

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

*The Autonomous Communities external projection: territorial and political constraints*

**Óscar MORENO CORCHETE**

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.

OscarMoreno@usal.es

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

Fecha de recepción: 25 de octubre de 2017

Fecha de aceptación definitiva: 10 de enero 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 proyección exterior reproduce algunos de los problemas asociados clásicamente al Estado de las Autonomías, como, por ejemplo, una regulación abierta y dispar. De este modo, por un lado,

## 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, like, for instance, an uneven and open regulation. Thus, the territorial issue emerges on the one hand. It does so through the recurrent tension*

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. Sin lugar a dudas, la proyección exterior de los entes regionales encontrará un mejor acomodo cuando se defina, en mayor grado, el Estado Autonómico.

**Palabras clave:** Proyección exterior de las Comunidades Autónomas; Departamento de Asuntos Exteriores; Relaciones Institucionales y Transparencia; relaciones internacionales; principio de colaboración; Comité de las Regiones.

*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. Without a doubt, the external projection of regional authorities will adjust better when the Autonomous State is defined to a greater extent.*

**Key words:** *Autonomous Communities external projection; Department of Foreign Affairs; Institutional Relations and Transparency; international relations; collaboration principle; Committee of the Regions.*

**Sumario:** Introducción. 1. El debate actual sobre la proyección exterior de las Comunidades Autónomas: 1.1. Los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada como arma en manos de fuerzas centrípetas (y centrífugas); 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 politizada, racional y contextual. 2. Los factores que explican la proyección 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 proyectarse en el exterior. 3. El pecado original: la insuficiente proyección 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. 4. Conclusiones. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados del mes de enero del año 2016, momento de su construcción, y, especialmente, desde un mes más tarde, cuando el Gobierno de la Nación interpone un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, muchas miradas se encuentran depositadas en el Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Se trata de un organismo que genera dos puntos de vista opuestos. Por un lado, un sector sostiene que es un organismo que se

adentra en la esfera competencial del Estado en materia de Relaciones Internacionales. Por otro lado, hay quien defiende que constituye una vía que, en concordancia con el bloque de constitucionalidad, se erige como el cauce institucional con que cuenta Cataluña para posicionarse en el mundo y transformarse en Estado.

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. Por ello, el primer apartado del artículo plantea dos cuestiones: partiendo del contenido en que se basa la impugnación del Gobierno central, ¿qué diferencias se constatan entre el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia y los órganos homólogos de las restantes Comunidades Autónomas? y ¿responde dicha disputa al contexto actual en el que se enmarca la acción exterior autonómica?

No obstante, la coyuntura descrita, que emula otros casos similares deliberados anteriormente, representa únicamente la oportunidad para adentrarse en la proyección exterior de las Comunidades Autónomas. De entre toda la gama de términos posibles, se ha escogido este debido a que apunta hacia la facultad con que cuentan las unidades subestatales para ejercitar lo que podría denominarse dimensión externa, aquella que se desarrolla fuera del territorio estatal, de su haz competencial. En cualquier caso, se trata de un tema expuesto asiduamente al cambio debido al efecto de las decisiones procedentes de instituciones centrales y/o de agentes regionales y, en ningún caso, sin olvidar la incidencia del proceso de integración en la Unión Europea.

Sobre esta base, el segundo epígrafe aborda la siguiente pregunta: ¿qué factores impulsan a las Comunidades Autónomas a proyectarse en el exterior? Por su parte, el tercer capítulo se ocupa de responder a: ¿qué deficiencias se aprecian en relación a la proyección 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, actualmente, definen la proyección exterior autonómica.

## 1. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

La Transición española no solo acuña el inicio de la democracia, sino también el de la descentralización 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 proyección 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 interna 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>1</sup>.
- § 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

1. 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.

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

Como consecuencia de la escisión de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP), el inicio del año 2016 viene marcado por la dimisión de Artur Mas como presidente de la Generalitat de Catalunya en favor de Carles Puigdemont. Este nuevo ciclo resquebraja lo aportado anteriormente acerca de los organismos autonómicos departamentales de coordinación institucionalizada debido a que, fruto de la creación del Departamento catalán de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, se le concede una identidad política propia y fuerte por primera vez. Después de su construcción, estructuración y atribución de competencias, el Gobierno de la Nación promueve ante el Tribunal Constitucional el genuino, dentro de la jurisdicción constitucional española, conflicto positivo de competencia<sup>2</sup> en relación con:

§ 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 a: el inciso «Asuntos Exteriores» del artículo 1.1<sup>3</sup>; y los apartados primero y segundo del precepto 3.3<sup>4</sup>.

2. 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 del Tribunal Constitucional, 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 o anulación, cuando una resolución, disposición o acto, carente de rango legal y que dimanase 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).

3. Artículo 1.1 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 2/2016: «Se crea el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia».

4. Precepto 3.3 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 2/2016: «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».

§ 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 a: el segundo epígrafe del artículo 1.1<sup>5</sup>; y el precepto 20<sup>6</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 proyección 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 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 otra parte, 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.

5. Artículo 1.1 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 45/2016: «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».

6. Precepto 20 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 45/2016: «1. La Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, con rango de secretaria 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».

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. 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 transita hoy Cataluña, así como afianzar internacionalmente a la Comunidad.

Señalado lo anterior, y sin comportar la pérdida de objeto del incidente tutelar, la Generalitat de Catalunya, con el fin de esquivar la admisión a trámite del conflicto de competencia y sus consecuencias, acuerda sustituir, temporalmente hasta la resolución definitiva del Tribunal Constitucional, el nombre del aludido Departamento por Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia, compuesto por una Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea que mantiene su denominación original desde su creación a finales del año 2014. Finalmente, siguiendo el artículo 65.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el pasado 21 de junio de 2016 el Tribunal Constitucional emite un auto motivado sobre la suspensión del articulado impugnado de incompetencia por el Gobierno central. Por medio de la ponderación de intereses y perjuicios en juego, y al respecto de la temática analizada hasta este instante, conserva, hasta su pronunciamiento, la suspensión de los cuatro preceptos contradichos en cuanto a su inciso «Asuntos Exteriores». Para ello, se justifica en la apariencia de intromisión en las competencias en manos del Estado fruto del artículo 149.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución, lo que perjudica el interés general de la política exterior de España y sus relaciones internacionales; y la ausencia de un menoscabo en la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

**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 derivada 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

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
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.

En segundo lugar, la Tabla 1 parte de las competencias asignadas a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya para, en virtud de la numeración alfabética dada en páginas anteriores, realizar una comparación 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>7</sup>.
- § A pesar de la extensa y completa regulación competencial con que cuenta el armazón institucional catalán, a los demás órganos se anexan ocupaciones adicionales,

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

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.

Nuevamente, la reciente fundamentación del Tribunal Constitucional postula que las tareas confiadas al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia y, desde finales del año 2014, a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea: corresponden a la Administración de la Generalitat; y no resultan susceptibles de generar perjuicio alguno para el interés general de la política exterior de España y sus relaciones internacionales gracias a la omisión del criterio de la especial trascendencia constitucional<sup>8</sup>. Por este motivo, a la espera de visualizar si el Tribunal Constitucional inhabilita a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea en el ejercicio de alguna de las funciones estipuladas mientras organismos análogos de la Administración de otras Comunidades Autónomas sí parecen disfrutar del mismo, dicho Tribunal levanta la suspensión concerniente a la estructura y competencias detalladas en los preceptos jurídicamente examinados.

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

GARCÍA SEGURA (1996: 258-259) establece una tipología de relaciones entre el Gobierno central y el subestatal donde se enmarca la proyección 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 Catalunya siempre ha mostrado su anhelo hacia una proyección exterior consonante

8. Alcance o dimensión que, para la integridad del régimen constitucional y la aplicación de la Constitución, pueden llegar a suponer las normas o disposiciones de una Comunidad Autónoma impugnadas.

con su asimetría y hechos diferenciales<sup>9</sup>. Evidentemente, los vaivenes de la misma, que oscila entre la cooperación y el conflicto, dependen de la entrada y de la 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 comporta unas relaciones, si las hubiere, conflictivas entre ambos actores y que, sin duda, politizan la proyección 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 constituye una decisión política de carácter estratégico (UGALDE ZUBIRI, 2005: 31) por medio de la que la Generalitat pretende vehicular el mensaje independentista y captar apoyos para su causa.

Y en lo referente al Gobierno central, la definición de su postura se fundamenta en las fuentes de miedo de las élites centrales hacia la actividad exterior no central<sup>10</sup>. El Estado teme su debilitamiento e 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 epicentro de la discusión política y mediática al Tribunal Constitucional. El citado órgano de garantía constitucional, conservador por definición y con un verdadero inconveniente en cuanto a legitimidad democrática si se compara con el legislador, se ve expuesto a debilitar su posición institucional (GÓMEZ CORONA, 2009: 263) o a seguir transitando por una senda de debilitamiento ya iniciada desde el momento en que su doctrina, la cual fungía como un elemento cohesionador entre el Estado y esta obstinada fuerza centrífuga, deja de escucharse y contar con altavoces en la Comunidad Autónoma catalana.

Sin embargo, esta reflexión no se reduce al conflicto de competencia aislado en el epígrafe anterior, sino que responde al ambiente en el que este se enmarca, hecho que convierte un elemento jurídico en una auténtica excusa política.

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,

9. 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).

10. 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).

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). Sin hallar una clasificación sistémica equiparable (FERNÁNDEZ ALLES, 2010: 72), como establece ORDÓÑEZ (2007), citado por TRILLO SANTAMARÍA y LOIS GONZÁLEZ (2014: 7), tal modificación se puede interpretar de dos formas: como una autoafirmación frente al poder centralizado del Estado; o como una integración no conflictiva del nivel de gobierno regional en el marco comunitario.

A pesar de un contenido literal similar al de las disposiciones de otras normas estatutarias (OLESTI RAYO, 2010: 409), la primera opción suscrita en el párrafo precedente estimula la interposición de un recurso de inconstitucionalidad en contra de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>11</sup>. De esta manera, la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional también se pronuncia sobre la acción exterior de la Comunidad y declara la adecuación constitucional del respectivo articulado. Sin embargo, al mismo tiempo, desprende un halo de sospecha al reiterar la competencia de coordinación del Estado sobre la proyección exterior de las Comunidades Autónomas en función de su facultad para dirigir la política exterior y las relaciones internacionales y, en suma, la supeditación a la normativa que pueda y deba dictar el Estado al respecto (PONS RÀFOLS, 2010: 414 y siguientes).

En verdad, esta cuestión no se disipa únicamente en los Estatutos de Autonomía, sino que también requiere de una normativa de corte estatal. La materialización de dicha afirmación desencadena la siguiente concatenación de sucesos<sup>12</sup>:

§ La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, una norma de partido redactada en la sombra e intensamente criticada, dependiente del contexto político y económico y que se convierte en el único intento de regulación de la acción exterior de las Administraciones Públicas que consigue su entrada en vigor. Sin recortar las competencias autonómicas (GARCÍA PÉREZ,

11. 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.

12. Dichos acontecimientos requieren un considerable tratamiento por su carácter de relevancia, pero no de exclusividad dado que, durante el mismo lapso temporal y sirviendo a modo de simples ejemplos: el Tribunal Constitucional descarta que la actividad deportiva se encuadre dentro del título competencial de «relaciones internacionales» del precepto constitucional 149.1.3.<sup>a</sup> [véase: 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]; o la Comunidad Autónoma de Canarias está debatiendo una reforma de su Estatuto de Autonomía que se adapte a su reconocimiento como región ultraperiférica de la Unión Europea [véase: EXPÓSITO SUÁREZ, I. 2015: «La ultraperiferia en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias del año 2015». *Hacienda Canaria*, 2015, 42: 409-438].

2014: 11), transmuta la ya mencionada competencia central de coordinación en una consistente en la fijación de bases, regulación reglamentaria, planificación, coordinación y control de todo acto desarrollado más allá de las fronteras estatales (BUSTOS GISBERT, 2014: 12), hecho que destruye una dinamicidad inmanente. Por tanto, introduciendo la acción exterior en el debate territorial, se rompe con la idea de independencia 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 manera, la facultad estatal exclusiva de dirección y coordinación de la política exterior germina en la repartición competencial y el Estado, por medio de la misma, no se entromete ni somete a las Comunidades Autónomas, al igual que tampoco vacía de contenido las competencias de rango autonómico.

§ 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 estatuario 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>13</sup>. 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. El dictamen, tomando como eje una doctrina consolidada desde fallos previos, declara inconstitucionales y nulos los preceptos que invaden la esfera del Gobierno central. Entre ellos, destacan: el establecimiento de relaciones bilaterales con otros países; la diplomacia pública de la Generalitat; el apoyo a procesos de independencia en otros Estados; o la instauración de relaciones con cuerpos consulares extranjeros. Sin embargo, la parte más llamativa se halla en los votos particulares formulados por un sector progresista en desacuerdo con la fundamentación jurídica de la sentencia. De esta forma, dicha fracción sostiene que: el nombre diplomacia pública,

13. Véase: DE CASTRO RUANO, J. L. 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 Autonòmics, 13-44.

además de englobar competencias de acción exterior de la Generalitat, debería ser aceptable si se entiende como relaciones paradiplomáticas desarrolladas por parte de sujetos sin subjetividad internacional para promover sus propios intereses; la Generalitat no crea relaciones consulares, sino relaciones institucionales con ciertos cuerpos consulares foráneos; y las Comunidades Autónomas no pueden considerarse sujetos de Derecho Internacional, pero sí actores subestatales o actores gubernamentales no centrales aptos para desarrollar una actividad con proyección internacional que no se supedita a la autorización del Estado puesto que tal facultad viene definida por el sistema de reparto competencial.

§ 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, la discusión actual reinante en relación a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas circula en torno a la tensión política existente entre el principio de unidad de la acción exterior estatal y el respeto a las competencias cargadas a las estructuras autonómicas. Y es que, como atestigua la parte analítica desarrollada, no solo Cataluña, sino todas las Comunidades Autónomas se proyectan exteriormente, 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 PROYECCIÓN 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>14</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>15</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 se.
- § 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.

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

14. 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.

15. «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».

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, se plantea un voto particular que solicita un criterio más flexible de las relaciones internacionales para, permitiendo la apertura de espacios de proyección 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) comienza con la Sentencia 153/1989, 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, determina que cualquier relación con temas en los que se encuentren involucrados terceros Estados o ciudadanos extranjeros no implica necesariamente una facultad competencial ligada a la regla «relaciones internacionales» (FERNÁNDEZ SEGADO, 2005: 113). A partir de aquí, se sigue una senda continuista hasta la consolidación de una concepción restringida en la Sentencia 165/1994. En ella, se afirma que las mismas no se identifican con cualquier tipo de actividad de proyección externa ni con la política exterior en cuanto acción política del Gobierno, sino que su objeto se reduce a las relaciones que mantiene España con otros sujetos internacionales soberanos y que están regidas por el Derecho Internacional y los tratados y convenios en vigencia (BUSTOS GISBERT, 1996: 301-302). Así, como las Comunidades Autónomas no adquieren el rol de sujeto internacional, solo pueden ejercer actividades en el exterior necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias y, en cualquier caso, sin entrar en el llamado núcleo duro de las relaciones internacionales, compuesto por la dirección de la política exterior, la responsabilidad internacional, la representación exterior del Estado y la conclusión de tratados (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, 1997: 274-275).

En conclusión, al final predomina tanto el efecto útil de la disposición, el cual 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), como el 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). De este modo, florecen las actividades de mero relieve internacional<sup>16</sup>,

16. 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 Autonomico». *Revista de Derecho Político*, 2008, 71-72: 481-513.

expresión exportada de la doctrina italiana y 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).

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, con un fondo político y general, para aproximarse, sin identificarse, a títulos competenciales materiales, que gozan de un carácter técnico y sectorial (PÉREZ TREMPs, 1997: 75-76). Esta es la puerta necesaria para la entrada de las Comunidades Autónomas al ámbito europeo. Sin ella, padecerían 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 TREMPs, 1998: 273).

En cualquier caso, la apertura y la tendencia jurídicas planteadas en este epígrafe muestran, exclusivamente, una causa inicial, pero meramente necesaria 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 proyección exterior de las Comunidades Autónomas.

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

Transitando desde la generalidad hacia la especificidad, entre los fundamentos de corte no jurídico que explican la proyección 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). 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 en el exterior la prolongación de su poder interno.

- § 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. En relación a esto último, cabe tener en cuenta que, pese a la escasa voluntad de los órganos centrales, férreos defensores del principio de unidad en la acción exterior estatal (FRERES KAUER y SANZ TRILLO, 2003: 282), lo cierto es que la política exterior, entendida como un coto vedado a las altas instancias de la jerarquía política del Estado, se halla fuertemente debilitada (HOCKING, 1986: 478).
- § Dada su permanente apertura, la propia dinámica del Estado Autonomo, 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 una mayor cota de descentralización (BUSTOS GISBERT, 2005: 72). Esta disparidad de opiniones abre la puerta hacia una proyección exterior autonómica autónoma en el preciso instante en que el debate instrumentaliza dicho tema. En cualquier caso, esta vía de autorreconocimiento internacional de la propia diversidad territorial no tiene por qué resultar perjudicial para el conglomerado porque 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.

- § En comparación con el Estado, la presencia de distintos objetivos geoestratégicos<sup>17</sup> y, sobre todo, ideológicos<sup>18</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).
- § El contexto en el que se integra la Comunidad Autónoma y que hace referencia a dos aspectos. Por un lado, a la idea de *me-tooism* (DUCHACEK, 1986: 226), que señala que la acción exterior emprendida por determinadas entidades subestatales constituye un estímulo positivo para el resto, para las que esta tendencia reviste un notorio carácter de moda. Sin duda, de la pugna entre centro y periferia deriva este segundo proceso que condiciona la evolución del Estado Autonómico. Y, por otra parte, a la realidad regional en la que se inserta y que, en este caso, hace referencia a la Unión Europea, una Organización Internacional muy particular que constituye un obstáculo, a nivel interno, al igual que un espectacular desafío obstaculizado, en cuanto a la proyección exterior, para las Comunidades Autónomas.

### 3. EL PECADO ORIGINAL: LA INSUFICIENTE PROYECCIÓN 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

17. 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.

18. 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.

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

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

Frente al proceso anteriormente apuntado, la moneda de cambio que pretende, aunque infructíferamente, restablecer el equilibrio constitucional en relación al reparto territorial del poder se emplaza en la participación autonómica en la manifestación de la voluntad estatal ante la Unión Europea<sup>19</sup>, un ámbito de acción donde las Comunidades Autónomas cuentan con capacidad para practicar el *lobbying*.

Y es que, por su parte, las llamadas relaciones de inordinación constituyen una auténtica patología congénita del Estado Autonómico. 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 autonómica. 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 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

19. 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.

todo el entramado de Conferencias Sectoriales forjado en torno a ella<sup>20</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:

§ 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

20. 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.

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 tiene la posibilidad de erigir un espacio de proyección 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 observar y favorecer la realidad regional. Entre las concesiones otorgadas 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).

Pero, frente a lo ya expuesto, despunta, gracias a un perfil sobresalientemente novedoso, el Comité de las Regiones: el cauce 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, el cual 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.

§ 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 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 un modo efectivo, su proyección exterior europea y justifican su acción 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>21</sup>. Así, las unidades regionales cuentan con todos los ingredientes necesarios, la 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. Incluso, también se presenta la posibilidad de apostar por la consulta directa e informal a las Comunidades Autónomas en aquellas cuestiones en que las instituciones europeas lo estimen conveniente. Y es que la Unión Europea 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.

## 4. CONCLUSIONES

Una vez que el Tribunal Constitucional delimita la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales debido a que se trata de un concepto vinculado a un verdadero sinfín de atribuciones bajo el ejercicio tanto del Estado como de sujetos infraestatales, las Comunidades Autónomas cuentan con la posibilidad de desempeñar determinadas actividades en el ámbito exterior si así lo desean. Efectivamente, lo hacen. Entre sus motivaciones, se encuentran: el constante proceso de internacionalización; la posibilidad de conseguir objetivos vedados en el espectro interno; y cuestiones ligadas a la propia mecánica del Estado de las Autonomías.

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

En concreto, a día de hoy, la proyección exterior autonómica expresa la absoluta necesidad de definir el Estado Autonómico y de hallar una mejor acomodación interna para ciertas entidades regionales caracterizadas por diferentes asimetrías de hecho y de derecho. La presente afirmación se sustenta en dos condicionantes de dicha proyección exterior detallados a continuación.

El primero de ellos procede de la apertura constitucional en torno al modelo de organización territorial del Estado y de la reproducción del conflicto centro-periferia en el campo de la acción exterior. Así, esta se ve condicionada por un continuo debate territorial en el que, en ocasiones, se inmiscuyen tensiones políticas. Ambos contextos reflejan el conflicto entre unidad y diversidad debido a que, mientras las Comunidades Autónomas promueven su propia expansión, el Estado, a pesar de contar con una mayor capacidad legislativa y sin llegar a ser consciente de la potencia de una acción exterior descentralizada, apuesta por la tendencia hacia la recentralización porque guarda un profundo miedo. De este modo, se produce la entrada de terceros actores, especialmente del Tribunal Constitucional, para ejercitar tareas de mediación.

Sin embargo, la discusión territorial es immanente a cualquier Estado donde se practique la descentralización del poder político. Ejemplo de ello es la imposibilidad de las unidades subestatales de acceder directa y autónomamente a la Unión Europea si no lo hacen a través de un Comité de las Regiones en declive por su composición altamente heterogénea. Y todo ello tiene lugar aunque esos sujetos infraestatales cuentan con el derecho legítimo a participar gracias a: el grave desapoderamiento competencial que les ocasiona la integración en la Unión Europea, espacio de actuación cuya fundamentación se halla más próxima a títulos competenciales materiales que al término de relaciones internacionales; su relevancia presente, tasada por medio de las competencias que aún siguen ejerciendo; y su contribución a la consecución de la gobernanza multinivel y a incrementar la legitimidad democrática de la Unión y la identidad europea. Frente a esta situación señalada, cuando el debate político se superpone sobre el territorial, emergen coyunturas extremas de conflicto político que, por su lejanía con relación al contenido del Derecho Autonómico en la mayoría de las ocasiones, resultan irrisorias al tratar de resolverse, sin acierto, desde un punto de vista y con una fundamentación jurídica. Sin recurrir de nuevo al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, una muestra de ello la compone el cuestionamiento de la última reforma que, en relación a la acción exterior, se opera en el Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando las evoluciones de las demás normas básicas de las Comunidades Autónomas albergan un contenido similar.

Por su parte, el segundo condicionante parte de la imposibilidad manifiesta de entablar relaciones de inordinación verticales y horizontales, pese al extenso marco de acción que otorgaría a las Comunidades Autónomas, por motivaciones conexas con la falta tanto de institucionalización como de interés de las partes. Así, las autonomías han de ser conscientes de las ventajas que acarrea el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal que, posteriormente, se manifiesta ante la Unión Europea. Sobre esta base, una solución se encuentra en establecer una garantía formal acerca

del principio de cooperación y colaboración; crear una cultura ligada al mismo; e institucionalizar y reforzar el entramado de Conferencias Sectoriales activando las relaciones bilaterales y horizontales.

Sin lugar a dudas, las circunstancias políticas por las que atraviesa la proyección exterior de las Comunidades Autónomas en la actualidad y las pugnas territoriales a las que se ha visto siempre sometida conducen a avanzar hacia la idea de un federalismo asimétrico y cooperativo: un sistema de colaboración permanente entre el Estado y unas unidades regionales que, en virtud de sus diferencias frente al resto, tienen diferentes grados de autonomía.

Lo cierto es que la proyección exterior autonómica constituye un fenómeno con una incesante expansión y cuya amplitud aún no se encuentra delimitada ya que todavía quedan diversos campos por definir milimétricamente y, además, recurrentemente se aprecian cambios. Esto en lo que al nivel autonómico se refiere dado que dicho margen se expande magistralmente al pensar en la proyección exterior de los entes locales.

## 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.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A. 1996: «Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional». *Autonomías*, 1996, 21: 359-387.
- BOVÉ I MONTERO, J. M.<sup>a</sup>. 2014: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Reial Acadèmia de Doctors.
- 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. 1996: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- 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. 2014, mayo: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas». Ponencia presentada en el Foro de las Autonomías 2014, Madrid, España.
- 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.

- 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.
- DE CASTRO RUANO, J. L. 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.
- DE CASTRO RUANO, J. L. y UGALDE ZUBIRI, A. 2004: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- DEL ARENAL MOYÚA, C. 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.
- 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 ALLES, J. J. 2010: «La cooperación interparlamentaria e intergubernamental de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos tras la STC 31/2010». *Revista de Derecho Público*, 2010, 79: 61-113.
- 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 Autonómico 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.
- GARCÍA SEGURA, C. 1992: «La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales». *Papers*, 1992, 40: 13-31.

- GARCÍA SEGURA, C. 1996: «La actividad exterior de las entidades políticas subestatales». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 1996, 91: 235-264.
- 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.
- 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. 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.
- 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.
- 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.
- 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: Fundació CIDOB, 149-178.
- 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.
- 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 TREMP, P. 1997: «Las competencias en materia internacional y la Unión Europea». *Autonomías*, 1997, 22: 73-86.
- PÉREZ TREMP, 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. 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.
- 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 Autònòmics, 45-125.
- 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 General de Derecho Constitucional*, 2015, 20: 1-30.
- RUIZ ROBLEDO, A. 1991: «Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas». *La Ley*, 1991, 1: 1160-1168.
- 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.
- 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.
- 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.