las relaciones internacionales, la Constitución se dirige también al Estado o altas instituciones representativas de éste para concretar competencias de naturaleza internacional como son, por ejemplo, la asunción por el Jefe del Estado de «la más alta representación del Estado» en las relaciones exteriores (artículo 56.1), o expresiones como «manifestar el consentimiento del Estado» (artículo 63.2) o cuando se exige la previa autorización de las Cortes para «la prestación del consentimiento del Estado» en determinados casos (artículo 94.1), o en el caso del artículo 97, que atribuye al Gobierno (del Estado) la dirección de la política exterior.

Obviamente, esos preceptos deben ser interpretados de forma coherente con el conjunto del texto constitucional, en especial con la estructura territorial que proclama y garantiza la Constitución española. En efecto, como señalé en 1980 (12), de un lado no es consecuente con la nueva estructura del Estado que se proclama en el artículo 2 y se desarrolla en el título VIII; de otro, tenemos que señalar que el artículo 149.1.3.ª, como proclamación genérica de las competencias exclusivas del Estado, es una norma que adolece de un error de perspectiva —como afirmara el profesor Remiro Brotóns—, al considerar que las relaciones internacionales son diferenciables del resto de las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas; en efecto, «la actividad exterior ofrece muchos renglones que se diferencian de la actividad interior únicamente por la presencia de un elemento de extranjería» (13). La actuación exterior de un Estado puede tener mucho que ver con la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio, la cultura, las inversiones, etcétera, competencias que aparecen como asumibles por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1), o proyectarse también en las distintas competencias exclusivas del Estado (artículo 149.1).

Además, el artículo 149.1.3.ª de la CE no puede referirse a *todas* las facetas de las relaciones internacionales, pues si fuera omnicomprensivo no hubiera sido necesario referirse a otras competencias del Estado relacionadas con la actividad exterior en ese mismo precepto como las que se especifican a lo largo de éste: la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (número 2), el régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior (número 10), la sanidad exterior (número 16), la pesca marítima (número 19), el abanderamiento de buques, control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (número 20). Por ello, entendemos que el artículo 149.1.3.ª no agota todas las proyecciones de la acción exterior ni sustrae de manera irrecuperable de las competencias de las Comunidades Autónomas aquellos ámbitos materiales que hayan sido objeto de tratados internacionales.

El artículo 149.1.3.ª es el soporte genérico en el que descansan concretas competencias exclusivas como es la capacidad para concluir tratados, la representación exterior y la dirección de la política exterior y es, en fin, una declaración de la aceptación de la responsabilidad internacional del Estado en relación con cualquier acción interna o externa de sus órganos

(12) Mangas Martín, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1980, p. 158.

(13) Remiro Brotóns, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades autónomas», en *Estudios sobre la constitución española de 1978* (dir. M. Ramírez Jiménez), Lib. Pórtico, Zaragoza, 1979, p. 361.

que pudieran comprometerle (Parlamento, Administración central, local e institucional, aplicación judicial, aplicación por las Comunidades Autónomas, etcétera).

Ya hace mucho que sostengo que aunque el artículo 149.1.3.ª contemple las relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado y los artículos 56.1, 63.2, 94.1 y 97 se refieran al Estado, estos preceptos no eran y no han sido un obstáculo para permitir a las Comunidades Autónomas desarrollar un protagonismo interno y externo en materia de relaciones internacionales. En efecto, ha ocurrido que lo que la Constitución soslayó con esmero, aunque sin prohibiciones al respecto, los Estatutos de Autonomía han encarado con justeza y, por ello, sin sobrepasar el «techo constitucional»: unos antes, otros después con ocasión de sus reformas, pero todos los Estatutos de Autonomía se decantaron en términos parecidos en favor de la ejecución de los tratados y convenios internacionales que pudieran afectar a las materias de sus competencias y previeron el derecho de las CC. AA. a ser «informadas» o a ser «oídas» sobre la elaboración de tratados y convenios que les pudieran afectar, el derecho a defender los intereses de las comunidades de emigrantes en el exterior, o incluso a formar parte de delegaciones negociadoras.

Era lógico, pues no se puede mantener que el Estado posee una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales; una visión tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo gravísimas consecuencias en el sistema constitucional (14). Cuando España presta su consentimiento en obligarse mediante tratado lo hace en el estricto respeto a su orden constitucional, del que es piedra angular su sistema autonómico.

Por ello, la reserva estatal ilimitada en materia de actividad exterior del Estado, si hubiera sido entendida rígidamente, como la inicial jurisprudencia constitucional hacía prever, hubiera podido conducirnos al interrogante que se planteaba Muñoz Machado en aquellos años sobre «si el Estado puede o no desconocer, con ocasión de su actividad internacional, el resto de las reglas constitucionales relativas al reparto de competencias con las Comunidades Autónomas (...) por esta vía podría impedirse el ejercicio de competencias regionales o modificar el contenido de algunas decisiones legislativas de las Comunidades Autónomas» (15).

A los poderes centrales del Estado corresponde exclusivamente la dirección de la política exterior, el *treaty making power* o capacidad para celebrar tratados (el *ius contrahendi*), y, además, al Estado le compete su propia representación exterior (el *ius representationis* o *ius legationis*) y, en general, la responsabilidad internacional. Ésas son las «relaciones internacionales» que deben considerarse como competencia exclusiva del Estado, a las que los artículos 56.1, 63.2, 93, 94 y 97 de la CE se refieren en concreto y atribuyen claramente al Estado (16).

(14) Muy tempranamente expuse ampliamente este conjunto de problemas en mi obra *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 2.ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1987, 2.ª ed., pp. 224-234 (1.ª ed, 1986, pp. 211-214).

(15) Muñoz Machado, S.: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, pp. 75-76.

(16) Abona esta posición el hecho de que el texto del anteproyecto elaborado por la ponencia encargada de redactar la Constitución estableciese que eran competencia exclusiva del Estado las «relaciones internacionales; la representación diplomática, consular y, en general, en el exterior; la celebración de Tratados y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las mismas». Pero como otros preceptos concretos del Borrador ya atribuían esas competencias al Estado se decidió suprimir tales reiteraciones, *Boletín Oficial de las Cortes*, Congreso, de 17 de abril de 1978.

Así pues, las Comunidades Autónomas españolas tienen un derecho propio a participar en la formación de la posición nacional en las negociaciones de tratados que afecten a sus competencias o a sus intereses, así como en la ejecución y desarrollo de los tratados internacionales en materias de su competencia o de su interés. La dimensión internacional o el exterior nunca debe ser un inconveniente para ejercer plenamente las competencias y obligaciones asumidas en el Estatuto en el respeto de las competencias propias del Estado.

En definitiva, la noción de relaciones internacionales debe ser entendida de forma proporcionada y equilibrada entre, de un lado, el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, de otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza (artículo 2).

3.2. La evolución de la jurisprudencia constitucional

Es cierto que en los primeros años el Tribunal Constitucional mostró una concepción muy alejada de la doctrina científica; mostraba una concepción amplia de las relaciones internacionales sin hacer distinciones entre los eventuales contenidos de esa noción. Así, en la Sentencia 44/1982 de 8 de julio (FJ 4.º) relativa a la concesión por el Gobierno vasco de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada, el Tribunal Constitucional hacía alguna afirmación preocupante: «... que en la Constitución las "relaciones internacionales" forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna...» (17).

El Tribunal Constitucional no sólo no precisó qué debía entenderse por «relaciones internacionales» sino que se inclinó en favor de una competencia extensa en favor del Estado hasta el punto de que podría absorber cualquier competencia autonómica por el hecho de su conexión internacional («sin limitación alguna»). Lo cierto es que en varias sentencias lo exterior —la conexión internacional—, llevó durante muchos años a ver en esa presencia una competencia exclusiva del Estado y descartar la competencia autonómica so pretexto de la responsabilidad del Estado (18).

Ahora bien, se inició un giro esperanzador en la doctrina del Tribunal Constitucional en dos sentencias posteriores. En la Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, sobre cinematografía, el Tribunal describe, de forma ciertamente incompleta, la noción de «lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimientos de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etcétera)», excluyendo así mismo que pueda llegar «a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales"» (FJ 8.º) (19).

(17) STC núm. 44/1982, de 8 de julio, conflicto positivo de competencia, núm. 38/1982, *BOE* de 4 de agosto de 1982, FJ 4.º.

(18) Puede verse una bien argumentada crítica sobre esa posición globalizante en las ponencias de Borrás Rodríguez, A.: «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», y de González Campos, J.D.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados internacionales», en *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pp. 23-38 y 39-57, respectivamente.

(19) STC núm. 153/1989 de 5 de octubre, *BOE* de 7 de noviembre de 1989.

En la Sentencia 54/1990, de 28 de marzo, sobre distribución de estupefacientes y psicotropos, el Tribunal Constitucional distingue entre específicas actuaciones internas (como distribución y dispensación de tales productos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma) y la competencia de comercio exterior que respecto a los estupefacientes y psicotrópicos corresponde al Estado, y distingue, por fin, entre la responsabilidad internacional o garantía del cumplimiento (que corresponde al Estado en relación con los Convenios sobre estupefacientes de los que es parte) y la función de control e inspección de la distribución y dispensación de esos productos (que corresponde a la Comunidad Autónoma) (20).

El Tribunal Constitucional confirmó la posición de la doctrina administrativista e internacionalista en la Sentencia 165/1994 al afirmar que «ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia "relaciones internacionales" con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. (...) la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...)». Debe entenderse, pues, que las «relaciones internacionales» en cuanto materia jurídica no se identifican con el contenido más amplio de su sentido sociológico ni con la política exterior, sino que son las relaciones regidas por el Derecho Internacional general y convencional, como las «relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado» (21) (FJ 5.º).

4. MARCO GENERAL DE LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE CASTILLA Y LEÓN EN EL ESTATUTO DE 2007

Las manifestaciones directas de la acción exterior de cualquier Comunidad Autónoma son muy variadas. Pueden ser de relación con otras regiones de otros Estados, fronterizas (cooperación transfronteriza) o no, o directamente con Estados extranjeros, con organizaciones internacionales de carácter gubernamental (como la UNESCO o la Unión Europea), con asociaciones de regiones de múltiples Estados para fines específicos, con acciones directas de cooperación al desarrollo (también vinculadas a las del Estado), y también para la apertura de oficinas de promoción y representación, la protección de los emigrantes de la región en el extranjero, los viajes del Gobierno regional para promover las inversiones extranjeras, el comercio, el turismo, o la lengua y la cultura, etcétera.

4.1. Un fundamento jurídico general para la acción exterior: el artículo 67.1

A diferencia de otros Estatutos coetáneos como el andaluz, aprobado en 2007, en el que no se incluye una base jurídica general para una práctica política de más de un cuarto de siglo, el Estatuto de Castilla y León sigue correctamente, en esta materia, la estela del catalán

(20) STC núm. 54/1990 de 28 de marzo, *BOE* de 17 de abril de 1990.

(21) STC 165/1994, de 26 de mayo (*Oficina Vasca en Bruselas*), *BOE* de 25 de junio de 1994.

(artículo 193.1) al establecer una base jurídica general para llevar a cabo las acciones de proyección exterior «con el fin de promover sus intereses» (artículo 67.1).

Ésta es una actividad consolidada en la práctica política de las CC. AA., en unas con mucha intensidad, en otras con escasa relevancia, como es nuestro caso. En estos años, sin ninguna base jurídica explícita en los Estatutos, el Tribunal Constitucional reconoció en 1994, en la sentencia que confirma su línea aperturista, que, a la vista de las tareas de relevancia en la vida económica que tienen atribuidas las CC. AA., éstas tengan que realizar determinadas actividades fuera de los límites territoriales de España. El Tribunal distingue entre las relaciones internacionales clásicas con Estados soberanos, de reserva estatal, y otras actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales relaciones no incidan en la reserva estatal o perturben el ejercicio de las actividades que la integran (22).

El ejercicio de esas acciones puede llevarse a cabo por la Comunidad por sí misma, y cuando sea necesario o se estime oportuno, en colaboración con el Estado o con otras CC. AA. Esta triple precisión que, de forma concisa y con mejor técnica de redacción, se incluye en el Estatuto de Castilla y León, aparece también, pero en un apartado 2 del citado artículo 193 del Estatuto catalán.

Sin embargo, hay alguna diferencia de contenido y de alcance jurídico entre uno y otro en esta materia. El Estatuto catalán no se limita a la defensa de los intereses en el exterior sino que aúna la necesidad de impulsar la proyección internacional de Cataluña, en cierta coherencia con su tradición reivindicativa de proyección de una personalidad diferenciada. Ambos pretenden el fomento de sus intereses; no queda limitada esa acción a las competencias asumidas, sino que la habilitación es algo más amplia, tanto como lo sean sus intereses, si bien su defensa tiene que estar relacionada con las competencias asumidas. En este punto el artículo 193.2 del Estatuto catalán condiciona la proyección exterior con la que se derive «directamente de sus competencias».

Claro que el verbo utilizado marca una segunda diferencia de alcance y sentido. Mientras que en el Estatuto catalán sus instituciones tienen la obligación jurídica de impulsar la proyección exterior y la obligación jurídica de promover sus intereses («debe»), las instituciones castellanas y leonesas «podrá(n)» hacerlo... o no. Si así lo hicieren, que se les premie, pero nadie se lo puede demandar...

La Comunidad de Castilla y León está facultada para llevar a cabo esa proyección internacional, pero es una competencia discrecional. En el caso catalán la proyección exterior es una obligación sustancial; en el castellano y leonés es una opción política complementaria, o incluso puede ser accesoria.

El verbo y el tiempo verbal ya fueron objeto de una controversia en el estatuto catalán durante la redacción en el Parlamento catalán y en las Cortes (23). En aquel Estatuto siempre figuró «debe», resistiendo las enmiendas de Partido Popular a favor de «podrá». En el Estatuto de Castilla y León no ha tenido oposición —no la hay— y ha hecho figurar un verbo y un tiempo verbal que desnaturaliza o diluye la base jurídica de la acción internacional.

(22) Sentencia citada, 165/1994.

(23) Pons Rafols, X., y Sagarra Trías, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006, p. 32.

Parece igual, pero no es lo mismo. Y lo grave es que es una autolimitación aceptada por los partidos mayoritarios en Castilla y León en su propio proyecto y no un freno establecido *por* «Madrid».

La derrota del Grupo Popular en relación con el Estatuto catalán, tanto en el Parlamento catalán como en las Cortes Generales, ha marcado los verbos y tiempos verbales del Estatuto de Castilla y León en todo lo relativo a la acción exterior. Mientras que el catalán, en todo el articulado, cada vez que hay un atisbo de proyección exterior exige, mediante el verbo «debe», una acción activa, diligente y en tiempo presente de las autoridades autonómicas a fin de que se lleven a cabo la defensa y la promoción de sus intereses en el exterior como alternativa en un mundo global y fuertemente competitivo, en cambio en el Estatuto de Castilla y León es sólo una facultad, discrecional y *ad futurum*.

Es además algo anticuado seguir utilizando el futuro en la redacción jurídica; fue habitual y obligado en el pasado pero resulta ambiguo para la ciudadanía y revela escaso compromiso de los políticos. La conciencia democrática europea de nuestros tiempos operó ya hace años un cambio en la técnica de redacción de las normas, disociándolas, en la medida en que se pueda evitar la discrecionalidad de la ambigüedad de «podrán» y del tiempo verbal en futuro. En la medida en que sea factible se debe evitar prever una *facultad* sin responsabilidad política ni jurídica y la redacción moderna debe inclinarse por la obligación jurídica que la transparencia democrática puede convertir en responsabilidad política y jurídica exigible. Lo grave y lo pesimista es que el proyecto de Estatuto de Castilla y León se redactó y se aprobó por consenso entre los dos grandes partidos, el Popular y el Socialista. Pero esto es lo que hay.

4.2. Los valores y principios rectores de la acción exterior de Castilla y León: Los artículos 1.2, 16.25 y 67.4

Que la sistemática y la técnica jurídica del artículo 67, dedicado a «los medios» de la acción exterior, es bastante mediocre, lo demuestra el hecho de que figure como un medio de acción lo que realmente son los valores y principios rectores que deben guiar la acción exterior. En efecto, el apartado 4 del artículo 67 del ECyL establece las guías que deben conducir la acción exterior de los poderes públicos castellanos y leoneses de modo que «promoverán la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la prohibición de cualquier discriminación y la cooperación al desarrollo».

La ubicación debió ser, en todo caso, el apartado 1, si bien este apartado debió ser en buena técnica jurídica un precepto separado, al ser la base jurídica general que contempla la acción exterior y sus valores. Y en precepto separado debieron estar los medios, entre los que están su párrafo primero (los acuerdos de colaboración). Es cierto que el enunciado de estos principios da pie, en la frase siguiente, para prever una ley que regule la cooperación al desarrollo en el ámbito internacional.

Cabe resaltar que los criterios rectores de la acción exterior de la Comunidad son adecuados, bastante más generosos que los de la Constitución Española de 1978, que inexplicablemente elude enunciarlos en su articulado y donde sólo, a última hora, el Preámbulo enuncia la paz y la cooperación como valores de la acción internacional del Estado (24), o los del Estatuto catalán, el cual no establece unos criterios específicos para la acción exterior ni para

(24) Al poco de proclamarse la Constitución ya hice un análisis crítico sobre esa ausencia de principios y valores en «Cuestiones de Derecho Internacional...», *loc. cit.*, 1980, pp. 144-147.

la cooperación al desarrollo, salvo una elemental referencia en el artículo 51 a la cultura de paz y a la cooperación internacional.

Ahora bien, una vez que se han embarcado a establecer los valores que va a promover Castilla y León se debió mencionar el de la «democracia» y el «pluralismo», habida cuenta de la solidez y continuidad que tiene la llamada «condicionalidad democrática» de la política exterior entre los europeos. Nuestras relaciones y nuestras actividades exteriores como Comunidad Autónoma deben promover la democracia y el pluralismo en los terceros Estados donde lleven a cabo su actividad los poderes públicos de Castilla y León. Otros valores que merecieron ser mencionados y con los que habría que contrastar la acción exterior de Castilla y León es la promoción de la justicia y el desarrollo sostenible.

De todos modos, el hecho de que no figuren de forma exhaustiva todos los valores que deben presidir la acción exterior de cualquier entidad democrática como es Castilla y León no nos debe llevar a creer que no está sujeta por tales valores.

En efecto, el primer artículo del Estatuto de Castilla y León, en su apartado 2, hace una proclamación de interés político y jurídico, cuyo origen probablemente esté en el artículo 1.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana [25]. Puede parecer algo retórica, pero no lo es. Es muy correcta en términos jurídicos y de coherencia institucional. Dado que Castilla y León es una «región de Europa», o dicho de otro modo, como forma parte de España, Estado miembro de la Unión Europea, y como tal Comunidad Autónoma es Estado, asume inexorablemente las obligaciones internacionales de España. Por ello asume los valores de la UE [26] que se proclaman en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea (TUE), tras la reforma introducida por el Tratado de Ámsterdam: «La Unión [podríamos decir, Castilla y León] se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros». A su vez, el artículo 11 del TUE, dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común, explicita los valores comunes, adaptados a la *acción exterior* de la Unión, tales como la seguridad europea e internacional o los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Todos ellos son principios rectores y valores que deben guiar la acción exterior de Castilla y León.

Y, además, en el interminable artículo 16 del ECyL dedicado a los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León, entre las que se encuentra la acción exterior, su último apartado (el 25) exige a las instituciones autonómicas que promocionen en sus políticas (internas y *externas*) la cultura de paz, el respeto y el civismo democráticos, y rechacen cualquier actitud que atente contra la dignidad de las personas.

En fin, por valores que no quede huérfana nuestra acción exterior allende las fronteras. Desde luego, en su pasado, Castilla (y León) siempre tuvo amplitud de miras.

(25) Claro que pudieron tomarlo al pie de la letra, pues en el Estatuto valenciano (artículo 1.4) está mejor redactado, con más coherencia y sensibilidad al referirse a los derechos de todos los ciudadanos europeos: «... y velará por el cumplimiento de sus objetivos y por la defensa de los derechos de todos los ciudadanos europeos».

(26) Sobre los valores de la UE, ver Mangas Martín, A.: «Nuevos y viejos valores de la identidad europea al hilo del Tratado constitucional», en *Revista General de Derecho Europeo*, <www.iustel.com>, 2007, enero, núm. 12.

4.3. Los límites de la acción exterior de Castilla y León

Como señala el artículo 67.1, la acción exterior para promover los intereses de la Comunidad tiene un límite en las competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

El Tribunal Constitucional, en su excelente Sentencia 165/1994, reconoció que «... la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, o incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» [27].

Por ello la salvedad que se incluye en el artículo 67.1, aunque es obvia y se deduce de la Constitución misma, fue acertado incluirla de modo expreso en coherencia con la jurisprudencia citada del Tribunal Constitucional. En el proyecto de Estatuto catalán aprobado por su Parlamento no figuraba este límite, a pesar de la enmienda del Grupo Popular de Cataluña, pero, finalmente, fue incluido ese límite expreso en el artículo 193.1 a su paso por la Comisión Constitucional del Congreso, a propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Popular.

En coherencia y por paralelismo con el límite de la competencia estatal, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados añadió, al proyecto presentado por las Cortes de Castilla y León, en el párrafo siguiente que los acuerdos de colaboración que suscriba Castilla y León en la promoción exterior de sus intereses se constreñirán al «ámbito de sus competencias».

5. LOS MEDIOS DIRECTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR

5.1. Los acuerdos de colaboración con entidades públicas extranjeras (artículo 67.1)

Un primer aspecto negativo a comentar del artículo 67.1 del ECyL es que vincula formalmente la actividad genérica de la acción exterior, que en sí misma tiene muchas posibilidades o manifestaciones, aparentemente a una sola: «a tal efecto» podrá suscribir acuerdos de colaboración. Desde luego, no parece razonable, ni tiene que ver con la realidad política de décadas, que la promoción de los intereses de Castilla y León, a tenor del Estatuto, quede ligada a un solo instrumento, los acuerdos de colaboración. Además los siguientes apartados (del 2 al 4) enuncian y regulan otros medios de acción distintos de los acuerdos de colaboración. Nada ha impedido hasta ahora a las CC. AA. —incluso sin contar con este fundamento jurídico general—, incluida la de Castilla y León, que la promoción de sus intereses utilice otros mecanismos como son los viajes de los Presidentes y miembros del Gobierno autonómico, celebrar ferias o exposiciones, participar en foros diversos, asociarse con otras regiones, abrir oficinas de turismo y de representación, etcétera.

Afortunadamente es un problema formal de mala redacción y sistemática inducido por un error, en mi opinión claro, del Consejo Consultivo de Castilla y León; en su Dictamen se dejó equivocar por la expresión «a tal efecto», considerando que con ella se ligaba la acción

(27) STC 165/1994, sentencia citada, FJ 6.º.

exterior a los acuerdos de colaboración y, por ello, aconseja que no se regulen en el apartado 2 sino en el mismo apartado 1, alegando sorprendentemente «una inadecuada técnica legislativa» (28).

La buena técnica legislativa habría consistido, frente a lo que decía el Consejo consultivo, en aconsejar que se eliminase la expresión «a tal efecto» y separar un medio o instrumento de acción, como son los acuerdos de colaboración, de la acción misma. Bastaba con haber mirado en el modelo del capítulo II dedicado a las «Relaciones con la Unión Europea...» que se inicia con un artículo separado («Disposición general») que establece la base jurídica general.

Lo gracioso del caso es que el Consejo Consultivo confiesa en el párrafo siguiente que «no se entiende muy bien a qué se refiere esta previsión con la expresión "acuerdos de colaboración"...». Para aclararles las ideas y no estropear un texto que les llegó en buen estado les habría bastado ver la página web de la Junta en materia de *acción exterior* y consultar algunos de los acuerdos celebrados por los presidentes o vicepresidentes de la Junta, o bien leer la lista más completa, incluido su texto, que incluye la obra de Fernández de Casadevante (29).

Así pues, habría sido preferible que este segundo párrafo del apartado 1 se hubiera mantenido tal cual aparecía (eliminando siempre «a tal efecto») en el proyecto inicial de Estatuto como un apartado separado (30), como los siguientes en los que se prevén diferentes medios, actividades y comportamientos relacionados con la acción exterior. El error se consumó cuando una enmienda consensuada entre los dos grupos mayoritarios (Popular y Socialista), para hacerle una gracia al Consejo Consultivo y *empeorar el texto,* hizo que lo que era el apartado 2, relacionado con los restantes que detallan los medios de la proyección exterior, pasara a añadirse en el apartado 1, que enuncia el fundamento jurídico general y que debió ir redactado con autonomía sin mezclarlo con uno de los medios puestos a disposición de la acción exterior (31). Es bien conocido el lema de nuestros políticos y de toda burocracia, *para qué hacer las cosas bien si se pueden hacer mal...*

Los acuerdos a los que se refiere este artículo 67.1 son acuerdos político-administrativos que se manifiestan como comunicados conjuntos o como acuerdos de colaboración sin responsabilidad jurídica internacional. Se suele tratar de una «declaración de intenciones», muy similar a comunicados o declaraciones conjuntas o «Convenios» (en sentido lato) que firman diversos organismos de Derecho público (locales, provinciales, universitarios, etcétera) con organismos extranjeros de Derecho público. El proyecto inicial de Estatuto se refería como contraparte de Castilla y León a «poderes públicos extranjeros»; una enmienda conjunta de los Grupos Popular y Socialista cambió esa denominación, usada indistintamente por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, por la de «entidades públicas extranjeras», que

(28) Dictamen de 14 de septiembre de 2006 del Consejo Consultivo de Castilla y León, p. 109.

(29) Véase una amplia lista de los acuerdos celebrados por las Comunidades Autónomas españolas en Fernández de Casadevante Romaní, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001, pp. 215 y ss., y la lista específica de Castilla y León en la p. 220 con el texto completo de los acuerdos en p. 417. También Beltrán García, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics y Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.

(30) *B.O. Cortes C. y L.* núm. 290, p. 21107 (entonces artículo 66.2).

(31) *B.O. Cortes C. y L.* núm. 308, enmienda núm. 48, p. 23724.

es la que figura definitivamente en el Estatuto de 2007. Esta última es ligeramente restrictiva, frente a la más amplia de «poderes públicos extranjeros» usada para englobar a Estados. Los poderes públicos extranjeros pueden tener varias gradaciones y bajo esa noción cabe incluir un Estado con el que se puede suscribir un acuerdo no regido por el Derecho Internacional (un comunicado conjunto entre el presidente de la Junta y un Ministro de un Gobierno extranjero).

Aquella matización, la percibe el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen, pero no es acertada su conclusión de que una Comunidad Autónoma no puede suscribir un acuerdo de colaboración con un Estado, o que la participación de un Estado conlleve atribuir la naturaleza de acuerdo internacional, lo que a su juicio vulneraría la reserva constitucional a favor del Estado (32). Desde luego los comunicados conjuntos o las manifestaciones de voluntad, o los acuerdos de colaboración o de prestación de servicios entre una Comunicad Autónoma y un Estado, nunca pueden ser convenios regidos por el Derecho Internacional, como tampoco lo están los acuerdos internacionales entre un Estado y un operador privado (una empresa). Son acuerdos *no* regidos por el Derecho Internacional y por tanto fuera del ámbito del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados [artículo 2.1.a)]. Es decir son acuerdos no normativos y por tanto no afectan a la reserva estatal ni rompen España. Un buen ejemplo de que se pueden concluir es que el artículo 62.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, Estatuto consensuado y región gobernada por el Partido Popular, establece que «La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts».

La redacción del artículo 67.1, segundo párrafo, es muy a la baja en relación, por ejemplo, con el artículo 195 del Estatuto catalán, en el que se precisa la promoción de intereses y su ámbito competencial como marco de tales acuerdos, dejando abierta la contraparte externa, sin utilizar la expresión de poderes o de entidades extranjeras. En cambio prevé que para tales acuerdos de colaboración, presumiblemente con gobiernos extranjeros, tiene derecho a contar con «el apoyo necesario» de «los órganos de la representación exterior del Estado».

En modo alguno son verdaderos convenios internacionales, en el sentido del Derecho Internacional, pues entre otras cosas no son celebrados por dos sujetos de Derecho Internacional. Es bien conocida la afirmación incontestable del Tribunal Constitucional: «la conclusión de que en el Derecho español el *treaty making power* pertenece al Estado y únicamente a él, no sólo se deduce, sin embargo, del artículo 149.1.3.ª del Texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución», por lo que concluye que sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias. Estima que cuando una Comunidad Autónoma concluye un acuerdo internacional, comprometiendo o no la responsabilidad internacional del Estado, la mera existencia de tal acuerdo revela que la Comunidad Autónoma ha actuado en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado realizando «un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado» (33).

(32) Dictamen citado, p. 110.

(33) STC núm. 137/1989, de 20 de julio, FF. JJ. 4.º y 5.º, *BOE* de 10 de agosto de 1989.

Tales «acuerdos» o «proyectos conjuntos de colaboración» o «declaraciones de intenciones» no pueden, pues, considerarse tratados internacionales, pero no por ello se les puede negar la competencia de suscribir tales «declaraciones de intenciones» a las Comunidades Autónomas o a otros organismos de Derecho público. Esta práctica propia de las CC. AA. ha sido muy abundante, en menor medida en la nuestra y de contenido principalmente limitado a la cooperación transfronteriza, y salvo en una criticada ocasión (a la que se refería la Sentencia del Tribunal constitucional anteriormente citada) se considera plenamente constitucional, siempre que no afecte a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales.

5.2. La participación en organismos internacionales (artículo 67.2)

Esta previsión es otra novedad positiva que aporta el Estatuto de 2007. Aparte de los preceptos dedicados a la participación directa e indirecta en el proceso de integración europea —que son objeto de análisis separado por otro autor en esta obra—, el artículo 67.2 del ECyL prevé la participación en organizaciones internacionales, significando de forma expresa a la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, pero dejando la puerta abierta a organizaciones internacionales que puedan servir a la promoción de los intereses de Castilla y León. Esta participación en organismos (organizaciones) internacionales es un medio para satisfacer el objetivo básico establecido en el apartado 1 del artículo 67.

Las dos modalidades posibles son la participación directa y la indirecta en las organizaciones internacionales.

Esta última es, en principio, la más sencilla y viable con carácter general, pues sólo depende del entendimiento entre la Comunidad Autónoma y el Gobierno del Estado a fin de que miembros de la Junta y/o de las Cortes de Castilla y León formen parte de las representaciones permanentes ante tales organismos o esporádicamente de la Delegación de España en sesiones o conferencias concretas. No depende en absoluto de las normas constitutivas de la organización internacional; sólo es una cuestión de voluntad política interna, de ser coherente con el principio constitucional que proclama que las Comunidades Autónomas son Estado, con el principio de lealtad institucional y, naturalmente, que esté justificada tal presencia autonómica de forma objetiva y singular por razón de los temas a debatir.

La lealtad recíproca es la que debe guiar el recurso a esa presencia indirecta de Castilla y León formando parte de la delegación del Estado en las organizaciones internacionales donde se debatan y regulen cuestiones de interés relevante para Castilla y León y, en todo caso, teniendo informada o recabando la información y seguimiento de la actividad de las organizaciones internacionales en la medida en que dicha actividad afecte a Castilla y León.

Por el contrario, la forma directa de participación en una organización internacional dependerá de la «normativa correspondiente». La normativa internacional y la interna.

La participación en calidad de *miembros* de una organización internacional gubernamental no estaría permitida desde la perspectiva interna, habida cuenta de que la doctrina del Tribunal Constitucional entiende ese hecho cubierto por la reserva estatal en materias de relaciones internacionales del artículo 149.1.3.ª de la CE: «son relaciones de España con otros estados independientes y soberanos, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales» (34).

(34) En la tantas veces citada Sentencia 165/1994.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, se precisaría la aceptación, por parte de la organización intergubernamental en cuestión, de la presencia de entidades subestatales ya sea como observadores, asociados o en comités o grupos consultivos. Sólo si su tratado constitutivo o sus normas de desarrollo permiten esa presencia podría Castilla y León optar a una presencia directa y diferenciada a la de España, pero de carácter secundario como observador o a título consultivo o como miembro asociado. Por ello el artículo 67.2 del ECyL recoge esa cautela sobre la eventual presencia directa «cuando así lo prevea la normativa correspondiente». En mi opinión es claro que se refiere a la normativa de la organización internacional en primer lugar.

Serán las competencias asumidas por Castilla y León las que permitan singularizar esa participación abierta a cualquier organismo internacional que la acepte y la regule. De todas las posibles a las que se abre el Estatuto en función de su nivel competencial destaca la relativa a la UNESCO. Es comprensible que se mencione *expressis verbis* dada la importancia e impacto universal creciente de la lengua castellana (denominada y conocida en todo el mundo, menos en España, como *lengua española*), lo que es un hecho objetivo y contrastable fácilmente, a diferencia de otras lenguas españolas. Pero sorprende que en el artículo 4 del ECyL referido a los *valores esenciales* de Castilla y León, cuales son la lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural, no se mencione la acción internacional para su especial protección y apoyo. Castilla y León, después de Italia, concentra el patrimonio cultural más importante de Europa, por no decir del mundo... Y tres de sus ciudades, en su conjunto, son Patrimonio de la Humanidad. La región tiene, pues, importantísimos intereses culturales y artísticos que defender y promover en el exterior.

En el caso de la UNESCO, además de explorar alguna participación directa como miembro asociado, sobre todo debe tomarse muy en serio la participación de Castilla y León en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, que es el órgano adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y que estructura y canaliza la participación del Estado y de las CC. AA. «reflejando la realidad plurinacional y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española» (35).

Además de la UNESCO, a nuestra Comunidad le debiera interesar especialmente la Organización Mundial del Turismo (OMT), dada la importancia sobresaliente de nuestro patrimonio histórico-artístico, además del natural, si bien deberá contar con la aprobación previa del Gobierno de la Nación, de conformidad con las normas de la OMT. Incluso algunas, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), permiten a regiones autónomas en sus relaciones comerciales ser miembros junto a los Estados, si bien por razones obvias de Derecho comunitario —política comercial común— ninguna región europea puede pertenecer a la OMC. Otras organizaciones de interés en función de los *principios rectores de las políticas públicas* de Castilla y León (capítulo IV, artículos 16 y siguientes) y de las competencias exclusivas asumidas serían aquellas organizaciones y consorcios internacionales en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, la meteorología, etcétera.

Finalmente, hay que hacer notar que este artículo 67.2 del ECyL tiene su antecedente en el artículo 198 del Estatuto catalán. Claro que está redactado «a la baja», como todo el Estatuto castellano y leonés. No es un *deber* participar en organizaciones internacionales «competentes en materias de interés relevante» para la región; el Estatuto de Castilla y León no establece un criterio orientador de la selección de las organizaciones internacionales

(35) Real Decreto 173/2004, de 30 de enero, *BOE* de 7 de febrero de 2004.

—salvo la expresa mención a la UNESCO— en las que se *pueda* participar (distinto a en las que se *deba*). Quedará a la discreción de la Junta de Castilla y León escoger tales organizaciones pues al fin y al cabo la promoción de los intereses en el exterior tampoco es un deber sino una *facultad* (artículo 67.1). También se aleja bastante del Estatuto de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 62.1.c) prevé que el Consell podrá participar en la acción exterior del Estado que afecte a sus competencias y, en concreto, «participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales», ya afecten a su competencias o a sus intereses, «en la forma que determine la legislación del Estado» (36).

5.3. Las delegaciones u oficinas de representación en el exterior (artículo 67.3)

El artículo 67.3 del ECyL establece la base jurídica que faculta a Castilla y León para establecer delegaciones u oficinas de representación fuera del territorio nacional «para la mejor defensa de sus intereses». Hasta los Estatutos de Autonomía de 2006 y 2007 ningún Estatuto preveía esta opción. Pero ya he señalado que, frente a los silencios en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de los años ochenta, la práctica de abrir oficinas de representación se impuso: no había Comunidad Autónoma que no tuviera —al igual que decenas de otras regiones europeas—, al menos en Bruselas (37), una oficina de representación bajo un abanico interminable de disfraces jurídicos: fundaciones, consorcios, sociedades de fomento, etcétera. Fue el Gobierno Vasco quien decidió llamarla por su nombre como su «Oficina en Bruselas» integrada en la Administración Pública Vasca y el ojo huracanado del Gobierno llevó el litigio ante el Tribunal Constitucional.

La equilibrada sentencia en 1994 puso las cosas en su sitio, reconociendo como normal que «para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (FJ 3.º). No le extrañaba al Tribunal Constitucional esa actuación extramuros del Estado, «al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas»; las fórmulas diversas, ya fueran fundaciones, o sociedades anónimas de capital público, ya fueran a través de entes públicos adscritos a una consejería —como era el caso vasco—, eran todas ellas válidas, a juicio del Tribunal Constitucional español, para el seguimiento, evolución y comunicación de las políticas europeas (38).

(36) Tiene interés leer la intervención del Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad Jaime I, Jorge Cardona Lloréns, en las Cortes Valencianas ante la Ponencia de la Comisión parlamentaria que debatió la Reforma del Estatuto Valenciano (publicada en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2005, núm. 10; también en http://www.cortsvalencianes.es/Comparecencias?id_nodo=4148&accion=1.

(37) La Comunidad de Castilla y León tiene desde principios de los noventa una Oficina en Bruselas (primeramente compartida con varias regiones francesas) y después en solitario. Y en 2004 abrió otra oficina en calidad de Centro Internacional de Negocios en Varsovia.

(38) Ver FJ 4.º de la Sentencia citada, 165/1994. Ver Fernández de Casadevante, C.: «La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en Bruselas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1989-1, pp. 342 y ss.; «Comentario a la STC de 26 de mayo de 1994 (Oficina Vasca en Bruselas)», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1994-2, pp. 717 y ss.; Carrera Hernández, F.J.: «La Oficina Vasca en Bruselas», *Comunidad Europea Aranzadi*, noviembre de 1994, pp. 39 y ss.; Pérez González, M.: «La "onda regional" en Bruselas y el ámbito del poder exterior (comentario a la sentencia del TC 165/1994, de 26 de mayo», en *Revista de Instituciones Europeas*, 1994-3, pp. 899 y ss.

Naturalmente, esa doctrina es válida más allá del estricto ámbito europeo, aunque el Tribunal tiene muy en cuenta la especificidad de las políticas comunitarias. Pero si bien es cierto que las competencias atribuidas a la Unión Europea afectan enormemente a las competencias autonómicas, el ejercicio adecuado de éstas en un mundo global exige una proyección exterior de la Comunidad Autónoma para poder alcanzar sus objetivos, cumplir con los principios rectores de sus políticas públicas y poder ejercer plenamente las competencias que le son propias. Desde 1994 esta facultad de abrir oficinas de representación en el exterior es indiscutida. Claro que, sorprendentemente, el Consejo Consultivo de Castilla y León aconseja la supresión de este precepto o su modificación sustancial y, además, limitar el establecimiento de estas oficinas o delegaciones (39).

Las actividades de las oficinas o delegaciones de representación son variadas y, como reconociera el Tribunal Constitucional, no se puede hacer una enumeración exhaustiva de esas actividades. El contenido o alcance de éstas se debe centrar en el seguimiento, comunicación, conexión e información en el marco de «la efectiva existencia de la atribución competencial» (FJ 6.º). Como la lealtad institucional es el principio básico de las relaciones entre el Estado y las CC. AA., las misiones de las oficinas autonómicas en el exterior se han visto reconocidas y reguladas en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuyo artículo 36.7 declara que, «en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas» (40).

El *límite* de lo que se puede hacer desde esas oficinas o delegaciones también fue señalado por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 165/1994. En el marco principal de la mutua lealtad institucional (artículo 57 del ECyL), la representación de intereses autonómicos no debe afectar a «las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos (...) y con las Organizaciones internacionales gubernamentales», es decir, no pueden incidir en la *política exterior* de España (artículo 97 de la CE); tampoco pueden afectar «... a la representación exterior del Estado (*ius legationis*)...» ni pueden implicar el ejercicio del *ius contrahendi*, ni originar la creación de «obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros» y a la responsabilidad internacional del Estado» (FF. JJ. 5.º y 6.º). En definitiva, como resume y advierte el Tribunal Constitucional es preciso que «por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen».

Esta idea de la perturbación de las competencias estatales fue la analizada en un posterior Auto por el Tribunal Constitucional y puede tener un buen efecto pedagógico. Aunque el incidente ya está cerrado por replanteamiento del Gobierno catalán y el consiguiente desistimiento del Gobierno, el Tribunal Constitucional suspendió un Decreto de la Generalidad de Cataluña, el 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de

(39) Dictamen citado, p. 110. En conjunto, la posición de recelo que rezuma su Dictamen hacia la acción exterior de la Comunidad Autónoma corresponde a la del Tribunal Constitucional en los años ochenta. Con un Consejo Consultivo tan jacobino apenas tendrán trabajo los Abogados del Estado en relación con Castilla y León... Menos mal que la Comunidad Autónoma no ha seguido esa indicación y ha utilizado diversos mecanismos para defender de forma permanente los intereses de la región en el exterior.

(40) *BOE* de 15 de abril de 1997.

Cataluña en el exterior, por entender que «la indeterminación y amplitud con que (...) enuncia las funciones atribuidas a estas oficinas de la Generalidad de Cataluña, es suficiente para entender que ya, de modo actual, la norma es susceptible de producir confusión ante los órganos del Estado en cuyo territorio se halle la oficina, acerca de la titularidad del ejercicio del *ius legationis* del Reino de España, comportando de tal modo una perturbación afectante a la acción exterior del Estado» (41).

Aunque los límites de las oficinas autonómicas en el exterior están bien trazados por el Tribunal Constitucional y se deducen fácilmente del articulado de la Constitución, la Comisión Constitucional del Congreso añadió la exigencia de respeto a determinados límites constitucionales (artículo 149.1.3.ª y 10.ª). No estaba justificado que quisiera redundar en esos límites por ser Castilla y León la Comunidad Autónoma que menos amenaza con desbordarlos. Límites que, por el contrario, no tuvo a bien recordar ni a la Comunidad Valenciana (artículo 61.2) ni a Cataluña (artículo 194) ni a Andalucía (artículo 71). Era innecesario exigir que las oficinas de Castilla y León en el exterior deban respetar la acción exterior del Estado (artículo 149.1.3.ª) así como sus competencias en materia aduanera, arancelaria y de comercio exterior (10.ª). ¿Aquellas otras CC. AA. acaso no están obligadas a respetarlos? Es difícil entender el papel y la dignidad de los parlamentarios procedentes de Castilla y León en las Cortes Generales.

5.4. La cooperación al desarrollo (artículo 67.4)

Ya he señalado que el apartado 4 del artículo 67 es erróneo y confuso. Probablemente se quería aludir directamente a la cooperación al desarrollo como uno de los medios de la acción exterior. Sin embargo, sólo aparece mencionada entre los criterios rectores. Es loable que la acción exterior deba verse movida por el valor de la cooperación al desarrollo con terceros Estados. Y también debe interpretarse lógicamente que la cooperación al desarrollo, más que ninguna otra acción exterior, debe verse guiada y condicionada por la persecución de unos valores. Tales valores son los que menciona el artículo 67.4, así como los preceptos más generales, como son los artículos 1.2 y 16.25 (ver mi comentario en el epígrafe 4.2, *supra*).

Lo que ahora nos interesa es que el Estatuto (artículo 67.4) prevé que una ley de las Cortes regionales establezca el régimen jurídico de la cooperación al desarrollo que lleve a cabo Castilla y León. Naturalmente, como no era preciso esperar a la aprobación del Estatuto de 2007, Castilla y León mostró preocupación e interés por desplegar una acción lo más coherente posible y coordinada con el resto de actores de la cooperación internacional en España, como son la propia Administración General del Estado, los municipios y las diputaciones provinciales de nuestra región y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo —ONGD's—.

Esa actividad culminó con la aprobación de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo (42), que determina el régimen jurídico de la cooperación al desarrollo que promueva o realice la Comunidad de Castilla y León, así como las relaciones de coordinación

(41) Auto del TC 79/2004, de 10 de marzo de 2004, FJ 4.º; el Auto poniendo fin al procedimiento es el núm. 458/2004 de 16 de noviembre de 2004.

(42) *BOCyL* de 19 de octubre de 2006.

y colaboración que en esta materia hayan de mantenerse entre dicha administración y las entidades locales de Castilla y León y demás agentes castellanos y leoneses que lleven a cabo actuaciones en este ámbito (43), así como con la Administración General del Estado y el Consejo de Cooperación al Desarrollo. En dicha ley se fijan las prioridades de la política de cooperación al desarrollo de Castilla y León, que no son otras que los países y territorios empobrecidos con menor índice de desarrollo humano o que contengan extensas capas de su sociedad especialmente desfavorecidas y desestructuradas, así como a los países empobrecidos con los que existen relaciones de tipo histórico, social y cultural. A estas dos prioridades geográficas y sectoriales hay que añadir las de carácter social, relativas a los sectores más desfavorecidos y vulnerables, y las transversales, como la consecución real y efectiva de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Se prevén las formas y las modalidades, así como los medios para hacer efectiva esta política. También se regulan los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación al desarrollo.

La Junta decidió crear, mucho antes de la aprobación de la Ley de 2006, un *Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León* (44) cuyas misiones son asesorar sobre las líneas generales, los principios y los objetivos de la política de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Castilla y León, elaborar informes sobre la situación, evolución y participación de la sociedad castellana y leonesa en el ámbito de la cooperación al desarrollo, proponer medidas para la coordinación de actuaciones dentro del territorio de la Comunidad Autónoma entre las distintas Administraciones y las entidades públicas y privadas, teniendo en cuenta la necesaria coherencia con las políticas estatales y las de otras Comunidades Autónomas y llevar a cabo el seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos subvencionados por la Administración Autonómica y de su grado de cumplimiento (45).

(43) Conviene hacer notar que mientras que la Ley 9/2006 aborda la coordinación de los entes locales en la materia específica de cooperación al desarrollo, el Estatuto de 2007 ha olvidado incluir una disposición sobre la competencia de la Junta para coordinar la acción exterior, en general, de los entes locales y provinciales o de otras instituciones de la Comunidad como son las Cortes regionales (cuando participan en foros y asociaciones transnacionales o realizan visitas oficiales), competencia que sí aparece en otros Estatutos como el catalán (artículo 199) o el andaluz (artículo 247, al menos en relación con la cooperación al desarrollo).

Ciertamente, buena parte de la acción exterior de los entes locales es en materia de cooperación al desarrollo y emergencias humanas (que no «humanitarias» por respeto a la lengua castellana), pero no son menos importantes en lo cuantitativo y cualitativo su participación en cooperación transfronteriza (caso de Salamanca y Zamora), foros y asociaciones internacionales, hermanamientos y visitas oficiales, etcétera. El Estatuto de 2007 nada dice al respecto sobre la coordinación general de todas esas actividades para la mejor promoción de los intereses de Castilla y León.

(44) Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, modificado por el Decreto 4/2004, de 8 de enero.

(45) Castilla y León tiene desplegados diversos programas de cooperación directa. Entre otros cabe destacar: el Programa VITA, cuyos objetivos son la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones africanas y el acceso a sistemas de salud maternal e infantil, o el Programa ARAUCARIA, que pretende generar un impacto sobre la conservación de la biodiversidad del que forman parte, entre innumerables proyectos, por ejemplo, el proyecto integral Amazonas-Nauta, en Perú (la ordenación territorial como forma de gestionar la diversidad y crear una dinámica local de crecimiento); el proyecto integral Apolobamba en Bolivia (uso sostenible de recursos naturales: utilizando la vicuña para su conservación); proyecto integral Bahoruco en República Dominicana (mejorar la producción sin dañar el medio ambiente);

La cooperación al desarrollo de Castilla y León dependió durante cierto tiempo de la Consejería de Presidencia, también cuando la acción exterior dependía de dicha Consejería, como es habitual en numerosas CC. AA. Tras una reorganización de la Junta, motivada más por capacidades personales que por razones objetivas, la cooperación al desarrollo pasó a depender de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el marco de la Gerencia de Servicios Sociales, en el que se sitúa el Servicio de Cooperación al Desarrollo [46]. Sin embargo, a pesar de la buena gestión desde esa Consejería ha vuelto a una nueva de Interior y Justicia en 2007.

5.5. La cooperación transfronteriza e interregional (referencia al artículo 66)

Castilla y León no se ha encerrado en sí misma en estos años pasados y ha tendido a salir al exterior y trabajar en redes de regiones y en marcos de cooperación tranfronteriza e interregional.

Hay que reconocer de entrada que buena parte, por no decir la totalidad, de la cooperación transfronteriza de Castilla y León se enmarca en el contexto de la Unión Europea y a ese comentario en esta obra me remito. Por ello, sólo haré una referencia general, dado que el propio Estatuto de Castilla y León, en su artículo 66, enmarca la cooperación transfronteriza y la interregional en el capítulo de la Unión Europea. Además, la cooperación *transfronteriza*, por razones obvias, sólo se pueden mantener con un Estado, Portugal, que es miembro de la Unión Europea.

Portugal es mencionado en el nuevo Estatuto de 2007, además, de en el Preámbulo, en el precepto relativo a las relaciones con las regiones europeas, enfatizando las relaciones especiales que se deben tener con Portugal (artículo 66.2) y una mención incidental en relación con las competencias de la Comunidad sobre las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma (artículo 75).

En calidad de región fronteriza Castilla y León ha suscrito diversos acuerdos de colaboración con regiones portuguesas, como la Declaración de Oporto de 9 de febrero de 1990 con la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal (más un Protocolo de 1995) y la Declaración de Coimbra de 29 de mayo de 1990 con la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal (más un Protocolo de 1995) y ha constituido respectivas Comunidades de Trabajo con ambas regiones. También se han constituido sendas Comunidades de Trabajo a raíz de convenios, como el de Cooperación Transfronteriza Bragança-Zamora (12 de septiembre de 2000) y el Acuerdo de Constitución de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca (de 31 de mayo de 2001) [47].

Por otra parte, el Tratado Bilateral hispano-portugués de 3 de octubre de 2002 de cooperación transfronteriza entre entidades e instancias regionales (en vigor desde el 30 de enero de 2004) [48] fue muy esperado a fin de concretar las previsiones del Convenio-Marco de cooperación transfronteriza entre colectividades y autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980 [49].

También comparte proyectos asociativos diversos con fines específicos con regiones de diversos Estados europeos; así en RESNFRONT, en el marco de INTERREG IIIC, Castilla y León lidera y comparte proyecto con regiones (de Eslovaquia, Alemania, Italia y Portugal) cuyo denominador común es ser fronterizas con otras europeas y disponer de recursos naturales de gran valor. Castilla y León es miembro de organizaciones como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), la Comisión Arco Atlántico y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

6. LOS MEDIOS INDIRECTOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR

En un único precepto, el artículo 68, se abordan tres aspectos de la acción indirecta de Castilla y León con el exterior: la solicitud al Gobierno, la ejecución de tratados y la información sobre negociación y celebración. Claro que, aunque su redacción resulta comprimida, nada novedosa y desordenada, esos tres apartados del artículo 68 del ECyL son una mejora si se comparan con el batiburrillo en que aparecían los tres apartados en el Estatuto de 1983 (tal como fue reformado en estas materias precisamente). El artículo 38 del Estatuto reformado incluía bajo el título de «convenios y acuerdos de cooperación» tanto los acuerdos interregionales autonómicos, como los acuerdos internacionales del Estado cuya solicitud e información se recaba del Gobierno o la ejecución de éstos. Seguramente, para el legislador autonómico, como todos eran «acuerdos»...

El título del artículo 68 («Tratados y convenios internacionales») es claramente criticable. De forma un poco *aldeana* se habla de «tratados y convenios», cuando no son instrumentos distintos; tratado o convenio o acuerdo o convención o protocolo, etcétera, son sinónimos; son dos formas, entre muchas, de denominar a los acuerdos internacionales como reconoce el artículo 2.1.a) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 del que España es parte («cualquiera que sea la denominación particular»). El «constitucionalismo patriótico» no debe llegar al mimetismo de reproducir los errores provincianos de la Constitución Española de 1978, aunque allí se disimula mejor con la disyuntiva «tratados o convenios» (por ejemplo, artículo 94 de la CE). La redacción algo descuidada técnicamente se

proyecto integral Isla Coiba, en Panamá (un modelo de colaboración institucional); proyecto integral del Valle del Colca en Perú (una experiencia de fortalecimiento institucional y participación social); proyecto integral Islas Galápagos, en Ecuador (controlar las especies introducidas para proteger la biodiversidad autóctona de Galápagos); proyecto integral Los Roques, en Venezuela (asistencia al sector pesquero como motor de un desarrollo sostenible); proyecto integral Savegre, en Costa Rica (fortalecimiento del tejido social en la cuenca del Savegre); proyecto integral Reserva de la Biosfera de El Vizcaíno, en México (la promoción de un turismo sostenible como elemento del desarrollo); proyecto integral Liwenmapu-Parque Lanín, en Argentina; proyecto integral Río San Juan, en Nicaragua, etcétera.

En fin, estas y otras actividades de cooperación y ayuda humanitaria de emergencia emprendidas por Castilla y León están entre aquellas que llenan de orgullo y satisfacción moral a la ciudadanía de la región.

(46) Orden FAM/1736/2003, de 26 de diciembre, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se modifica la Orden de 31 de agosto de 2000 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Gerencia de Servicios Sociales (*BOCyL* núm. 251, de 29 de diciembre de 2003).

(47) Sobre la cooperación transfronteriza de los entes locales ver Iturriaga y Urbistondo, F.J.: «El ámbito jurídico de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, núm. 12.

(48) *BOE* de 12 de septiembre de 2003; ver Merchán Puentes, M.J.: «El Tratado bilateral hispano-portugués de cooperación transfronteriza de 2002», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, núm. 15, mayo-agosto, pp. 717 y ss.

(49) *BOE* de 30 de octubre de 1990.

vuelve a confirmar en el apartado 1 del artículo 68 al utilizar en esta ocasión la disyuntiva («tratados o convenios»); en el apartado 2 sobre la ejecución sólo se menciona a los «tratados» y en el apartado 3 se vuelve a hablar de «tratados y convenios» Demuestra hasta qué punto los especialistas en Derecho Internacional han sido excluidos del debate y del repaso técnico de la redacción del Estatuto de 2007, lo que no ha sucedido en otras regiones que han modificado sus Estatutos.

6.1. La solicitud al Gobierno para la celebración de tratados internacionales (artículo 68.1)

El Estatuto de 1983 no incluyó en su primera redacción esta previsión de forma clara; su primitivo artículo 6.2 se separaba de forma timorata del resto de Estatutos autonómicos de los años ochenta, pues se limitaba a solicitar que se adoptaran las previsiones oportunas en los tratados que se celebrasen. En aquellos primeros Estatutos de otras Comunidades Autónomas [50] se establecía de forma clara lo que Castilla y León incorporó a remolque en su reforma de 1994: la iniciativa política de recabar del Gobierno que iniciara las acciones necesarias para celebrar un convenio internacional con otro sujeto de Derecho Internacional en materias de interés para Castilla y León (artículo 38.3 del Estatuto anterior).

Esta iniciativa que hoy prevén todos los Estatutos de Autonomía no debe ni puede ser entendida en ninguno de ellos en el sentido de capacidad propia para iniciar la celebración de un tratado internacional, puesto que tal iniciativa corresponde, a tenor del artículo 97 de la CE, discrecionalmente al Gobierno, quien dirige de forma exclusiva la política exterior. También el artículo 5.d) de la Ley del Gobierno de 1997 [51] establece que es competencia del Consejo de Ministros acordar la negociación de tratados internacionales, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores (y artículo 9 del Decreto núm. 801/72, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales).

La solicitud que pueden hacer las CC. AA. no menoscaba ni limita o condiciona, ni mucho menos concurre, con la competencia de iniciativa que la Constitución confiere en exclusiva al Gobierno de la Nación para llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para la conclusión de aquellos tratados internaciones de los que va a ser parte España.

El artículo 68.1 del ECyL establece de forma idéntica al anterior Estatuto (artículo 38.3) que esa solicitud puede ser en relación con materias de interés para la región y, en especial, en

(50) Así, en 1980 algunas Comunidades Autónomas ya preveían, incluso con más soltura y ambición que Castilla y León en 2007, que podrían solicitar del Gobierno la celebración de tratados que permitan el *establecimiento de relaciones culturales* con los Estados con los que mantienen particulares vínculos culturales, lingüísticos o históricos (artículo 6.5 del Estatuto del País Vasco, artículo 27.4 del Estatuto de Cataluña, artículo 35.3 del Estatuto de Galicia y artículo 72.5 del Estatuto de Andalucía), o la celebración de convenios internacionales con los Estados donde residan ciudadanos de una Comunidad Autónoma para la adecuada *protección de su identidad social y cultural* (artículo 7.2 del Estatuto de Galicia, artículo 7.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 8.2 del Estatuto de Asturias, artículo 6.2 del Estatuto de Cantabria, artículo 3.3 del Estatuto de Extremadura y el artículo 8.2 del Estatuto de las Islas Baleares), o la celebración de convenios internacionales con los Estados de recepción de *emigrantes* para una especial asistencia a éstos (artículo 23.3 del Estatuto de Andalucía y artículo 40.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha), o en materias de interés para la Comunidad Autónoma y, en especial, en cuestiones derivadas de su *situación geográfica como región fronteriza* (artículo 40.1 del Estatuto de Aragón). Los preceptos citados deben ser referidos a los Estatutos vigentes en aquellos años ochenta.

(51) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, *BOE* de 28 de noviembre de 1997.

cuestiones derivadas de su situación geográfica como región fronteriza. Anotamos que ésta es prácticamente una de las tres alusiones que aparecen en el Estatuto a la situación geográfica de la región, que comparte cientos de kilómetros de frontera con un Estado soberano [52].

Dicho precepto tiene precisión en relación con el Órgano del Estado ante el que se solicita la celebración del convenio internacional (varios antiguos Estatutos señalaban de forma confusa al *Estado* [53]), y es muy correcta esa precisión de nuestro Estatuto; en efecto, ante el Gobierno de la Nación y sólo ante él cabe hacer llegar la solicitud, ya que a él le corresponde constitucionalmente la iniciativa en exclusiva. Sin embargo, no precisa qué instituciones autonómicas son las titulares del derecho de petición, designando genéricamente a la Comunidad Autónoma, lo que deja abierta la puerta indistintamente a que tanto lo pueden solicitar las Cortes regionales como la Junta.

No se tiene conocimiento de que Castilla y León haya instado en ocasión alguna la celebración de un tratado internacional y, en general, como ha demostrado Fernández de Casadevante, ha habido una escasa práctica en otras Comunidades Autónomas [54].

6.2. El derecho a ser informada de la celebración de tratados internacionales (artículo 68.3)

El artículo 68.3 (que debió ser por razones de sistemática el 68.2) reitera literalmente el artículo 38.5 del Estatuto de 1983 (reformado en 1994) previendo el *derecho* de información de Castilla y León sobre el curso dado a la negociación o, en su caso, celebración de tratados internacionales. Salvo en un añadido timorato sobre la participación en las delegaciones negociadoras (ver apartado siguiente), el Estatuto de Castilla y León de 2007 se sitúa en relación con el derecho de información en el mismo lugar jurídico-político que el Estatuto de Cataluña de 1979 (ya derogado por el nuevo de 2006). Casi treinta años de retraso político.

Conviene que refresquemos la memoria sobre la gestación en el mismo debate constitucional de este derecho de información de las CC. AA.

Ciertamente, la Constitución de 1978 guarda un silencio extraño e incoherente, como ya hemos señalado hace decenas de años y en el epígrafe 3 de este comentario, en relación con el sistema autonómico, esencial a la estructura del Estado. Sin embargo, debemos anotar ciertas posiciones mantenidas a lo largo del debate parlamentario, en el curso de la elaboración de la Constitución, que intentaron, de algún modo, paliar esa omnímoda y exclusiva actuación del Estado en la vida internacional en la medida en que pudiera afectar a las competencias de la Comunidad Autónoma. Así, cabe destacar la enmienda del diputado D. Heriberto Barrera (Esquerra Republicana de Cataluña) al actual artículo 94.1 de la CE proponiendo incluir un párrafo que dijera que «cuando un Tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído

(52) Además de este artículo 68.1, también están relacionados con la particular situación los artículos 66 y 75.1. Ver epígrafe sobre cooperación transfronteriza.

(53) Así, el Estatuto de Asturias, artículo 8.2; ver Fernández Pérez, B.: «Actividad exterior del Principado de Asturias», en *El estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2003, p. 697.

(54) Fernández de Casadevante Romaní, C.: op. cit., pp. 36 y ss.

previamente por el Gobierno» (55). Como explicó en el Pleno del Congreso, la obligación que se derivaba para el Gobierno era únicamente de consulta, sin que en ningún caso el Gobierno estuviera obligado a tener en cuenta o vincularse al parecer de la Comunidad Autónoma (56).

Pero lo que la Constitución soslayó con esmero, aunque sin prohibiciones al respecto, fue regulado sin más por una mayoría de Estatutos de Autonomía a comienzos de los ochenta previendo un protagonismo modesto de carácter consultivo en el proceso interno de formación de la voluntad del Estado. La Castilla y León de 1983 no estaba entre las regiones que deseaban ser informadas en la fase interna de elaboración de un tratado por el Gobierno en materias por las que no sentía interés específico alguno. Claro que hay que reconocer que el Gobierno de España se tomó pocas molestias en informar sobre la negociación hasta el año 1998, en el que el Gobierno del Partido Popular, a instancias del Senado, acordó un procedimiento específico (57).

El significado del derecho a ser informados (con el consiguiente deber del Estado de hacerla llegar) no conlleva que las Comunidades Autónomas deban dar el visto bueno o que el Estado tenga que recabar el consentimiento de éstas para poder celebrar un tratado internacional que pueda afectar a las competencias o a los intereses de las instituciones autonómicas. Se trata, por el contrario, de algo bien natural y simple que se inscribe en el concreto derecho a la información (58), o en el más actual de la transparencia de toda Administración Pública y, en todo caso, en el deber de lealtad institucional. Las Comunidades Autónomas son Estado, también Castilla y León, aunque su Estatuto no lo proclame como lo hace el Estatuto catalán (artículo 3.1).

El momento más adecuado para proceder a la consulta sería antes de iniciar la negociación y durante ésta, en la medida en que no se viese perjudicada, porque así el Estado podría tener en cuenta esos intereses específicos de las Comunidades Autónomas e incorporarlos a la posición nacional y defenderlos como voluntad del Estado español del que son parte integrante las Comunidades Autónomas.

Lo que no regula el Estatuto es si se tiene derecho a reacción o respuesta —aunque resulta congruente que sí, pero hay que decirlo (59)—, ni cómo hacer llegar la opinión de Castilla y León (si a través de las Cortes o de la Junta, por lo que hay que entender que por

(55) Esta enmienda fue rechazada sin turno en contra ni explicación de voto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 81, 6 de junio de 1978, p. 2948).

(56) *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 109 (13 de julio de 1978), p. 4220. En el turno en contra el grupo parlamentario de UCD se opuso porque consideraba que la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones exteriores se puede conseguir a través de órganos «fundamentalmente constitucionales» como el Senado o a través de «órganos o técnicas informales» (ibídem, p. 4221). Enmienda muy parecida a la del diputado catalán fue presentada por el senador vasco Monreal Zia, reconociendo que si bien las Comunidades Autónomas no serían sujetos en la negociación, éstas debían ser oídas en la elaboración de normas convencionales (*Diario de Sesiones del Senado*, núm. 50, 6 de septiembre de 1978, pp. 2329-2332).

(57) Ver sobre esta práctica en Fernández de Casadevante Romaní, C.: op. cit., pp. 37 y ss.

(58) Como señalan Pons Rafols, X. y Segarra Trías, E.: op. cit., p. 106.

(59) Algunos Estatutos, como el asturiano tras su reforma de 1999, ya incluían el deber del Consejo de Gobierno de remitir a la Junta General del Principado (órgano parlamentario regional) tal información y el deber de la Junta de emitir un parecer sobre los convenios de interés para el Principado; ver Fernández Pérez, B.: «Actividad exterior del Principado de Asturias», en *El estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2003, pp. 697 y 698.

cualquiera de los dos) y a quién hay que hacerla llegar (si al Gobierno de la Nación o a las Cortes Generales), y hay que entender que ante cualquiera de los dos, ante el Gobierno en la fase de negociación y necesariamente ante las Cortes Generales en la fase de autorización parlamentaria del tratado.

El Estatuto de Castilla y León no aporta ninguna novedad y, como he señalado en esta materia, muestra la misma imprecisión, y ni se ha preocupado de presentar una base jurídica más actualizada que permita «marcar de cerca» al Gobierno a fin de defender mejor los intereses de Castilla y León.

Ya hace decenas de años que el Estatuto de Canarias precisaba que «recibida la información, el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer» (artículo 38.1). También los nuevos Estatutos catalán (artículo 196.1), valenciano [artículo 62.1.d)] y andaluz (artículo 240.1) se muestran coherentes con el derecho a ser informados de la celebración de tratados, exigiendo información precisa y puntual y, además, respuesta.

Se desarrolla y se precisa este derecho en el Estatuto catalán y en el andaluz (consensuado por el Grupo Popular y Socialista) donde se dice con rigor que el Gobierno del Estado informará «de los actos de celebración», es decir, no cuando se haya prestado el consentimiento y está a punto de ser publicado en el BOE, sino de los *actos* conducentes al tratado, es decir, antes de y en la fase de negociación y a lo largo de toda ella, sin esperar a la adopción del texto y a su autenticación, y no digamos a la última fase de prestación del consentimiento. Los Estatutos catalán y andaluz afinan jurídicamente en su derecho a ser informadas de los tratados que «les afecten directa y singularmente a las competencias» propias, lo que convierte en preceptiva dicha información (60).

En todo caso, si el Gobierno no tuviera en cuenta el parecer de la Comunidad de Castilla y León en un momento en que pudiera asumirlo como propio, al menos debería ser informada antes de la prestación del consentimiento, de forma que el dictamen o parecer de las Comunidades Autónomas pudiera ser tenido en cuenta por las Cortes a efectos de dar o no su autorización para la prestación del consentimiento. Enterarse por el Gobierno al tiempo que se publica en el BOE deja sin sentido al artículo 68.3 del ECyL; por ello, los nuevos Estatutos, salvo el de Castilla y León, que lo hará cuando pase una decena de años, fijan claramente que los gobiernos y parlamentos autonómicos respectivos (el valenciano, el catalán, el andaluz) están facultados para dirigir las observaciones que estimen pertinentes. La información debe llegar a tiempo para que pueda haber respuesta en tiempo útil.

El Estatuto de Castilla y León queda empequeñecido y anticuado cuando se constata que las otras CC. AA. citadas, como la andaluza o la catalana, además del derecho a ser informadas de los *actos* de la celebración (insisto, que no de la celebración), han establecido un derecho de seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias de Cataluña [artículo 183.2.h)] y de Andalucía [artículo 220.2.h)] en el marco de «la participación y la colaboración de esas CC. AA. en el ejercicio de las competencias estatales» [el Estatuto andaluz añade la información y la coordinación, artículo 220.1.a), a través de la Comisión Bilateral con el Estado].

Y además el Estatuto de Castilla y León ni tan siquiera dispone de la denominada *cláusula Camps* que el Estatuto de la Comunidad Valenciana, hay que recordarlo, gobernada por el Partido Popular, ha previsto para igualar o tender a igualar en todo caso las atribucio-

(60) Ibídem, p. 107.

nes de la Comunidad Valenciana con el resto de las Comunidades Autónomas (disposición adicional 2.ª, apartado 1). A su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso tuvo que ser un diputado aragonés del Grupo Mixto (José Antonio Labordeta) el que propusiera que Castilla y León estuviera a la altura de las restantes CC. AA. que pudieran ampliar sus competencias, retomando literalmente la cláusula Camps, que recuerda mucho a la cláusula de nación más favorecida que permite extender el mejor trato que se pueda conceder en el futuro a través de su previsión en el instrumento presente (enmienda 79, DO 3 de octubre de 2007, serie B, núm. 268-14). También lo propuso el Grupo de Izquierda Unida (enmienda 160); ambas propuestas no fueron tomadas en consideración por los dos grupos mayoritarios del Congreso. Castilla y León no merece el mismo trato y evolución que, por ejemplo, la Comunidad Valenciana.

6.3. El derecho a participar en las delegaciones negociadoras (artículo 68.3)

El artículo 68.3 tiene un pequeño valor añadido al prever el Estatuto de 2007 la *facultad* del Gobierno, que *no el derecho* de Castilla y León, a formar parte de las delegaciones estatales negociadoras de tales convenios de su específico interés. Lo que ya figuraba en varios Estatutos de otras CC. AA. desde hacía decenas de años (así, en el Estatuto de Canarias).

El artículo 68.3 del ECyL incluye una frase (que en los otros Estatutos nuevos es un apartado separado) que es la única pequeña novedad en relación con el Estatuto de 1983: es la facultad de Castilla y León de estar representada en la Delegación estatal que negocie tratados en materias de su específico interés, si así se acuerda con el Gobierno de la Nación.

La razón de su presencia debe estar justificada no tanto por el *interés* como por la incidencia en las competencias concretas y singulares asumidas por una Comunidad Autónoma, de forma que el legítimo interés respecto de la incidencia en sus competencias pueda ser objetivado. Esa participación en la Delegación negociadora de España es una continuación del derecho de una Comunidad Autónoma a estar informada sobre tratados que afecten a su específico interés. Nuestro Estatuto no determina qué institución autonómica será la que pueda formar parte de la delegación estatal; se menciona genéricamente a la Comunidad, por lo que por esa imprecisión es dable interpretar que quienes representen a la Comunidad pueden ser tanto miembros de ejecutivo autonómico como de las Cortes, especialmente cuando el tratado incida en competencias autonómicas y éstas se regulen por ley de Cortes.

Desde luego la redacción se aparta en forma y fondo, como siempre, respecto del Estatuto, por poner un ejemplo, de la Comunidad Valenciana; su artículo 62.1.b) (muy parecido es el artículo 196.2 del Estatuto catalán y el artículo 240.2 del Estatuto andaluz) establece la facultad (lo de la facultad es casi la única coincidencia con el castellano y leonés) del *Consell* de «participar en las delegaciones negociadoras españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado». De entrada, mayor precisión y objetivación en el uso de la facultad ligada no sólo a un abstracto e indeterminado específico interés sino a una competencia asumida en el Estatuto correspondiente, y segundo, no puede depender de una concesión graciosa o sectaria del Gobierno de la Nación en función de circunstancias variadas.

Una norma estatal deberá regular las relaciones del Estado con las CC. AA. en materia de relaciones internacionales de forma que se puedan establecer con objetividad los procedi-

mientos para la participación de las CC. AA., habida cuenta de que son diecisiete, cuando el tratado a negociar pueda afectar singularmente a alguna o a varias de ellas. Y si les afecta en su conjunto es evidente que no pueden formar parte todas ellas de la delegación estatal y que tiene que haber mecanismos alternativos de seguimiento (conferencias sectoriales, comisiones bilaterales, Senado...).

6.4 La ejecución de las obligaciones derivadas de tratados internacionales (artículo 68.2). Referencia a los tratados sobre derechos humanos (artículo 8.1)

Ya he señalado que las CC. AA. no tienen competencia, a tenor de la Constitución española (61), para celebrar acuerdos internacionales (ver epígrafes 3 y 5.1 de mi comentario). Según doctrina generalmente aceptada del Tribunal Constitucional «el *treaty making power* pertenece al Estado y únicamente a él», por lo que concluye que sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias, «puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado» (62).

En esta materia no ha habido evolución en los Estatutos de la primera hornada (primeros años ochenta), ni en la práctica posterior, ni en los Estatutos de este nuevo siglo. Sin duda, ha contribuido a ello la firme doctrina del Tribunal Constitucional.

Sólo cabría una evolución en el marco constitucional si, como la sentencia aludida refería, el Estado delegara en determinadas condiciones su competencia de celebrar acuerdos, mediante el recurso a la previsión del artículo 150.2 de la CE. El Estado puede delegar, mediante una ley orgánica específica y nunca en un Estatuto, competencias estatales que sean susceptibles de transferencia o delegación. Lo que no se ha hecho hasta ahora en materia de tratados internacionales.

Pero esa clara ausencia de capacidad para concertarse mediante tratado con otros sujetos no sitúa a las CC. AA. al margen de los tratados internacionales de los que España es parte. Una vez prestado el consentimiento, el tratado forma parte del derecho interno que es aplicable para todos: debe ser aplicado como tal directamente y si tuviera disposiciones necesitadas de desarrollo y ejecución la Comunidad Autónoma deberá, en el marco de sus competencias materiales, llevar a cabo las actuaciones internas relacionadas con el tratado internacional de que se trate.

Esta distinción de contenidos, entre la prestación de consentimiento para que surja la obligación internacional —competencia de la que carecen todas las CC. AA.— y el cumpli-

(61) Durante el debate de elaboración de la Constitución, el Grupo Vasco propuso la adición al artículo 149.1.3.ª de un párrafo que permitiese a las Comunidades Autónomas, en aquellas materias comprendidas en el ámbito de su potestad normativa, concertar acuerdos con el consentimiento del Estado (*Diario de Sesiones del Congreso* de 15 de junio de 1978, núm. 90, p. 3314), pero se estrelló con el rechazo del Congreso de los Diputados.

El contenido de esta enmienda ni se prohíbe o impide por el Derecho Internacional (ver apartado 3 de este comentario en relación con el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados) y no es extraña en el Derecho constitucional comparado, como ya he señalado en la nota 12. En general, se exige el consentimiento del Gobierno Central y en algunas además se toman prevenciones de forma que no deben contener nada contrario a los intereses federales o a los derechos de los otros miembros de la Federación o de la Confederación).

(62) STC citada, núm. 137/1989, de 20 de julio, FF. JJ. 4.º y 5.º, *BOE* de 10 de agosto de 1989.

En la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso no se corrigieron estos defectos pueblerinos. Pero sorprendentemente incluyeron un largo apartado 3 al artículo 8 que no se encuentra en los Estatutos principales adoptados hasta entonces, como son los de Cataluña, Valencia o Andalucía. Sorprende que en un Estatuto tan poco internacionalista como el castellano y leonés hayan transplantado, plagiada tal cual, una cláusula de estilo propia de todos los Tratados sobre derechos humanos, cuyo objetivo es dejar a salvo que bajo ningún concepto el nuevo instrumento internacional (en este caso el estatutario) supondrá una desventaja o disminución en la protección en caso de contradicción con anteriores convenios en vigor (por ejemplo el artículo 53 de la Carta de Niza sobre los Derechos Fundamentales). No rige la regla *lex posterior* en materia de derechos humanos y se trata de evitar la *reformatio in peius* o retroceso. Así se garantiza que del Estatuto de Castilla y León (riesgo no observado en otros Estatutos autonómicos) no se podrá deducir un nivel inferior de protección a los ya existentes en virtud de la Constitución, normas comunitarias europeas y normas internacionales generales y convencionales.

7. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN, FOMENTO Y PROTECCIÓN EN LOS ÁMBITOS CULTURALES, SOCIALES, ECONÓMICOS Y COMERCIALES

7.1. En el ámbito cultural

Desde los primeros preceptos del Estatuto de Castilla y León se constata que la promoción de la *lengua castellana* —más conocida en el planeta Tierra como *español*—, al igual que el patrimonio artístico, es una preocupación extraordinariamente importante hasta el punto de ser nuestra lengua, lengua común a los españoles y a una veintena de Estados, un valor esencial de la identidad de Castilla y León (artículo 4 del ECyL). En este orden de preocupación cabe recordar la previsión ya analizada (artículo 67.2, *supra*, epígrafe 5.2) de participar en organizaciones de carácter cultural como la UNESCO u otras a fin de promover los intereses que Castilla y León tiene en la extensión del castellano y en su valor de patrimonio común de una buena parte de la Humanidad. Mediante su promoción en el exterior se alcanza un objetivo cultural y de influencia en el exterior. Por ello, el artículo 5.1 del ECyL compromete a la Junta a «promover su aprendizaje en el ámbito internacional» por sí misma y de la mano de las Universidades de la región, todas ellas y, desde antiguo algunas, aunque no son mencionadas ni era preciso hacerlo, especializadas en la enseñanza del *«español»* (en los primeros años del siglo XX ya se iniciaron los cursos internacionales de *«español»* en la Universidad de Salamanca).

Junto al específico y bien justificado interés por la proyección de la lengua castellana en el exterior hay que anotar una referencia genérica al «impulso a la presencia cultural» de Castilla y León en el exterior como un principio rector de las políticas públicas (artículo 16.18 del ECyL).

7.2. En el Ámbito social

Otro ámbito de actividad exterior, que figura en el anterior Estatuto (artículo 7) es el relativo a la protección de castellanos y leoneses que en diversos momentos y por causas variadas han emigrado fuera de las fronteras de España. Es cierto que el artículo 9 del ECyL se pronuncia genéricamente sobre los castellanos y leoneses «en el exterior» para incluir en su protección a todos los que dejaron atrás, y en su recuerdo, Castilla y León. Nada que

objetar a esa expresión omnicomprensiva de cuantos tuvieron que dejar de vivir en los límites de la región.

Pero los que aquí interesan son, como precisa el artículo 9.1, los que residan «fuera del territorio nacional». Ellos, sus asociaciones y centros sociales, tendrán un reconocimiento y el derecho a colaborar y compartir nuestra vida colectiva social y cultural y, a tal fin, la Junta y las Cortes podrán solicitar al Estado que se adopten las previsiones oportunas en los correspondientes tratados internacionales (66). Y eso es todo cuanto les prodiga el nuevo Estatuto, de forma idéntica al anterior. Es una lástima que los miles de castellanos y leoneses que viven fuera de España hayan *ocupado* tan poco a los dos partidos mayoritarios de la región.

No hacía falta mirar al Estatuto catalán (artículo 13) para mejorar la responsabilidad de Castilla y León con nuestras numerosas colonias de emigrantes repartidas por el planeta. Bastaba con reproducir la sensibilidad mostrada en el Estatuto de Andalucía, consensuado por los dos mismos partidos, cuyo artículo 6.2 establece que «A efectos de fomentar y fortalecer los vínculos con los andaluces y andaluzas, así como con las comunidades andaluzas en el exterior, prestarles la asistencia y garantizarles el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses, la Comunidad Autónoma podrá, según corresponda, formalizar acuerdos con las instituciones públicas y privadas de los territorios y países donde se encuentren, o instar del Estado la suscripción de tratados internacionales sobre estas materias». Irreprochable (salvo lo de *andaluces* y *andaluzas*).

En efecto, ¿y si tras instar al Estado, éste por motivos diversos no quiere, no puede, no conviene, no le parece oportuno celebrar acuerdos con los Estados de acogida de los castellanos y leoneses? Puede que sea más sencillo y práctico para el bienestar de nuestros conciudadanos y desde luego es importante para la imagen de Castilla y León mostrarse preocupada por ellos, que la Comunidad establezca acuerdos de colaboración con las entidades extranjeras que sean necesarias, públicas o privadas, nacionales, regionales, o locales del territorio extranjero en el que se encuentren. Lo que importa es su protección siempre, especialmente cuando tengan dificultades y penalidades.

Hubiera sido deseable que el Estatuto de Castilla y León no se hubiera limitado a decir que tendrán el reconocimiento de su origen o procedencia (la identidad) y el derecho a colaborar y compartir «nuestra» vida social y cultural. Tienen derecho al compromiso de prestarles la asistencia y defenderlos en el ejercicio de sus derechos. Confiemos en que la futura ley que se prevé para el desarrollo del artículo 9 del Estatuto corrija esa cicatera actitud de nuestros políticos regionales. Al menos para ser coherente con uno de los principios rectores de las políticas públicas que se mencionan en el artículo 16.18 del Estatuto de impulsar la presencia «social de Castilla y León en el exterior», y dado que el artículo 67.1 prevé la facultad general de suscribir acuerdos de colaboración con entidades públicas extranjeras.

Buena parte de la acción exterior de las Comunidades Autónomas más activas en la política interna (la vasca y la catalana) se concentra en el mantenimiento de los vínculos con sus ciudadanos del exterior mediante diversas fórmulas de sostenimiento de sus actividades y fortalecimiento, y a través de ellos de la penetración comercial y cultural en el extranjero.

(66) El artículo 9.3 dice «solicitar del Estado que se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren»; ya he señalado la incorrección técnica de hablar de *tratados y convenios*, pues son sinónimos.

También tiene un perfil social la actividad complementaria de Castilla y León en materia de acogida e integración de los inmigrantes (artículo 70.12 del Estatuto). Se hace una referencia genérica a la colaboración con el Estado «en lo relativo a las políticas de inmigración», y se asume como competencia de ejecución la fijación —en colaboración con el Estado— de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, se sobreentiende, cuya actividad laboral se desarrolle en Castilla y León [competencia algo más amplia, por mejor detallada y delimitada, en el artículo 138.2 del Estatuto catalán y en el artículo 62.1.b) del Estatuto andaluz].

7.3. En los ámbitos económico y comercial

No son muchas pero hay algunas disposiciones que ponen el énfasis en la ineludible proyección internacional de determinadas actividades económicas. Es el caso del citado artículo 16.18, que establece como principio rector de las políticas públicas impulsar la presencia «económica» en el *exterior*. Es un mandato genérico que debe presidir el actuar general de la Comunidad en una economía abierta. Es más una cláusula horizontal o transversal que debe tener muchas proyecciones concretas. Algunas se señalan de forma específica en otros principios rectores como el artículo 16.7 al reconocer como objetivo «la proyección exterior de las empresas de Castilla y León», reconociendo el papel que tienen que jugar en ello las Cámaras de Comercio.

También es reseñable la alusión al fomento del comercio exterior (artículo 70.18 del ECyL). Además de los viajes oficiales del Presidente de la Junta o de sus consejeros, o de la presencia en ferias y mercados internacionales y otros foros, cabe incluir también la presencia de personas vinculadas a la Junta en las agregadurías comerciales en diversas Embajadas de España, a fin de promover *in situ* en el extranjero las exportaciones de Castilla y León.

En esta materia hay que reconocer el esfuerzo de la Junta de Castilla y León desde, al menos el año 1989, al crear «Exportaciones de Castilla y León, S.A.» (EXCAL) como ente colaborador de la Administración regional con el objeto de facilitar el acercamiento de las empresas de la Comunidad a los mercados extranjeros y, en definitiva, potenciar su desarrollo a través del crecimiento de su dimensión internacional. En 2006 EXCAL transformó su denominación social por «Ade Internacional EXCAL, SA» en el marco general de la Agencia de Desarrollo Regional (ADE) y a través de EXCAL.

Sorprende que, con la importancia que tiene el turismo para la región, y que siendo su competencia exclusiva la promoción de éste y su ordenación en el ámbito de la Comunidad (artículo 70.25 del ECyL), no se haya incluido expresamente la acción exterior como un medio de promoción de éste, por ejemplo, concretando entre otros medios la apertura de oficinas para la difusión de los atractivos de la región. Cierto es que esa facultad está comprendida de forma general en el artículo 67.3, de modo que una de las razones que justifican la apertura de oficinas en el exterior es precisamente la captación de turistas en el exterior.

En síntesis, el nuevo Estatuto supone un avance reseñable respecto del Estatuto de 1983 en materia de acción exterior, si bien no ha explotado todas las potencialidades que la Constitución Española de 1978 y el contexto político permitían y, por ello, sin poder situarse en el más alto nivel posible de facultades y opciones. En todo caso, si hubiera voluntad política en los partidos políticos de la Comunidad Autónoma de defender y servir a los intereses de los castellanos y leoneses mediante la acción exterior, el texto final del Estatuto no sería el impedimento para lograrlos.

8. BIBLIOGRAFÍA

Beltrán García, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics y Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.

Carrera Hernández, J.F. (comp.): *Cooperación transfronteriza Castilla y León-Portugal*, Tecnos, Madrid, 2000.

Conde Martínez, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2000.

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

Fernández Pérez, B.: «Actividad exterior del Principado de Asturias», en *El estatuto de Autonomía del Principado de Asturias*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2003, pp. 689-720.

Merchán Puentes, M.J.: «El Tratado bilateral hispano-portugués de cooperación transfronteriza de 2002», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, mayo-agosto, pp. 717 y ss.

Pérez González, M.: «Comunidades Autónomas y proyección exterior del Estado: comentario a la sentencia 252/1988», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1989-1, pp. 206 y ss.

— (dir.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

Pons Rafols, X. y Sagarra Trías, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006.

Roca Fernández, M.J.: «El control parlamentario y constitucional del poder exterior», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1999, núm. 56, pp. 105-133.

VV. AA.: *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras CCAA*, Santiago de Compostela, 1997.