

# La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos

## *The autonomous communities external action: territorial and political constraints*

**Óscar MORENO CORCHETE**

Universidad de Salamanca

OscarMoreno@usal.es

<http://orcid.org/0000-0003-2490-2271>

Personal Investigador en Formación: FPU, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España. Doctorando en el Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Egresado del Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca con Premio Extraordinario. Graduado en Ciencia Política y Administración Pública por dicha Universidad.

Fecha de recepción: 28 de agosto de 2018

Fecha de aceptación definitiva: 20 de diciembre de 2018

### **Resumen**

Las Comunidades Autónomas cuentan con capacidad e intención para llevar a cabo diversas actuaciones fuera de las fronteras del Estado. Sin embargo, su acción exterior reproduce algunos de los problemas asociados clásicamente al Estado de las Autonomías.

### **Abstract**

*The Autonomous Communities are able and intended to carry out different actions beyond national borders. However, its external projection portrays some of the issues classically associated with the State of Autonomies. Thus, the territorial issue emerges on the one*

De este modo, por un lado, se manifiesta la cuestión territorial. Lo hace a través de la recurrente tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas y, al mismo tiempo, mostrando la incapacidad de los distintos actores para coordinarse y alcanzar acuerdos comunes. Por otro lado, el contexto político coyuntural agrava los conflictos e, incluso, genera una situación irresoluble si estos se intentan atajar por la vía jurisdiccional. Por su parte, el último cambio de la doctrina del Tribunal Constitucional coloca una interpretación expansiva de la coordinación estatal de la acción exterior en el centro del debate.

**Palabras clave:** acción exterior de las Comunidades Autónomas; Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia; coordinación; principio de colaboración; y Comité de las Regiones.

*hand. It does so through the recurrent tension between the centre and the periphery and, at the same time, by evidencing the inability for the different actors to coordinate and reach common agreements. On the other hand, the political and circumstantial context aggravates the conflicts, and even creates an irresolvable situation if it is attempted to solve them by a jurisdictional process. For its part, the last change of the Constitutional Court's doctrine places an expansive interpretation of the state coordination of external action at the centre of the debate.*

**Key words:** *Autonomous Communities external action; Department of Foreign Affairs, Institutional Relations and Transparency; coordination; collaboration principle; and Committee of the Regions.*

**Sumario:** Introducción. 1. El debate actual en relación a la acción exterior de las Comunidades Autónomas: 1.1. Los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada como arma en manos de fuerzas centrífugas y centrípetas; 1.2. Análisis del conflicto positivo de competencia en torno al Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia; 1.3. Una excusa más para intentar triunfar en una batalla racional y contextual. 2. Los factores que explican la acción exterior de las Comunidades Autónomas: 2.1. La necesaria, pero no suficiente, relativización doctrinal de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales; 2.2. Las causas que impulsan a las Comunidades Autónomas a actuar en el exterior. 3. El pecado original: la insuficiente acción europea de las Comunidades Autónomas: 3.1. El derecho autonómico a participar en la formación de la voluntad estatal. 3.2. El tercer nivel de la gobernanza. Conclusiones. Fuentes de consulta: Legislación; Jurisprudencia constitucional.

## INTRODUCCIÓN

A la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de la manera en que la aplicación del artículo 155 de la Constitución española incide sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas<sup>1</sup>, procede centrarse en los

1. Bajo esta coyuntura, el peso de la acción exterior catalana recae sobre la estructura político-administrativa del Gobierno central (véase: Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre,

acontecimientos más recientes que marcan, hasta el momento, el devenir de esta materia.

Desde su construcción y, en especial, desde el instante en que el Gobierno de la Nación interpone un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, la atención se coloca sobre el Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Se trata de un órgano que genera dos visiones opuestas. Por un lado, un sector sostiene que invade la esfera competencial del Estado en materia de relaciones internacionales. Por otro lado, hay quien defiende que constituye una vía que, concordante con el bloque de constitucionalidad, se erige como el cauce con que cuenta Cataluña para posicionarse en el exterior como sujeto internacional.

El conflicto está servido. Pero cabe dudar acerca de su naturaleza, política y/o jurídica, y, en este sentido, sobre la capacidad resolutoria del Tribunal Constitucional, encargado de constatar la adecuación de normas infraestatales al texto constitucional. Así, el primer apartado del presente artículo desarrolla dos cuestiones: ¿qué diferencias se constatan entre el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia y los organismos homólogos de las restantes Comunidades Autónomas? y ¿responden, dicha disputa y su resolución jurisprudencial, al contexto actual en el que se enmarca la acción exterior autonómica?

No obstante, la coyuntura analizada representa únicamente la oportunidad para adentrarse en la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el segundo epígrafe aborda la siguiente pregunta: ¿qué factores dan impulso a las Comunidades Autónomas para actuar en el exterior?

Ciertamente, la actividad exterior se plantea como una facultad inherente a todo nivel de gobierno ya que deriva del concepto de autonomía, «entendida como conjunto de competencias y defensa de intereses» (PÉREZ TREMP, 1998: 184). Esto convierte la acción exterior autonómica en una representación de la lucha por el poder competencial y político propia del Estado Autonómico. Sin duda, una de sus expresiones más claras se encuentra en el proceso de integración en la Unión Europea. De esta manera,

---

por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. BOE núm. 261 (2017). Entre las medidas adoptadas, destaca la supresión del Patronato Cataluña Mon-Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña y de Delegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en otros Estados y ante diferentes Organizaciones Internacionales (véase: Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña. BOE núm. 261 (2017).

el tercer capítulo pretende responder a: ¿qué déficits se aprecian en torno a la acción europea de las Comunidades Autónomas y qué soluciones cabe trazar?

Por último, en la sección referente a las conclusiones, se lleva a cabo un acto de síntesis y de unificación de todo el contenido previo a través de un nexo discursivo: las características que, en la actualidad, definen la acción exterior autonómica.

## 1. EL DEBATE ACTUAL EN RELACIÓN A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1.1. *Los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada como arma en manos de fuerzas centrífugas y centrípetas*

La Transición española no solo acuña el inicio de la democracia, sino también el de la descentralización territorial del poder político (MORATA, 2001: 130). Así, fruto de un acuerdo de mínimos entre las dispares fuerzas que integran el poder constituyente, la apertura o indefinición constitucional en torno a lo que hoy se conoce como Estado Autonómico impulsa una evolución en base a la pugna entre el centro y la periferia, que se opone a la antigua idea de espacio estatal como cerrado y controlado desde el poder central (TRILLO SANTAMARÍA y LOIS GONZÁLEZ, 2014: 2). Sin embargo, casi cuatro décadas más tarde, las Comunidades Autónomas constituyen una realidad tangible y el objeto del mencionado conflicto se desliza desde el control de una serie de competencias (HERNÁNDEZ MARTÍN, 2015: 2) hacia el empleo de un abanico de estrategias que buscan reforzar la posición diferenciada e identificable de cada parte en contienda.

De este marco no escapa la acción exterior de las Comunidades Autónomas, cuyo campo de batalla se halla conformado, en la actualidad, por dos ejes estructurales:

- En el seno de un parlamentarismo presidencializado, las leyes que, emanadas de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas autonómicas, delimitan el área y la forma en que las Comunidades Autónomas proyectan su esfera competencial y sus intereses en el exterior. Sin lugar a dudas, este posicionamiento huye del debate que enfrenta la desparlamentarización de los sistemas políticos nacional y subestatales, en virtud del influjo tanto de actores gubernamentales como de la Unión Europea por medio del denominado mito Delors (PALAU, 2013: 70-71), con la revitalización, en casos muy particulares, del Poder Legislativo gracias a su sensibilidad internacional<sup>2</sup>.

2. Véase: BRUÑET I NÚÑEZ, L.; GRAU I SEGÚ, M. y STAVIDRIS, S. 2004: «Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, 47: 129-149.

- La estructura que adquiere la Administración al servir al interés del Poder Ejecutivo nacional o autonómico de turno, operando estos en su respectivo perímetro territorial. En cualquier caso, el desapoderamiento competencial que soporta el orden interno a favor de instancias europeas de decisión provoca que prácticamente la totalidad de los órganos que componen las Administraciones estatal y autonómica disfruten de alguna competencia que posibilite una labor fuera de sus propias fronteras físicas.

Dentro de este segundo bloque sobresalen, según la terminología de CIENFUEGOS MATEO (2000: 110-111), los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada. Conjugando la lógica de la integración europea con la propia de toda organización administrativa, se trata de órganos que, con denominaciones muy variadas, realizan una labor de seguimiento, impulsan y coordinan la presencia internacional de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente en el terreno de la Unión Europea. Al comienzo, se vinculan a la Consejería de Economía y Hacienda; pero la dotación de un mayor nivel competencial en la década de los años noventa implica su incardinación en departamentos con una índole más política, ya sean la Presidencia o la Consejería de Presidencia, en los que gozan de una posición privilegiada que facilita el desempeño de sus funciones. Por lo tanto, resulta esencial distinguir entre aquellos con una visión política y ubicados a una altura relevante y, por otro lado, las células funcionales que se emplazan en un estadio medio o inferior (UGALDE ZUBIRI, 2005: 320).

## ***1.2. Análisis del conflicto positivo de competencia en torno al Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia***

La reestructuración del Poder Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en el año 2016 supone la aparición del Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Este hecho resquebraja lo aportado anteriormente sobre los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada porque, por primera vez, se le concede una identidad política propia y fuerte.

Tras su construcción y atribución de competencias, el Gobierno de la Nación promueve el genuino conflicto positivo de competencia<sup>3</sup> ante el Tribunal Constitucional en relación con:

3. Previsto en el precepto 161.1.c) de la Constitución española de 1978 y desarrollado en los artículos 62 a 67 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se trata de un tipo de proceso especial que, en un período de dos meses, puede utilizar el Gobierno de la Nación, con capacidad para lograr la suspensión inmediata de la norma que origina el conflicto en virtud del precepto constitucional 161.2, o el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma, siempre que afecte a sus competencias y tras un requerimiento de derogación

- El Decreto de la Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya en lo referente al inciso *Asuntos Exteriores* del artículo 1.1<sup>4</sup>; y los apartados primero y segundo del precepto 3.3<sup>5</sup>.
- El Decreto de la Generalitat de Catalunya 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia en lo concerniente al segundo epígrafe del artículo 1.1<sup>6</sup>; y el precepto 20<sup>7</sup>.

A la luz de la exposición previa, el conflicto positivo de competencia abordado se ocupa de dos aspectos: el manejo de la expresión *Asuntos Exteriores*; y la extensa matriz de competencias arrojada al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia y, en concreto, a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, ente sobre el que descansa toda la carga en materia de acción exterior de la Comunidad Autónoma catalana.

Establecido lo anterior, el análisis de esta coyuntura beligerante se va a llevar a cabo por medio de una comparación, en términos terminológicos y funcionales, con

---

o anulación, cuando una resolución, disposición o acto, carente de rango legal y que dimane de un órgano estatal o autonómico, produzca una controversia relativa a la titularidad o al modo de ejercicio de las competencias previsto en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes Orgánicas correspondientes (PUNSET BLANCO, 1989: 127).

4. Decreto 2/2016, Generalitat de Cataluña, art. 1.1: «Se crea el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia».

5. Decreto 2/2016, Generalitat de Cataluña, art. 3.3: «Al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia le corresponde el ejercicio de las atribuciones propias de la Administración de la Generalitat en estos ámbitos: 1. la coordinación de la acción exterior; 2. las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea».

6. Decreto 45/2016, Generalitat de Cataluña, art. 1.1: «El Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, bajo la dirección del consejero/a, se estructura en los siguientes órganos: b) la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea».

7. Decreto 45/2016, Generalitat de Cataluña, art. 20: «1. La Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, con rango de secretaría general en los términos previstos en el artículo 11.2 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, tiene las funciones y la estructura prevista en el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, y del resto de la normativa aplicable. 2. Se crea el Servicio de Gestión y Seguimiento de las Relaciones Exteriores, adscrito a la Dirección General de Relaciones Exteriores y con las siguientes funciones: a) gestionar la interlocución con la Administración General del Estado en los asuntos relacionados con los asuntos exteriores; b) efectuar el seguimiento de la acción exterior de los departamentos de la Generalitat; c) forjar propuestas de participación en asociaciones y redes de cooperación territorial transfronteriza e interregionales; d) dar apoyo a eventos, reuniones y encuentros de asociaciones y redes de cooperación; e) mantener la interlocución con aquellas delegaciones de naturaleza bilateral del Gobierno en el exterior; f) cualquier otra función de naturaleza análoga que le sea encomendada».

los organismos departamentales de coordinación institucionalizada de las demás entidades autonómicas. La elección de esta opción metodológica responde a una doble motivación conectada entre sí. Por un lado, la lejanía respecto al método característico del Tribunal Constitucional, que valora la adecuación al texto constitucional únicamente de normas cuestionadas por ‘antagonistas’ con legitimación procesal activa en el acceso a cauces institucionalizados. Y, por otro lado, el politizado manejo de dichas técnicas ya que, en una realidad empírica en la que coexisten normas con un contenido material y formal semejante, pero emanadas de órganos de Comunidades Autónomas diferentes, resulta viable la exigencia de revisión de constitucionalidad de tan solo algunas de ellas.

En primer lugar, a continuación, se enumeran y posicionan orgánicamente todos los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada, con la excepción del ya tratado.

- a) Junta de Andalucía: Secretaría General de Acción Exterior, en la Consejería de Presidencia y Administración Local.
- b) Gobierno de Aragón: Servicio de Acción Exterior, en la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatuario del Departamento de Presidencia.
- c) Govern de les Illes Balears: Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, en la Consejería de Presidencia.
- d) Gobierno de Canarias: Dirección General de Relaciones Exteriores, en la Viceconsejería de Acción Exterior de la Presidencia.
- e) Gobierno de Cantabria: Dirección General de Economía y Asuntos Europeos, en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.
- f) Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: Dirección General de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos, en la Vicepresidencia y, consecuentemente, en la Presidencia.
- g) Junta de Castilla y León: Dirección General de Relaciones Institucionales y Atención al Ciudadano, en la Consejería de Presidencia.
- h) Govern de la Generalitat Valenciana: Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y el Estado, en la Secretaría Autonómica de la Presidencia.
- i) Junta de Extremadura: Dirección General de Acción Exterior, en la Presidencia.
- j) Xunta de Galicia: Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea, en la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.
- k) Gobierno de la Comunidad de Madrid: Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, en la Viceconsejería de Presidencia y Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.
- l) Consejo de Gobierno de Murcia: Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, en la Consejería de Presidencia.
- m) Gobierno de Navarra: Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales.
- n) Lehendakaritza del País Vasco: Secretaría General de Acción Exterior, directamente dependiente del Lehendakari.

- ñ) Gobierno del Principado de Asturias: Asuntos Europeos, en la Dirección General de Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.
- o) Gobierno de La Rioja: Dirección General de Acción Exterior, en la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

A tenor de este simple inventario, se deduce el carácter totalmente novedoso que plantea la aplicación de la expresión «Asuntos Exteriores», reservada hasta ese preciso momento para el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de la Nación<sup>8</sup>. Con su uso, el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia pretende convertirse en la primera piedra del futuro Estado catalán, hecho que viabiliza la idea consistente en que, en un cúmulo de ocasiones, el poder simbólico se reviste de una mayor relevancia que el propio poder fáctico. Además, gracias a su actividad, busca favorecer la irrupción de actores internacionales en el proceso de transición nacional o soberanista por el que parece transitar Cataluña, así como afianzar internacionalmente a la Comunidad.

En su Sentencia 77/2017, de 21 de junio, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad de la fórmula «Asuntos Exteriores». Según el contenido de su fundamento jurídico quinto, la misma no se deduce del abanico competencial de la Generalitat de Catalunya, el cual posibilita que esta lleve a cabo acciones con proyección exterior para la promoción de sus intereses. Por tanto, se trata de un intento de dar una imagen de apariencia de subjetividad internacional y de bilateralidad que choca con el margen competencial reservado al Estado en virtud del precepto constitucional 149.1.3.<sup>a</sup> y del alcance otorgado a la política exterior como competencia exclusiva estatal cuya dirección se encomienda al Gobierno central<sup>9</sup>.

En segundo lugar, la Tabla I parte de las competencias asignadas a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya<sup>10</sup> para, en virtud de la numeración alfabética dada en páginas anteriores, realizar una comparación

8. Aun así, conviene señalar que dicha expresión se emplea, por primera vez y sin generar ningún tipo de conflicto, para erigir la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, creada al amparo del Departamento de la Presidencia catalana mediante el Decreto de la Generalitat de Catalunya 118/2013, de 26 de febrero.

9. El voto particular que acompaña la presente Sentencia disiente en su fundamentación jurídica al afirmar que, en este caso, el término «*Asuntos Exteriores*» se refiere a aquellos restringidos al campo autonómico. Sobre esta base, concluye que su empleo perturba el espacio reservado al Estado, pero no genera un vaciamiento competencial, un hecho que podría tener lugar en el momento en que se ejecuten o desarrollen normativamente las facultades autonómicas.

10. Sin producir, de nuevo hasta este momento, ninguna disputa, estas funciones se enumeran en el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea.



funcional mínimamente exhaustiva con los órganos departamentales de coordinación institucionalizada del resto de Comunidades Autónomas. De la misma, conviene extraer dos aspectos:

- La mencionada Secretaría desarrolla en exclusiva dos atribuciones: la coordinación e impulso de acciones afines a la capacitación y formación de personal vinculado a la acción exterior para asegurar su máxima eficacia, una función de rango secundario; y el seguimiento del marco institucional y jurídico de la Unión Europea para con las lenguas catalana y occitana aranesa con el objetivo de mejorar su estatuto, una lucha y exigencia constantes desde varios lustros atrás<sup>11</sup>.
- A pesar de la extensa y completa regulación competencial con que cuenta el armazón institucional catalán, a los demás órganos se anexas ocupaciones adicionales, como, por ejemplo: apuesta por el mantenimiento de relaciones con las demás Comunidades Autónomas a través de distintas estructuras capaces de potenciar, de forma conjunta, su proyección exterior; promoción de la Unión Europea y, ligado a ello, formación y sensibilización de la ciudadanía acerca de la labor autonómica en materia de acción exterior; elaboración de proposiciones de desarrollo normativo, planes y estrategias acerca de la actividad exterior autonómica; o fomento y promoción, en el exterior, de la identidad autonómica.

Tabla 1: Comparación competencial entre la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya y el resto de organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE LA UNIÓN EUROPEA	ORGANISMOS DEPARTAMENTALES DE COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA															
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	ñ	o
Apoyar al titular del Departamento				x			x	x	x	x			x	x		x
Dirigir, impulsar y coordinar la acción, representación y promoción exterior	x		x	x			x		x	x	x	x	x	x		x
Dirigir, impulsar y coordinar la representación y participación en el ámbito de la Unión Europea y las actuaciones derivadas de ello	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Potenciar el estatuto de las lenguas autonómicas en la Unión Europea															x	
Entablar relaciones con la Administración General del Estado	x	x	x					x	x	x	x	x	x			x

11. Véase: PLA BOIX, A. M. 2006: «La llengua catalana a la Unió». *Llengua, Societat i Comunicació*, 2006, 4: 51-60.

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE LA UNIÓN EUROPEA	ORGANISMOS DEPARTAMENTALES DE COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA															
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	ñ	o
Impulsar y coordinar relaciones bilaterales y multilaterales y/o la participación en redes de cooperación transfronteriza e interregionales	x			x			x	x	x	x	x	x		x		x
Promocionar y coordinar la participación en organismos internacionales	x							x	x	x	x	x		x		x
Dirigir, coordinar y vigilar la política de cooperación al desarrollo				x						x		x			x	x
Apoyar a comunidades y organizaciones en el exterior y/o a organizaciones de la Comunidad con proyección exterior	x		x								x		x	x		x
Mantener relaciones con la estructura orgánica del Poder Ejecutivo autonómico, órganos consorciales y fundaciones	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Coordinar e impulsar la capacitación y formación de personal																
Dirigir y promover la optimización de recursos	x			x		x	x		x	x	x	x				x
<b>OTRAS</b>	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 1.1 del Decreto 70/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea y de las normas homólogas con vigencia en el resto de Comunidades Autónomas.

Como las capacidades asignadas a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea constituyen únicamente una plasmación de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos jurídicos sexto y séptimo de la Sentencia 77/2017, de 21 de junio, reitera parte de la doctrina apuntada en su Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre, con el fin de desestimar las pretensiones del Gobierno central. Así, la acción exterior exige un proceso de coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas que compatibilice el desarrollo de, por una parte, las competencias exclusivas estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior y, por otra parte, actuaciones autonómicas con proyección internacional que, en todo caso, han de respetar esa reserva estatal. En definitiva, las competencias atribuidas a esta estructura administrativa y, en general, la dirección, coordinación y orientación de la acción exterior catalana por parte del Gobierno de la Generalitat no menoscaban el ejercicio de las facultades del Estado.

### 1.3. Una excusa más para intentar triunfar en una batalla racional y contextual

GARCÍA SEGURA (1996: 258-259) establece una tipología de relaciones entre el Gobierno central y el subestatal donde se enmarca la acción exterior:

- Cooperación, si los objetivos de ambas partes coinciden.
- Actuación paralela: ausencia tanto de conflicto como de coordinación, de manera que se duplican esfuerzos y recursos.
- Conflicto ante la falta de una representación adecuada de los intereses infraestatales por parte del Gobierno central, coyuntura capaz de acarrear una actividad contraria a las directrices impuestas por este.

En el caso empírico escogido para vertebrar el presente capítulo, la Generalitat de Cataluña muestra constantemente su anhelo hacia una acción exterior consonante con su asimetría y hechos diferenciales<sup>12</sup>. Los vaivenes de la misma, entre la cooperación y el conflicto con el Estado, dependen, de forma simplificada, de la entrada y salida de sus Partidos políticos de Ámbito No Estatal (PANE) del Gobierno central. Actualmente, sin jugar un papel relevante en este nivel, el desafío soberanista agrava unas relaciones, si las hubiere, conflictivas entre ambos actores y que, sin duda, territorializan y politizan, aún más, la acción exterior de la Comunidad Autónoma debido a que, tal y como afirma KINCAID (1990: 73), los patrones de otros campos se reproducen en este. De esta manera, la cimentación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia representa una decisión política de carácter estratégico (UGALDE ZUBIRI, 2005: 31) por medio de la que la Generalitat pretende impulsar su presencia exterior con el objetivo de vehicular el mensaje independentista y captar apoyos para su causa.

En lo referente al Gobierno central, la definición de su postura se fundamenta en las fuentes del miedo de las élites centrales hacia la actividad exterior no central<sup>13</sup>. Así,

12. Sirva a modo de ejemplo la Declaración de Barcelona de 1998, en la que, uniendo sus fuerzas a Galicia y País Vasco, hace un llamamiento al reconocimiento de la realidad plurinacional del Estado español porque, entre otras causas, encuentra una Europa en proceso de construcción económica y política que apunta a una redistribución del poder político entre sus diversos niveles e instancias (CORDAL RODRÍGUEZ, 2004: 357).

13. Desconfianza hacia la disolución del poder central invocando el principio de unidad de la política exterior; temor a cualquier novedad como consecuencia de la inercia burocrática; devoción al orden y recelo a la complejidad de un nuevo patrón de relaciones; miedo a las consecuencias de la inexperiencia y a la falta tanto de credibilidad como de habilidades negociadoras del personal subestatal; pavor a un caos político-administrativo que minimice la efectividad del Gobierno central frente a Estados rivales; aprensión al egocentrismo subestatal, que va en detrimento de otras regiones y que origina tensiones y conflictos intraestatales; y peligro ante el potencial independentista (DUCHACEK, 1986: 20-22).

como el Estado teme su debilitamiento, intenta frenar cualquier dispersión exterior y, ante una coyuntura secesionista, lograr una recentralización sin concesiones. Fruto de la carencia de instrumentos adecuados y veloces, actúa por reacción trasladando el centro de la discusión política y mediática al Tribunal Constitucional. El citado organismo de garantía constitucional, conservador por definición y con un verdadero inconveniente en cuanto a legitimidad democrática si se compara con el legislador, se expone a debilitar su posición institucional (GÓMEZ CORONA, 2009: 263) o a seguir transitando por una vía de debilitamiento ya iniciada desde el instante en que su doctrina, la cual fungía como un elemento cohesionador entre el Estado y esta fuerza centrífuga, deja de escucharse y contar con altavoces en la Comunidad Autónoma catalana<sup>14</sup>.

En definitiva, desde un punto de vista racional, los actores político-territoriales politizan elementos jurídicos para intentar asegurar, jurídicamente, su predominio. Esta idea no responde únicamente a este conflicto de competencia, sino al ambiente en el que se enmarca la acción exterior y, generalizando, el modelo autonómico de organización territorial del Estado. Dicho contexto se caracteriza por, tradicionalmente, su exposición al cambio fruto de la apertura constitucional; y, en la actualidad, la polarización como consecuencia del proceso soberanista catalán.

Con regulaciones dispares y escasas de precisión (EXPÓSITO SUÁREZ, 2009: 285), las últimas reformas operadas en los Estatutos de Autonomía procuran, sin incorporar nada sustancialmente nuevo gracias a prácticas generalizadas desde hace décadas, llenar un clásico vacío estatuario, la facultad de actuación autonómica en la Unión Europea, y aspirar a que el Estado confiera a las Comunidades Autónomas una mayor capacidad y presencia internacionales (BRITO PÉREZ, 2013: 111). Como indica ORDOÑEZ (2007), citado por TRILLO SANTAMARÍA y LOIS GONZÁLEZ (2014: 7), tal modificación se puede interpretar de dos formas: como una autoafirmación frente al poder estatal centralizado; o como una integración no conflictiva del nivel de gobierno regional en el marco comunitario.

A pesar de la presencia de un contenido literal similar al de las disposiciones de otras normas estatutarias (OLESTI RAJOY, 2010: 409), la primera opción apuntada en el párrafo anterior estimula la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>15</sup>. De esta forma, la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional también se centra en la acción exterior de la Comunidad declarando la adecuación constitucional del correspondiente articulado. Sin embargo, al mismo tiempo, desprende un halo de sospecha al afirmar

14. En el cuarto fundamento jurídico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2017, de 21 de junio, se recuerda que la resolución de controversias de naturaleza competencial se efectúa interpretando y enjuiciando el sentido y tenor literal de las disposiciones impugnadas. Por lo tanto, se desprecian las intencionalidades políticas.

15. Véase dicha reforma en lo relativo a la acción exterior en: PONS RÀFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E. 2006: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona.

la competencia de coordinación del Estado sobre la actuación regional en el exterior gracias a su facultad para dirigir las relaciones internacionales y la política exterior. Por tanto, se propone la supeditación a la normativa que pueda y deba dictar el Estado (PONS RÀFOLS, 2010: 414 y siguientes), lo que desencadena la siguiente concatenación de sucesos:

- La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, una norma de partido dependiente del contexto y convertida en el único intento de regulación de la acción exterior de las Administraciones Públicas que consigue su entrada en vigor. Sin recortar competencias autonómicas (GARCÍA PÉREZ, 2014: 11), transmuta la ya mencionada competencia central de coordinación en una consistente en la «*fijación de bases, regulación reglamentaria, planificación, coordinación y control sobre cualquier acto que se desarrolle más allá de las fronteras estatales*» (BUSTOS GISBERT, 2014: 12). Por tanto, introduciendo la acción exterior en el debate político-territorial, se rompe con la idea de autonomía en la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y, de este modo, se atisba un espíritu recentralizador e impositivo que plantea una subordinación política con respecto al Gobierno central, así como una problemática al implementar la noción de gobernanza multinivel. Oponiéndose a algunos de los preceptos de la citada norma, el Gobierno de Canarias promueve un recurso de inconstitucionalidad que, al final, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 85/2016, de 28 de abril, desestima a raíz de la doctrina constitucional relativa al artículo 149.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución española en relación con el precepto 97, el cual perfila el título competencial anterior. De esta forma, la naturaleza propia de las relaciones internacionales y de la política exterior, facultades exclusivas del Estado, exige una competencia de coordinación mediante la que no se entromete ni somete a las Comunidades Autónomas, al igual que tampoco se vacía de contenido el rango competencial autonómico. Sin duda, se trata de un pronunciamiento criticable al no distinguir entre términos tales como relaciones internacionales, política exterior y acción exterior o Estado y Gobierno.
- La Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea. Tramitada al mismo tiempo que la anterior, constituye su reverso político dado que, tratándose de la primera norma que desarrolla las disposiciones del texto estatutario en materia de acción exterior (PONS RÀFOLS, 2015: 85), su fin radica en alcanzar la máxima promoción y proyección exterior de Cataluña y sus intereses y en ganar un posicionamiento en el exterior como sujeto activo en relación a asuntos de su competencia e interés (BOVÉ I MONTERO, 2014: 73). En suma, procede subrayar que su contenido evita cualquier alusión innecesaria al Gobierno central y que encaja en tiempo con otras propuestas transgresoras<sup>16</sup>.

16. Véase: CASTRO RUANO, J. L. de. 2015: «Los últimos desarrollos de la acción exterior del Gobierno Vasco: la estrategia Basque Country 2020». En *Acción exterior y Comunidades Autónomas. Seminario: Barcelona, 1 de julio de 2014*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 13-44.

Fruto de su oposición a la norma, el presidente del Gobierno interpone un recurso de inconstitucionalidad que culmina con la Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre. Tomando la doctrina asentada previamente, se aprueba el sentido general de la ley ya que la acción exterior autonómica deriva del reparto competencial y se utiliza para la promoción de intereses propios. Sobre esta base, se inconstitucionalizan aportaciones muy concretas que, a juicio del Tribunal Constitucional, invaden la esfera central: el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos; la instauración de relaciones bilaterales con cuerpos consulares extranjeros; o la noción de diplomacia pública. Aun así, la parte más llamativa se halla en los votos particulares formulados por un sector en desacuerdo con la fundamentación jurídica empleada, una acción recurrente durante todo el período temporal abarcado. Dentro de esta argumentación alternativa, destaca el llamamiento público para que el Tribunal Constitucional considere a las Comunidades Autónomas como actores subestatales o actores gubernamentales no centrales, lo que no implica la asunción de subjetividad jurídica internacional, aptos para desarrollar actividades con proyección internacional que no estén supeditadas a la autorización del Estado puesto que tal opción se viabiliza gracias al concepto de autonomía y al sistema de reparto competencial, dentro del cual no se incluye la idea de coordinación.

- La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que, aunque sigue la estela atribuida a la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, sobresale por su mayor coherencia a pesar de que omite cualquier referencia a las actividades normativa y administrativa de las Comunidades Autónomas (RIADO MARTÍN, 2015: 4).

En conclusión, en un entorno de conflicto político-territorial, se pretende lograr una cooperación forzosa entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de acción exterior. A ello contribuye el giro doctrinal del Tribunal Constitucional al fundir, prácticamente, los preceptos constitucionales 149.1.3.<sup>a</sup> y 97 y al interpretar, de un modo expansivo, ese concepto de coordinación para asemejarlo a la idea de dirección. Así, se inclina la balanza dentro de la eterna tensión política entre el principio de unidad de la acción exterior estatal y el respeto a la autonomía y a las competencias de las estructuras autonómicas. A pesar de ello, todas las Comunidades Autónomas actúan en el exterior, algo que da pie a indagar en las motivaciones que explican un fenómeno cambiante y, por ende, nuevo, tanto por su enorme amplitud como por la dirección que ha tomado.

## 2. LOS FACTORES QUE EXPLICAN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde la finalización de la II Guerra Mundial, el escenario internacional asiste a la multiplicación, en número y variedad, de actores intervinientes ya que la tradicional

noción de soberanía, desfasada por la progresiva interdependencia internacional de los Estados, deja de constituir un requisito esencial. Si a ello se une la reterritorialización del poder político como consecuencia de múltiples manifestaciones de descentralización y regionalización, los denominados Gobiernos No Centrales acogen un rol protagónico y reforzado. El acceso de estos a la arena internacional genera una ostentosa evolución, tanto en la forma de materializar la acción política como en el entramado organizacional del ejercicio del poder puesto que emerge una novedosa realidad en la que tres niveles políticos concurren, supuestamente, de una manera horizontal y paralela, dejando atrás la afrentada jerarquía vertical (DE CASTRO RUANO y UGALDE ZUBIRI, 2004: 27).

## **2.1. La necesaria, pero no suficiente, relativización doctrinal de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales**

Sabiendo que el Derecho Internacional respeta el principio de autoorganización estatal como consecuencia de las máximas de soberanía y no intervención (FERNÁNDEZ SEGADO, 2005: 83), los presupuestos constitucionales pertinentes a la acción exterior<sup>17</sup> fracturan el complicado equilibrio entre unidad y autonomía, cimiento del Estado de las Autonomías que propugna el artículo 2 de la Constitución española, al inclinarse, en todo momento, hacia el poder central en detrimento de unas Comunidades Autónomas olvidadas. Sin duda, el punto álgido se halla en el artículo 149.1.3.<sup>a</sup>: «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: relaciones internacionales*». Al mismo, generador de posiciones encontradas, la mayoría de la literatura atribuye dos graves errores (FERNÁNDEZ SEGADO, 1993: 17-18):

- Tras desechar la fórmula contenida en el Anteproyecto de la Constitución<sup>18</sup> y obviar dos enmiendas constitucionales (ARIAS MARTÍNEZ, 1996: 361), la falta de delimitación o, incluso, de conceptualización del término relaciones internacionales, opción que viabilizaría la apertura de un espacio autonómico per sé.
- El enfoque otorgado, concibiendo las relaciones internacionales como una materia aislada y diferenciada del resto de integrantes de los preceptos 148 y 149 del texto constitucional, cuando, en realidad, se trata de una materia horizontal con capacidad para inmiscuirse en el resto.

17. Véase: MANGAS MARTÍN, A. 1980: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1980, 61: 156-172.

18. «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 internacionales».

En un contexto de creciente internacionalización y de descentralización política, las Comunidades Autónomas empiezan a desarrollar actividades de calado internacional que conducen al Tribunal Constitucional a acaparar todo el protagonismo. De la lenta evolución de la jurisprudencia constitucional, se extraen dos períodos mediados por un punto de inflexión:

- Durante la década de los ochenta, se produce un rechazo automático que mantiene la idea de la exclusiva competencia estatal en materia de relaciones internacionales sin llegar a clarificar dicha noción (MANGAS MARTÍN, 2007: 676). Globalizante y extensiva son los calificativos que recibe tal interpretación, la cual exhorta a las Comunidades Autónomas a participar en la determinación de la política seguida por el Estado por medio de cauces apenas desarrollados, como el Senado, los convenios-marco o el artículo 150.2 de la Constitución (POMED SÁNCHEZ, 1990: 211 y siguientes). Además, conduce a una coyuntura demente en la que el Estado posee competencia hacia el exterior en materias sobre las que no tiene atribución interna (LASAGABASTER HERRARTE, 2013: 208).
- En la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, se plantea un voto particular que solicita un criterio más flexible de las relaciones internacionales para, permitiendo la apertura de espacios de acción exterior a las Comunidades Autónomas sin menguar la política exterior estatal, alcanzar un mejor acomodo con sujeción al reparto de competencias fijado en la Constitución y a la realidad imperante (SALINAS ALCEGA, 2010: 927).
- La disolución del monopolio estatal en materia de relaciones internacionales (PÉREZ GONZÁLEZ, 1987: 267) arranca con la Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, la primera que impone límites, pero sin llegar a cerrar hermenéuticamente el título competencial con el fin de dejar constancia de la dependencia de una dinamicidad política. En este sentido, se afirma que cualquier relación con temas en los que se hallen involucrados terceros Estados o ciudadanos extranjeros no implica, necesariamente, una facultad competencial vinculada a la regla «relaciones internacionales» (FERNÁNDEZ SEGADO, 2005: 113). A partir de ahí, se sigue una senda continuista hasta la consolidación de una visión restringida en la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo. En ella, se determina que las relaciones internacionales no se identifican con toda actividad de proyección externa ni con la política exterior en cuanto acción política del Gobierno, sino que su objeto se reduce a las relaciones de España con otros sujetos internacionales que están regidas por el Derecho Internacional y por los tratados y convenios en vigor (BUSTOS GISBERT, 1996: 301-302). Así, como las Comunidades Autónomas no se constituyen como sujetos internacionales, solo pueden desarrollar actuaciones en el exterior necesarias o convenientes para ejercicio de sus competencias y, en cualquier caso, sin entrar en el llamado núcleo duro de las relaciones internacionales, formado por la dirección de la política exterior, la representación exterior del Estado, la responsabilidad internacional y la conclusión de tratados (FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE ROMANÍ, 1997: 274-275).



Como se ha analizado, esta línea aperturista se rompe con la nueva delimitación positiva de la materia, la cual introduce la competencia central, política y globalizante de coordinación. La misma perjudica el predominio del efecto útil de la disposición, que exige que su aplicación sea conforme a un significado actual y adecuado a la evolución de los conceptos y de las necesidades (MANGAS MARTÍN, 1990: 63), y del principio de paralelismo, que postula que las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas suelen ser la prolongación de la actuación interior (RUIZ ROBLEDO, 2005: 162) y que conduce a las denominadas actividades de mero relieve internacional<sup>19</sup>, expresión de la doctrina italiana referida a un poder interno que, para realizarse, puede actuar fuera de los confines nacionales sin por ello incidir en la posición unitaria del Estado en el marco de las relaciones internacionales (RUIZ ROBLEDO, 1991: 1163).

En cualquier caso, la apertura y tendencia jurídicas planteadas en este epígrafe muestran, exclusivamente, una causa necesaria, pero meramente inicial debido a que ser una Comunidad Autónoma no conlleva, por definición, ejercer una dosis de actuación exterior. En definitiva, partiendo de esta base jurídica, se requiere mostrar un deseo por participar, lo que conduce a la idea de la existencia de un siempre recurrente principio dispositivo también en materia de acción exterior de las Comunidades Autónomas.

## 2.2. Las causas que impulsan a las Comunidades Autónomas a actuar en el exterior

Transitando desde la generalidad hacia la especificidad, entre los fundamentos de corte no jurídico que explican la acción exterior de las Comunidades Autónomas se encuentran:

- El apogeo de los fenómenos de interdependencia, globalización, mundialización y transnacionalización, cuya principal consecuencia es la desaparición de la distinción entre política interna y política exterior (DEL ARENAL MOYÚA, 2002: 61-62). Pese a la escasa voluntad de los órganos centrales, férreos defensores del principio de unidad en la acción exterior (FRERES KAUER y SANZ TRILLO, 2003: 282), la política exterior, entendida como un coto vedado a las altas instancias de la jerarquía política estatal, se halla fuertemente debilitada (HOCKING, 1986: 478). Así, asuntos tradicionalmente vinculados a la agenda política interna y característicos de las entidades infraestatales se internacionalizan, transformándose en competencias compartidas, y convierten a estos actores en protagonistas debido a que, desde una perspectiva local y obligados a desenvolverse en un nuevo marco, han de proyectar su poder interno en el exterior.

19. Véase una de las posibles categorizaciones de actividades de relieve internacional en: RUIZ ROBLEDO, A. 2008: «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado Autonómico». *Revista de Derecho Político*, 2008, 71-72: 481-513.

- La crisis del Estado-Nación (GARCÍA SEGURA, 1996: 245-249) fruto del ocaso de su monopolio en las relaciones internacionales a pesar de que la estatocracia continúa predominando en el escenario internacional. En concreto, cuatro aspectos potencian la participación de índole subestatal: la ampliación de la agenda internacional, hecho que provoca un desbordamiento en las demandas que recibe un Estado aquejado de síntomas referidos a la pérdida de gobernabilidad; la extensión, a todos los niveles de la Administración Pública, de la política tutelar propia del Estado de Bienestar, una acción favorecedora de la actividad transnacional subestatal si sobre la satisfacción de demandas locales inciden circunstancias globales; el proceso de privatización de los roles para conseguir una mayor validez a través de la acción exterior, una labor para la que los entes infraestatales resultan idóneos dada su capacidad para combinar racionalización en el uso de instrumentos y eficacia; y, finalmente, la relativización del interés general porque subunidades con objetivos propios complican la cohesión de lealtades alrededor del Estado.
- Dada su permanente apertura, la propia dinámica del Estado Autonómico, basada en el transcurso de constantes tensiones entre fuerzas centrípetas, que apuestan por la cohesión del conjunto en torno a la figura del Estado, y centrífugas, que defienden un mayor nivel de descentralización (BUSTOS GISBERT, 2005: 72) apoderándose de zonas grises. Esta disparidad abre la puerta hacia una acción exterior autonómica autónoma en el preciso instante en que el debate instrumentaliza dicho tema. En cualquier caso, esta vía no tiene por qué resultar perjudicial para el conglomerado dado que sirve de acicate para el Estado al mismo tiempo que completa y complementa su actuación en diversos campos (FERNÁNDEZ MANJÓN, 2003: 51).
- Frente al debilitamiento de una identidad nacional alimentada también gracias a la acción exterior estatal, el deseo firme y decidido de un territorio por mostrar en el exterior su personalidad y singularidad debido a la existencia de un sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma en su ciudadanía. Sin que este planteamiento conlleve implícitamente la implantación de un Estado propio, el esquema presentado se retroalimenta en el preciso instante en que la actuación exterior se convierte en un instrumento configurador de una personalidad política propia y diferenciada o, al menos, en un mecanismo útil y eficaz de autorrepresentación y visibilidad como entidad política autónoma y singular. Como contraprestación, surge la idea de me-tooism (DUCHACEK, 1986: 226), que concluye que la acción exterior emprendida por determinadas entidades subestatales constituye un estímulo para el resto, sobre todo si su objetivo es evitar la aparición y fijación de agravios comparativos.

- En comparación con el Estado, la presencia de distintos objetivos geoestratégicos<sup>20</sup> y, sobre todo, ideológicos<sup>21</sup>, cuando el partido político en el Gobierno central no ostenta el mando de la respectiva Comunidad Autónoma. Con formaciones partidistas que tienden a una profunda centralización, mientras un color político consonante en las dos instancias conduce a una forma de participación internacional que busca influir en el proceso de decisión del Gobierno estatal a modo de *lobby*, una disonancia de tal calado tiende a evitar los mecanismos centrales para potenciar el mantenimiento de contactos directos transgubernamentales, formales o informales, con actores con una relativa proximidad geográfica o funcional (GARCÍA SEGURA, 1992: 26).
- La integración en la Unión Europea, una Organización Internacional particular que supone un obstáculo a nivel interno, así como un espectacular desafío obstaculizado para la acción exterior autonómica.

### 3. EL PECADO ORIGINAL: LA INSUFICIENTE ACCIÓN EUROPEA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tras el desastre de la II Guerra Mundial, Europa impulsa la idea de cooperación interestatal, la cual se manifiesta con la creación del Consejo de Europa y de lo que hoy es la Unión Europea. Esta última Organización Internacional de índole supraestatal se nutre del ejercicio de competencias hasta entonces internas. Pero, escasos años antes de la adhesión de España, el Estado también comienza a sufrir una auténtica pérdida en la titularidad de parte de su abanico competencial a favor de Comunidades Autónomas en construcción. Por lo tanto, la integración europea, al obviar la organización territorial estatal del poder político (MORATA, 2007: 1), plantea un quebranto en la capacidad de decisión estatal e infraestatal. Sin embargo, el rol de víctima recae sobre las entidades autonómicas porque la presencia de miembros del Gobierno central en el Consejo de la Unión Europea, principal centro de poder decisorio, provoca que el Estado, en el fondo, recupere competencias propias, así como otras bajo la responsabilidad inicial de las regiones (PÉREZ CALVO, 2010: 13). En definitiva, se produce un efecto recentralizador (ALBERTÍ ROVIRA, 2005: 15) en favor, primeramente, de la Unión Europea y, más tarde, del Estado. Mientras tanto, las Comunidades Autónomas están

20. Véanse las estructuras de cooperación transfronteriza en la Península Ibérica en: TRILLO SANTAMARÍA, J. M. y LOIS GONZÁLEZ, R. C. 2014: «Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza». *Scripta Nova*, 2014, 493, 49: 1-22.

21. Véanse las distintas posiciones de los principales partidos políticos de ámbito estatal en materia de acción exterior en: REAL INSTITUTO ELCANO. 2015: *Elecciones Generales en España 2015: las prioridades internacionales de los partidos políticos*. Madrid: Real Instituto Elcano.

condenadas a buscar y usar cauces periféricos de participación con los que hacer pervivir su autonomía.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe desligar el concepto exterior de comunitario porque, como las relaciones conectadas con el segundo término suponen la cesión del ejercicio de competencias siguiendo la disposición 93 de la Constitución, el parámetro constitucional empleado se aleja de las relaciones internacionales para aproximarse a títulos competenciales materiales (PÉREZ TREMP, 1997: 75-76). Esta es la puerta que permite la entrada de las Comunidades Autónomas al ámbito europeo. Sin ella, estas sufrirían un verdadero desapoderamiento competencial. Entonces, los llamados títulos competenciales externos constituyen un recurso secundario al que se acude en caso de alcanzar una dimensión política general y que se emplea en un triple sentido: imponer el cumplimiento de las obligaciones asumidas; limitar la actuación autonómica en virtud de la política exterior, la relación con la Unión Europea y el *treaty making power*; y, por último, modular el ejercicio competencial mediante el principio de colaboración (PÉREZ TREMP, 1998: 273).

### 3.1. *El derecho autonómico a participar en la formación de la voluntad estatal*

El mecanismo que pretende restablecer el equilibrio competencial interno se emplaça en la participación autonómica en la manifestación de la voluntad estatal ante la Unión Europea<sup>22</sup>, un ámbito de acción donde las Comunidades Autónomas cuentan con capacidad para practicar el *lobbying* territorial.

Sin embargo, las llamadas relaciones de inordinación constituyen una auténtica patología congénita del Estado de las Autonomías. En este caso, la intervención de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal que posteriormente se expresa ante la Unión Europea se ejercería, teóricamente, a través de dos cauces:

- Por medio de las Cortes Generales, donde, a pesar del sistema de circunscripciones electorales fijado, realmente la lógica político-partidista hiere de muerte a la visión territorial. En cualquier caso, incidir en la manida discusión en torno a la reforma del Senado implica caer en una vía ideal en la que parece que la conversión de esta secundaria sede del Poder Legislativo en una verdadera cámara de representación territorial puede solventar, milagrosamente, todos y cada uno de los problemas que padece el modelo de organización territorial del Estado.
- Dejando constancia del reducido papel de las Asambleas Legislativas autonómicas, expresión del pluralismo y de las especificidades de cada región (ARCE JANÁRIZ, 1997: 98), mediante organizaciones ligadas a los Poderes Ejecutivos estatal

22. Véase: GONZÁLEZ PASCUAL, M. 2013: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

y autonómicos. Con la intención de conseguir que el Gobierno central interiorice y haga suyas las propuestas emanadas de las Comunidades Autónomas, destaca la actual Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) y todo el entramado de Conferencias Sectoriales forjado en torno a ella<sup>23</sup>. Sin embargo, primando un carácter simbólico y político, no se alcanzan los resultados esperados debido, entre otros, a los siguientes inconvenientes: falta de institucionalización; funcionamiento irregular; escasa iniciativa por parte de sus miembros, en especial de las propias autonomías; e imposibilidad de que estas acuerden una postura común que obligue al Estado.

Como señala GONZÁLEZ PASCUAL (2013: 17), la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede ser altamente satisfactoria para ambas partes porque, al mismo tiempo que se refuerza y complementa la posición del primer actor, las regiones sienten su contribución efectiva en aquellos asuntos de su competencia e interés.

Partiendo de esta base, el Derecho Comparado solventa la coyuntura abordada en el presente apartado constitucionalizando explícitamente un fundamento que asegure la participación de las unidades subestatales en las decisiones que adopta el Estado en relación con la Unión Europea. En el caso español, aunque se trata de un principio que certifica la escisión territorial del poder político declarada constitucionalmente, en el momento de redactar la Constitución no se incluye dada la inexistencia de un proceso claro tanto de descentralización interna como de entrada en Europa. En la actualidad, plantear a modo de colofón una reforma constitucional supone incurrir, nuevamente, en un mecanismo ideal que se distancia de la realidad. Sí, la mutación constitucional es un tema metódicamente inviable a pesar de su condición de eternamente pendiente, sobre todo en relación a la organización territorial estatal porque prácticamente la totalidad de su contenido carece de validez. Además, tan solo hay que mirar la carga que soporta el precepto constitucional 93, el cual da cabida a todo el volumen de la integración en la Unión Europea. En cualquier caso, aunque sea a nivel normativo, sí resulta conveniente establecer una garantía formal que fije dicho principio de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de formar la voluntad estatal en asuntos que se deciden a nivel europeo.

Junto a lo anterior, pese a haber empleado los ejes centro-periferia y legislativo-ejecutivo para abordar las relaciones de inordinación, la conexión entre los Poderes Ejecutivos estatal y autonómicos constituye, sin duda, la mejor opción por motivos de simetría e inmediatez. Por tanto, la mejora del sistema de Conferencias se vertebra por medio de tres puntos conectados entre sí:

23. Véase: PUEYO LOSA, J. 2013: «Sobre las deficiencias en la regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en los asuntos de la Unión Europea». *Dereito*, 2013, 22: 541-546.

- Creación de una cultura de la colaboración con sustrato en la voluntad de las partes implicadas y en el predominio de la visión territorial sobre la política. Aun frenando la dependencia de tendencias políticas gubernamentales de turno, no cabe olvidar la profunda inoperancia y desinterés estatal y, fundamentalmente, el lastre que plantean unas Comunidades Autónomas incapaces de visualizar el gran potencial de su unión dado que todavía colisiona el anhelo de diferenciación de unas frente a los deseos de equiparación del resto. Por lo tanto, ante la falta de una práctica que consolide dicha cultura territorial, se podría dejar de entender la colaboración y la cooperación como cuestiones intrínsecas a la voluntad individual para tratar ambos conceptos desde el punto de vista de la absoluta obligatoriedad. Es decir, como un deber de participación para las Comunidades Autónomas y como un deber de implicación, de coordinación y de exigencia de intervención para el Estado.
- Además de la potenciación de comisiones horizontales que aglutinen al conjunto de las Comunidades Autónomas por el motivo apuntado previamente, reforzamiento de comisiones bilaterales y establecimiento de relaciones informales entre el Estado y determinadas regiones para que se viabilice, sutilmente, la prevalencia de asimetrías y hechos diferenciales en el Estado de las Autonomías sobre la tradicional ecuación del café para todos.
- Mayor grado de institucionalización, principalmente mediante reuniones de segundo nivel que aporten continuidad y preparación previa y regular del trabajo.

En definitiva, el Estado cuenta con la posibilidad de erigir un espacio de acción exterior autonómica alejado de su propio temor ya que prima la lealtad constitucional, la defensa de los intereses globales del conjunto de España (SOBRINO HEREDIA y SOBRI-DO PRIETO, 2016: 442) y la coordinación de todos los bandos. Si no lo hace, no cabe duda de que este es un campo propicio para una próxima expansión unilateral de los Estatutos de Autonomía en materia de acción exterior, generando así nuevos, aunque con la misma esencia de siempre, conflictos políticos que el Tribunal Constitucional tratará de dirimir jurídicamente. Y, al final, la intervención autonómica en la formación y manifestación de la voluntad estatal, aunque funcionara a la perfección, no funge como una moneda de cambio. Al contrario, se trata de un derecho de las Comunidades Autónomas que no deriva solamente de las competencias perdidas en favor de la Unión Europea, sino también de aquellas cuyo ejercicio todavía continúan desempeñando.

### 3.2. *El tercer nivel de la gobernanza*

Si bien no se trata de una cuestión constitucional relativa a la Unión Europea, la propia organización, a lo largo de las últimas décadas, intenta dejar atrás su concepción como una unión de Estados considerados como un todo para favorecer y beneficiarse de la realidad regional. Entre las concesiones a los sujetos infraestatales, sobresale, por su carácter simbólico, la introducción de la atención a la autonomía

regional y local dentro del principio que establece el respeto a la identidad nacional de los Estados miembros (Pueyo Losa, 2013: 535), un hecho que también se erige como un límite negativo a la integración y a la actuación de la Unión (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2015: 154).

Frente a lo expuesto, despunta, gracias a un perfil sobresalientemente novedoso, el Comité de las Regiones: el cauce institucionalizado que posibilita la participación autónoma e independiente de las Comunidades Autónomas directamente ante la Unión Europea. Sin embargo, la fe inicial depositada en este foro, que pretendía transformarse en una nueva sede legislativa de la Unión (DE CASTRO RUANO, 2014: 921), rápidamente deriva en un auténtico desinterés por parte de sus propios miembros ya que dos de sus aspectos definitorios neutralizan la actividad regional:

- Sus funciones, meramente consultivas, provocan la necesidad de un mayor esfuerzo para hacerse un hueco individual en el entramado institucional de la Unión Europea. Pese a ello, en la actualidad cuenta con legitimación procesal activa a la hora de acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con los objetivos de salvaguardar sus prerrogativas y de interponer recursos por apreciación de violación del principio de subsidiariedad; y una mayor presencia en las fases del proceso legislativo europeo (FROSINA, 2014: 179), pudiendo influir en la definición de la postura del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo. En este sentido, conviene insinuar que la representación técnica se impone a la de índole política y, en cualquier caso, solo se logra la práctica del *lobbying* territorial, conseguido también de manera informal.
- Su composición, claramente heterogénea. En verdad, sin olvidar el reparto de puestos siguiendo una lógica estatal, en su interior cohabitan: unidades regionales con otras municipales y locales; y poderes territoriales con una naturaleza competencial y, por supuesto, política completamente dispar, un hecho motivado por lo dispuesto en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales y debiendo constatar la diferenciación entre regiones legislativas y aquellas meramente administrativas. Por lo tanto, si el potencial de las Comunidades Autónomas, cuando actúan de una manera conjunta, resulta mínimo como consecuencia del debate en torno a las asimetrías de hecho, las garantías reales de éxito del Comité se minimizan, aún en mayor medida, al entrar en juego tanto la Federación Española de Municipios y Provincias como el reflejo de la diferente y compleja organización territorial del resto de Estados miembros.

Definitivamente, la capacidad de actuación del Comité de las Regiones se limita al mínimo común denominador que ambientes tan diversos puedan alcanzar. Aun así, este marco de carácter simbólico para las regiones conforma un foro útil a la hora de establecer contactos y redes de cooperación y de opinar sobre las grandes decisiones que se toman dentro de la Unión Europea (CASTELLÀ ANDREU, 2008: 72).

Sin entrar en opciones reformistas<sup>24</sup> porque habría que conocer en profundidad y saber conjugar las múltiples y disímiles coyunturas estatales en las cuales se encuadra la descentralización territorial del poder político, la necesaria reactivación del Comité de las Regiones se fundamenta en dos argumentos:

- La consecución de la gobernanza multinivel, referida a la existencia de más de un centro de autoridad (TUÑÓN, 2009: 15) debido a que el entorno se aleja de un juego de suma cero para poder integrar a todas las partes (POPARTAN y SOLORIO SANDOVAL, 2012: 16). De esta forma, un tercer nivel atesora la acción e involucración de las entidades subestatales dentro del marco comunitario.
- El incremento de la legitimidad democrática de la Unión gracias a la proximidad de los entes territoriales a la ciudadanía. Profundizando en esta línea, lo cierto es que entre las Comunidades Autónomas, en el supuesto español, y la Unión Europea debe forjarse una especie de retroalimentación: mientras las primeras, además de mejorar la cohesión autonómica horizontal, desempeñan, de una manera efectiva, su acción europea y justifican su actuación gubernamental tras acatar, en su fuero interno, las decisiones procedentes de Europa; en el segundo actor recae una oportunidad por excelencia para encauzar uno de los problemas más acuciantes en los últimos años, la carencia de una identidad territorial europea<sup>25</sup>. Así, las unidades regionales cuentan con todos los ingredientes necesarios, tamaño y cercanía en especial, para convertirse en uno de los vehículos capaces de construir dicho sentimiento de pertenencia a la Unión Europea, básico, en cualquier caso, para legitimar su actividad.

En todo caso, sendas vías argumentales también resultan válidas para postular un nuevo organismo capaz de conectar la heterogeneidad que muestran las sensibilidades regionales con una mayor cuota de poder. Y es que, aunque la Unión Europea nace con el objetivo de dejar atrás la historia, esta ha de huir del profundo recelo estatal hacia los nacionalismos y regionalismos, es decir, dejar de pensar como una unión de Estados para comenzar a actuar como un denso entramado institucional con vida propia.

24. Por ejemplo, dentro del Consejo de Europa, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, un órgano homólogo al Comité de las Regiones que asegura un diálogo vertical entre los entes subestatales y la propia Organización Internacional, se estructura de forma bicameral al distinguir entre la Cámara de las Autoridades Locales y la Cámara de las Regiones (CASTRO RUANO, 2001: 68).

25. Sentimiento subjetivo e individual de pertenencia a la Unión Europea, un espacio territorial caracterizado tanto el ejercicio del poder político como por la posesión de ciertos elementos que lo diferencian de otros.



## 4. CONCLUSIONES

La acción exterior de las Comunidades Autónomas constituye un fenómeno en expansión, teórica y empírica, y cambiante gracias a la injerencia de estas, del Estado y del Tribunal Constitucional.

Actualmente, este ámbito, comprendido más como una materia en sí misma que como una herramienta inherente a la autonomía, refleja la rotunda necesidad de definir, en mayor medida, el Estado de las Autonomías, especialmente en lo relativo al proceso de integración en la Unión Europea; y lograr un mejor acomodo interno para aquellas entidades regionales caracterizadas por fuertes asimetrías de hecho y de derecho.

Esto se debe a que la acción exterior autonómica se somete al clásico y eterno conflicto territorial; es decir, a la permanente tensión entre unidad, representada por los deseos estatales de recentralización, y diversidad, posición que postula una expansión autonómica de forma autónoma. A ello se suma la politización de la acción exterior bajo coyunturas polarizadas, como el proceso soberanista catalán, donde el debate político se superpone sobre el territorial. De esta forma, los elementos de dicha proyección externa se manejan como instrumentos a partir de los cuales resolver, jurídicamente y por parte de un tercero, una coyuntura política que, por definición, carece de fundamentación jurisprudencial. Por lo tanto, al Tribunal Constitucional se le encomienda una labor de mediación que, a raíz de su pronunciamiento sobre la última reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se rompe ya que ampara la consolidación de una interpretación expansiva de la competencia estatal de coordinación de la acción exterior. Sin duda, este hecho retroalimenta todo lo anterior y convierte al proceso descrito en un ciclo.

Al aproximarse a la aplicación del artículo 155 de la Constitución española, el Tribunal Constitucional, directa o indirectamente, tiene que volver a mostrar su postura en relación a la acción exterior autonómica. Para ello, ha de elegir entre una de las dos siguientes alternativas. Por una parte, seguir fortaleciendo la posición de la mencionada facultad de coordinación en manos del Estado y, por lo tanto, relegando la capacidad propia de las Comunidades Autónomas a un segundo plano. Por otra parte, rectificar su interpretación al instaurar una visión más acorde al rol de las estructuras autonómicas en el escenario supranacional, donde han de contar con una relativa independencia, y a la exigencia de actualización doctrinal que, aunque procedente de un sector minoritario, emana desde su propio fuero interno.

En cualquier caso, más allá de esta coyuntura puntual, la acción exterior de las Comunidades Autónomas todavía alberga un sinfín de sucesivas corrientes reformistas. Entonces, en el largo plazo, se debería avanzar hacia la idea de un sistema cooperativo, basado en la colaboración permanente entre el Estado y las autonomías, y asimétrico, centrado en la instauración de diversos grados intermedios de autonomía y de estatus en función de la presencia y fortaleza de particularidades regionales definitivas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E. 2005: «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación europea». En E. Albertí Rovira, L. Ortega Álvarez y J. A. Montilla Martos (auts.): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 11-42.
- ARCE JANÁRIZ, A. 1997: «Unión Europea y parlamentos regionales». *Parlamento y Constitución. Anuario*, 1997, 1: 77-116.
- ARENAL MOYÚA, C. del. 2002: «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política». En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, 17-86.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A. 1996: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional». *Autonomías*, 1996, 21: 359-387.
- BRITO PÉREZ, A. 2013: «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea ante los nuevos Estatutos de Autonomía». *Anales de la Facultad de Derecho*, 2013, 29, 109-138.
- BUSTOS GISBERT, R. 2014, mayo: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas». Ponencia presentada en el Foro de las Autonomías 2014. Madrid, España, [http://www.foroautonomias.es/wp-content/uploads/2014/05/accion\\_exterior.pdf](http://www.foroautonomias.es/wp-content/uploads/2014/05/accion_exterior.pdf) [6 junio 2016].
- BUSTOS GISBERT, R. 2005: «Las tensiones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria». En *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 69-87.
- BUSTOS GISBERT, R. 1996: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BOVÉ I MONTERO, J. M.<sup>a</sup>. 2014: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Reial Acadèmia de Doctors.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>. 2008: «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea». *Revista d'estudis autònomic i federals*, 2008, 6: 37-91.
- CASTRO RUANO, J. L. de. 2014: «El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario: hacia una redefinición de su papel político e institucional en busca de su lugar en el mundo comunitario». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, 49: 917-941.
- CASTRO RUANO, J. L. de. y UGALDE ZUBIRI, A. 2004: *La acción exterior del País Vasco (1980 – 2003)*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- CIENFUEGOS MATEO, M. 2000: «La coordinación de los asuntos europeos en las Administraciones autonómicas». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2000, 108: 103-142.
- CORDAL RODRÍGUEZ, C. 2004: «La participación de las regiones en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: caminos posibles para las Comunidades Autónomas españolas». Memoria para optar al Grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, <http://eprints.ucm.es/5344/> [20 junio 2016].
- DUCHACEK, I. 1986: *The territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*. Boulder and London: Westview Press.

- EXPÓSITO SUÁREZ, I. 2009: «La dimensión exterior de las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos de Autonomía. Especial referencia a las relaciones con la Unión Europea». *Hacienda Canaria*, 2009, 28: 261-286.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. 1997: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes». En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Tecnos, Servicio de Publicaciones, Universidad del País Vasco, 269-319.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, D. 2003: *Proyección internacional de la diversidad territorial*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. 1993: «Acción exterior y Comunidades Autónomas: una reflexión constitucional». *Revista Jurídica de Navarra*, 1993, 16: 9-44.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. 2005: «Las Comunidades Autónomas ante las relaciones internacionales: un paradigma del dinamismo evolutivo del Estado Autonomático español». En D. Valadés Ríos y J. M. Serna de la Garza (coords.): *Federalismo y regionalismo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 275-396.
- FRERES KAUER, C. y SANZ TRILLO, A. 2003: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España». En J. C. Pereira (dir.): *La Política Exterior de España (1800-2003): Historia, condicionantes y escenarios*. Madrid: Ariel Historia, 279-291.
- FROSINA, L. 2014: «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los parlamentos regionales y el desafío de la «multilevel governance»». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2014, 22: 175-212.
- GARCÍA PÉREZ, R. 2014: «La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE): autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, 27:1-30, <http://reei.org/index.php/revista/num27/articulos/proyeccion-internacional-comunidades-autonomas-ley-accion-servicio-exterior-estado-laese-autonomia-territorial-unidad-accion-politica-exterior> [10 junio 2016].
- GARCÍA SEGURA, C. 1996: «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1996, 91: 235-264.
- GARCÍA SEGURA, C. 1992: «La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales». *Papers*, 1992, 40: 13-31.
- GÓMEZ CORONA, E. 2009: «El control de constitucionalidad de la ley en España. Análisis de la jurisprudencia constitucional». *Revista de Derecho Público*, 2009, 74: 263-288.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. 2013: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: condiciones, evolución y perspectivas de futuro*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, S. 2015: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas». *La Balsa de Piedra*, 2015, 11: 1-27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5192922> [7 junio 2016].
- HOCKING, B. 1986: «Regional governments and international affairs: foreign policy problem or deviating behavior?». *International Journal*, 1986, 3, xLI: 477-506.
- KINCAID, J. 1990: «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation – State as Foreign – policy Actor». En H. J. Michelman y P. Soldatos (eds.): *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press Publication, 54-75.
- LASAGABASTER HERRARTE, I. 2013: «Deporte, relaciones internacionales y Comunidades Autónomas: un análisis al hilo de la reciente jurisprudencia constitucional». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2013, 18: 207-237.

- MANGAS MARTÍN, A. 2007: «Acción exterior de la Comunidad Autónoma». En I. Sáez Hidalgo (dir.): *Derecho público de Castilla y León*. Valladolid: Lex Nova, 667-704.
- MANGAS MARTÍN, A. 1990: «La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas». En *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas: seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 59-82.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. 2015. «La posición de los Estados miembros ante la evolución de la Unión Europea: comprometidos con el proceso de integración, convenidos de la necesidad de reforzar los rasgos de intergubernamentalidad». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, 50: 125-171.
- MORATA, F. 2007: «La europeización del Estado autonómico». En F. Morata Tierra y G. Mateo González (auts.): *España en Europa, Europa en España (1986 – 2006)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 149-178.
- MORATA, F. 2001: «El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje». En M. Alcántara y A. Martínez (eds.): *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 121-164.
- OLESTI RAYO, A. 2010: «Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea». *Revista catalana de dret públic*, 2010, Extra 1: 409-413.
- PALAU, A. M.<sup>a</sup> 2013: «La europeización de la agenda legislativa estatal y autonómica (1986-2007)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 2013, 160\_ 69-102.
- PÉREZ CALVO, A. 2010: *Estado autonómico, Unión Europea y mundialización*. Fundación Alternativas, <http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/estado-autonomico-union-europea-y-mundializacion> [15 junio 2016].
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. 1987: «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica reciente». En *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria: Servicio de Publicaciones, Universidad del País Vasco, 257-362.
- PÉREZ TREMPES, P. 1997: «Las competencias en materia internacional y la Unión Europea». *Autonomías*, 1997, 22: 73-86.
- PÉREZ TREMPES, P. 1998: *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Marcial Pons; Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- POMED SÁNCHEZ, L. A. 1990: «La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional». *Revista de Administración Pública*, 1990, 123: 211-258.
- PONS RÀFOLS, X. 2015: «La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva Ley catalana de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea». En *Acción exterior y Comunidades Autónomas. Seminario: Barcelona, 1 de julio de 2014*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 45-125.
- PONS RÀFOLS, X. 2010: «La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista catalana de dret públic*, 2010, Extra 1: 414-420.
- POPARTAN, L. A. y SOLORIO SANDOVAL, I. 2012: «Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012, 99: 9-23.
- PUEYO LOSA, J. 2013: «Sobre las deficiencias en la regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en los asuntos de la Unión Europea». *Dereito*, 2013, 22: 533-553.
- PUNSET BLANCO, R. 1989: «Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, 2: 127-161.
- RIADO MARTÍN, J. 2015: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado». *Revista Ge-*

- neral de Derecho Constitucional, 2015, 20, [http://ridao.cat/wp-content/uploads/2015/04/ART\\_ACCIO\\_EXT.pdf](http://ridao.cat/wp-content/uploads/2015/04/ART_ACCIO_EXT.pdf) [23 junio 2016].
- RUIZ ROBLEDO, A. 2005: «La colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado en asuntos con proyección internacional». En J. Terrón Montero (coord.): *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*. Granada: Editorial Comares, 159-196.
- RUIZ ROBLEDO, A. 1991: «Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas». *La Ley*, 1991, 1: 1160-1168.
- SALINAS ALCEGA, S. 2010: «Acción exterior de la Comunidad Autónoma». En J. Bermejo Vera y F. López Ramón (dirs.): *Tratado de derecho público aragonés*. Navarra: Cizur Menor, Civitas, 921-950.
- SOBRINO HEREDIA, J. M. y SOBRIDO PRIETO, M. 2005: «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea». En Junta de Castilla y León (ed.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Valladolid: Junta de Castilla y León, 435-476.
- TRILLO SANTAMARÍA, J. M. y LOIS GONZÁLEZ, R. 2014: «Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza». *Scripta Nova*, 2014, 493, 49, 1-22, <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15038> [15 junio 2016].
- TUÑÓN, J. 2009: *Las regiones legislativas, ¿Tercer nivel de gobierno de la Unión Europea?* Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- UGALDE ZUBIRI, A. 2005, enero: «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada». Ponencia presentada en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005, País Vasco, España, [http://ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005\\_1.pdf](http://ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf) [29 junio 2016].

## 6. LEGISLACIÓN

- Constitución española de 1978. *BOE* núm. 311 (1978).
- Decreto 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. *DOG* núm. 7041 (2016).
- Decreto 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya. *DOG* núm. 7037 (2016).
- Decreto 321/2015, de 29 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura. *DOE* núm. 250 (2015).
- Decreto 307/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia. *BOA* núm. 237 (2015).
- Decreto 204/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local. *BOJA* núm. 136 (2015).
- Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. *BOCM* núm. 185 (2015).
- Decreto 104/2015, de 10 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia. *BORM* núm. 158 (2015).

- Decreto 103/2015, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías. *BOIC* núm. 133 (2015).
- Decreto 103/2015, de 7 de julio, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerías de la Generalitat. *DOCV* núm. 7566 (2015).
- Decreto 83/2015, de 31 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria. *BOC* núm. ext. 62 (2015).
- Decreto 81/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. *BOLR* núm. 103 (2015).
- Decreto 80/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. *DOCM* núm. 138 (2015).
- Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. *BOPA* núm. 189 (2015).
- Decreto 40/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia. *BOCL* núm. 142 (2015).
- Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidencia de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. *BOIB* núm. 120 (2015).
- Decreto Foral 23/2015, de 10 de agosto, por el que se modifica el Decreto Foral de la Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra 8/2015, de 22 de julio, por el que se establece la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. *BON* núm. 156 (2015).
- Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea. *DOG* núm. 6777 (2014).
- Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Lehendakaritzza. *BOPV* núm. 74 (2013).
- Decreto 72/2013, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia. *DOG* núm. 91 (2013).
- Jurisprudencia constitucional
- Sentencia 77/2017, de 21 de junio de 2017. *BOE* núm. 171 (2017).
- Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016. *BOE* núm. 23 (2017).
- Sentencia 85/2016, de 28 de abril de 2016. *BOE* núm. 131 (2016).