

# A actividade das Comunidades Autónomas no exterior e os seus fundamentos xurídicos. En particular o caso de Galicia

La actividad de las Comunidades Autónomas en el exterior y sus fundamentos jurídicos.

En particular el caso de Galicia

The abroad activity of the Autonomous Communities and their legal foundations.

Particularly the case of Galicia

52  
Regap

JUAN JOSÉ GALLEGO FOUZ

Letrado do Consello Consultivo de Galicia

Letrado da Xunta de Galicia (España)

juangf9@gmail.com

Recibido: 20/05/2016 | Aceptado: 29/06/2016

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** O recoñecemento da capacidade de actuación exterior das Comunidades Autónomas tivo un longo proceso evolutivo desde que a Constitución española de 1978 proclamase a competencia exclusiva do Estado nas relacións internacionais. Nesta evolución, a Conferencia para Asuntos Relacionados coa Unión Europea representou un importante papel no establecemento do actual sistema de participación das Comunidades Autónomas, pero foi sobre todo o Tribunal Constitucional o que, salvando as rixideces que de entrada parecía impor o texto constitucional, foi delimitando os ámbitos competenciais do Estado e das Comunidades Autónomas nesta materia e con iso ampliou progresivamente o campo de actuación autonómica, tanto no seo da Unión Europea como, máis limitadamente, na esfera internacional. No momento actual é de significar a nova perspectiva que se abre coa aprobación da Lei da acción e do servizo exterior do Estado e da Lei de tratados e outros acordos internacionais, ao declarar formalmente as Comunidades Autónomas como suxeitos da acción exterior do Estado e tamén ao delimitar o campo de actuación autonómico neste ámbito, achegando, por conseguinte, a seguridade xurídica de que se carecía. No caso concreto de Galicia, malia non haber previsión ningunha ao respecto por parte do Estatuto de autonomía, iso non impediu que a Comunidade Autónoma desenvolvese unha importante actividade exterior, que recentemente obtivo apoio formal a través do decreto polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma, completando así o marco xurídico regulador.

**Palabras clave:** acción exterior, relacións internacionais, sistema de distribución de competencias, principio de autonomía institucional e procedemental, principio de cooperación, Comunidades Autónomas e Unión Europea, tratados internacionais.

**Resumen:** El reconocimiento de la capacidad de actuación exterior de las Comunidades Autónomas ha tenido un largo proceso evolutivo desde que la Constitución Española de 1978 proclamase la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales. En esta evolución, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea ha representado un importante papel en el establecimiento del actual sistema de participación de las Comunidades Autónomas, pero ha sido sobre todo el Tribunal Constitucional el que, salvando las rigideces que de entrada parecía imponer el texto constitucional, fue delimitando los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia y con ello amplió progresivamente el campo de actuación autonómica, tanto en el seno de la

Unión Europea como, máis limitadamente, en la esfera internacional. En el momento actual es de significar la nueva perspectiva que se abre con la aprobación de la Ley de la acción y del servicio exterior del Estado y de la Ley de tratados y otros acuerdos internacionales, al declarar formalmente a las Comunidades Autónomas como sujetos de la acción exterior del Estado y también al haber delimitado el campo de actuación autonómico en este ámbito, aportando, por consiguiente, la seguridad jurídica de la que se carecía. En el caso concreto de Galicia, pese a la falta de previsión alguna al respecto por parte del Estatuto de Autonomía, ello no ha impedido que la Comunidad Autónoma haya desarrollado una importante actividad exterior, que recientemente ha obtenido apoyo formal a través del decreto por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma, completando así el marco jurídico regulador.

**Palabras clave:** acción exterior, relaciones internacionales, sistema de distribución de competencias, principio de autonomía institucional y procedimental, principio de cooperación, Comunidades Autónomas y Unión Europea, tratados internacionales.

**Abstract:** The recognition of the capacity for external action of the autonomous regions has had a long evolutionary process since the Spanish Constitution of 1978 proclaimed the exclusive jurisdiction of the State in international relations. In this evolution, the Conference on Issues Related to the European Union has played an important role in establishing the current system of participation of the Autonomous Communities, but has been mostly the Constitutional Court which, saving the rigidities input seemed to impose the Constitution was demarcating the areas of authority of the State and the Autonomous Communities in this area and thus gradually expanded the scope of regional action both within the EU and, more narrowly, in the international sphere. At the present time it is to signify the new perspective that opens with the approval of the Law of Action and the Foreign Service of State and Law of Treaties and Other International Agreements to formally declare the Autonomous Communities as subjects of Action Exterior of the state and also having defined the field of autonomous action in external action, contributing therefore legal security that was lacking. In the specific case of Galicia, despite the lack of any provision in this regard by the Statute of Autonomy, this has not prevented the Autonomous Community has developed an important international activity, which has recently obtained formal support through Decree that the external action of the Autonomous Community is regulated, thus completing the regulatory legal framework.

**Key words:** External action, international relations, distribution of powers system, principle of institutional and procedural autonomy, principle of cooperation, autonomous regions and European Union, international treaties.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 A actuación das Comunidades Autónomas no seo das institucións europeas. 2.1 Introducción. 2.2 Participación das Comunidades Autónomas na conformación do dereito e das políticas comunitarias. Os seus fundamentos xurídicos. 2.3 O actual modelo de participación das Comunidades Autónomas e o seu proceso evolutivo. 2.4 Os estatutos de autonomía. 2.5 O Estatuto de autonomía de Galicia. 2.6 O modelo galego do Decreto 178/2015, do 26 de novembro, polo que se regula a acción exterior. 3 A capacidade de compromiso internacional das Comunidades Autónomas: tratados e acordos internacionais. 3.1 As previsións da Constitución. 3.2 O Convenio marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza: os tratados de Bayona e Valencia. 3.3 A Lei 25/2014, do 27 de novembro, de tratados e outros acordos internacionais. 4 Bibliografía.

## 1 Introducción

O debate sobre a participación das Comunidades Autónomas (CC. AA.) en asuntos europeos e, en xeral, na esfera internacional ocupou a atención dos especialistas desde hai xa bastantes anos e aínda é actualmente un dos aspectos máis importantes e á vez máis polémicos do desenvolvemento autonómico en España.

A Constitución española (CE) establece que as relacións internacionais son competencia exclusiva do Estado, o que, en principio, podería levar a pensar que ás Comunidades Autónomas lles está vedada calquera actuación exterior. Non obstante, como veremos, a cuestión ofrece máis xogo do que en principio poida dar a entender o enunciado do texto constitucional.

Así, na actualidade as Comunidades Autónomas manteñen actividade exterior en distintos ámbitos que, desde unha perspectiva territorial, podemos resumir en dous fundamentais: o europeo e o internacional.

No ámbito estritamente europeo, a actividade das Comunidades Autónomas desenvólvese fundamentalmente en relación coa Unión Europea (UE) e está dirixida a obter unha maior influencia institucional e protagonismo no deseño e desenvolvemento das diferentes políticas comunitarias afectantes ás rexións.

No ámbito internacional, as actividades das Comunidades Autónomas están centradas maiormente na súa promoción económica, cultural e turística, e no apoio ás políticas de cooperación ao desenvolvemento. No caso de Galicia, hai que engadir a estas actuacións as que desenvolve en relación coas comunidades galegas asentadas fóra de Galicia, que teñen especial relevancia.

Pois ben, como pode verse, o tema resulta o suficientemente amplo como para non o poder tratar aquí coa extensión que require e por iso ímolo centrar nos aspectos máis relevantes. Naturalmente, hai que dicir tamén que esta materia pode ser tratada desde múltiples perspectivas, aínda que aquí destacaremos os seus aspectos máis propiamente xurídicos.

## 2 A actuación das Comunidades Autónomas no seo das institucións europeas

### 2.1 Delimitación

Referirémonos en primeiro lugar á participación das Comunidades Autónomas no proceso de toma de decisións da UE, ou, máis propiamente, á súa contribución na formación da vontade do Estado ante a Unión, que non é máis que o chamado proceso ou fase ascendente de toma de decisións que afectan á institución europea.

Deixamos así fóra as distintas fórmulas para levar a cabo a execución das políticas comunitarias e, particularmente, do dereito comunitario derivado, en canto actuación dos Estados, ben normativa, ben meramente executiva, dirixida á transposición de directivas comunitarias e a desenvolver o establecido polos regulamentos ou actos comunitarios cun efecto directo.

En definitiva, descartamos aquí o que habitualmente se coñece como proceso ou fase descendente, que aínda que é unha vertente que ten tanta ou máis relevancia que a de formación da vontade, o certo é que ao longo do tempo foi máis profusamente tratada polos autores e é asemade unha faceta do dereito comunitario que na práctica presenta menos aspectos controvertidos, xa que está máis acoutada por apelación directa ao dereito comparado e á xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE).

Abonde dicir aquí que na execución do dereito comunitario son as regras internas de delimitación competencial as que, en todo caso, teñen que servir á resolución dos eventuais conflitos de competencias xurdidos entre o Estado e as Comunidades Autónomas neste ámbito (entre outras, sentenzas do Tribunal Constitucional (STC) 252/1988, do 20 de decembro de 1988, ou 208/1999, do 11 de novembro de 1999). Dito doutro modo, o dereito comunitario non altera, en absoluto, a repartición de competencias entre a Administración do Estado e as Comunidades Autónomas establecida pola CE, por moito que o propio Tribunal Constitucional (TC) lle recoñeza ao Estado central poderes de control e vixilancia sobre as competencias neste ámbito exercidas polas Comunidades Autónomas (STC 80/1993, do 8

Regap



ESTUDOS

de marzo de 1993), por ser quen, en última instancia, deba responder ante a UE do cumprimento das obrigas comunitarias e, ademais, quen deba tamén suplir a eventual inacción das Comunidades Autónomas no exercicio das súas propias competencias.

Por outra banda, consideraremos aquí tamén, aínda que sexa de xeito breve, outras eventuais canles de participación das Comunidades Autónomas na fase de decisión dos órganos comunitarios, malia que neste caso se trata de vías cuxa definición e articulación lle corresponde á propia UE a través do dereito orixinario e derivado, e cuxo exemplo máis significativo é o Comité das Rexións no ámbito da política rexional comunitaria.

Tamén hai que referirse á presenza das Comunidades Autónomas ante as institucións europeas a través das oficinas de representación, xa que, aínda que as actividades que desenvolven teñen en ocasións un carácter marcadamente informal –na medida de que non son propiamente legacións diplomáticas– representan non obstante un importante papel de información e intermediación ante a Administración da UE.

## 2.2 Participación das Comunidades Autónomas na conformación do dereito e das políticas comunitarias. Os seus fundamentos xurídicos

De partida hai que dicir que as posibles vías de participación das CC. AA. nos procesos de decisión comunitarios deben ser analizadas dentro dos límites que establece o dereito interno, polo que cómpre recorrer, xa que logo, ao sistema de distribución de competencias entre o Estado e as CC. AA. regulado pola CE. Iso é predicable non só no caso do noso país, senón que tamén o é en relación con calquera outro ordenamento xurídico dos países que forman parte da UE. E é que neste punto o dereito europeo mantén unha posición de absoluta neutralidade e respecto.

Tal posición atopa asentado no chamado “principio de autonomía institucional e procedemental” que, aínda que non é un principio normativo *stricto sensu*, pois non está recollido nos tratados, ten a súa orixe, primeiro, en diversos pronunciamentos do Tribunal de Xustiza Europeo (o primeiro deles a STXUE do 7 de xaneiro de 2004), e con base nestes é elaborado posteriormente pola doutrina científica. Este principio, resumidamente, vén establecer que a determinación dos órganos aos que dentro de cada Estado lles corresponde o exercicio dos poderes atribuídos polos tratados, ou mesmo a determinación das obrigas que en virtude destas normas lles incumben, depende unicamente do sistema constitucional de cada Estado.

E este criterio que se impón primariamente pola inexistencia de normativa comunitaria propia sobre a materia xustifícase despois no feito de que, aínda que o requisito inicial para participar no proceso de decisión comunitario vén marcado pola propia UE –que exige que quen interveña para trasladar a vontade do Estado o sexa na súa condición de representante deste–, o certo é que, en última instancia, a decisión sobre quen debe ser ese representante correspóndelle adoptala ao ordenamento xurídico propio de cada país membro, ao que, eventualmente, no noso caso, correspondería tamén articular as canles da participación das Comunidades Autónomas neste proceso. En definitiva, dalgún xeito apélase ao principio de autoorganización dos Estados, consecuencia á súa vez do principio de soberanía, de non inxerencia, que se vén aplicando tamén no ámbito do dereito internacional, aínda que tal principio non é absoluto pois precisa compatibilizarse co de supremacía do dereito comunitario, eixe principal sobre o que xira o dereito da Unión.

Partindo de tales presupostos, vexamos agora como se formula a actuación das Comunidades Autónomas no exterior e en particular ante as institucións comunitarias.

Vaia por diante a este respecto que a xustificación non é unicamente xurídica. En efecto, cando se produciu a integración do noso país na UE (entón Comunidades Europeas), as Comunidades Autónomas xa asumiran, con carácter exclusivo ou compartido co Estado, boa parte das competencias das que hoxe gozan, de modo que a adhesión irrompeu neste sistema e en boa medida veu supor unha ruptura do equilibrio constitucional existente ata o momento, pois alterou a distribución de moitas das competencias autonómicas do título VIII da CE. E esa alteración produciuse en tal grao que mesmo se chegou a especular sobre a posible inconstitucionalidade da integración mesma. E é que, recórdese, o artigo 95 do texto constitucional no seu parágrafo primeiro refire que «*A celebración dun tratado internacional que conteña estipulacións contrarias á Constitución exixirá a previa revisión constitucional*».

Pois ben, desde o mesmo momento da adhesión de España á Comunidade Europea e en virtude do mecanismo establecido polo artigo 93 da CE (“... poderase autorizar a celebración de tratados polos que se lle atribúa a unha organización ou institución internacional o exercicio de competencias derivadas da Constitución”), atribúenselle a aquela o exercicio de competencias de titularidade non só do Estado –unha competencia tan relevante como a planificación xeral da actividade económica víase implicada– senón tamén de titularidade autonómica, de modo que as Comunidades Autónomas viron como, de pronto –pois do efecto non se era totalmente consciente con anterioridade– quedaban privadas, en favor da UE, de competencias que xa tiñan interiorizadas como propias.

Sucedía ademais, e iso era un motivo máis para formular o agravio, que o Estado, malia a cesión de competencias que tamén realizara, recuperaba non obstante, por outra vía, concretamente a través dos procedementos negociadores no seo da UE, ámbitos de decisión que implicaban as competencias ata entón de titularidade autonómica. As Comunidades Autónomas por iso exixían restablecer o equilibrio constitucional quebrado a través de fórmulas compensatorias.

Noutro plano ben distinto, pódese dicir que existen suficientes bases xurídicas que permiten xustificar a participación das Comunidades Autónomas nos procesos de toma de decisións. E é que, sendo as circunstancias descritas no plano político o suficientemente razoables como para xustificar a presenza das CC. AA., non o serían en cambio se o que se pretende é fundamentar esta sobre bases sólidas e permanentes, a salvo polo tanto dos vaivéns de vontades políticas.

E a norma que fundamentalmente hai que ter en conta a este respecto é a do artigo 149.1.3.<sup>ª</sup> da CE, xa que a do artigo 93 do propio texto constitucional que, como se sabe, é a que posibilitou o proceso de integración europea, apenas ten relevancia para os efectos que nos ocupan.

O artigo 149.1.3.<sup>ª</sup> declara que “as relacións internacionais” son competencia exclusiva do Estado. Así de taxativa se mostra a norma constitucional, aínda que esta atribución resulta en principio coherente pensando en que a capacidade para as relacións internacionais se ligou tradicionalmente á noción de soberanía que se lles atribúe unicamente aos Estados independentes e da que, polo tanto, carecen as entidades territoriais que, se é o caso, conforman un Estado complexo como o noso.

Regap



ESTUDIOS

Agora ben, as cousas, a nivel conceptual, parecen estar o suficientemente claras como para poder afirmar que cando, en xeral, se alude ás “relacións internacionais” se está a concernir un ámbito distinto daquel que acolle á UE, que posúe unha configuración xurídica diferente á que tradicionalmente conforma as relacións entre Estados no ámbito internacional. E iso é porque, cando da UE se trata, estamos ante o que habitualmente se coñece como unha “organización supranacional”. O propio TC declarou para estes efectos que cando España actúa no ámbito da UE está a facelo nunha estrutura xurídica moi distinta á tradicional das relacións internacionais, pois o proceso de integración europea veu crear unha orde xurídica, a comunitaria, que para o conxunto dos Estados compoñentes da UE pode considerarse a certos efectos como “interna” (STC 165/1994, do 26 de maio de 1994).

E partindo das anteriores consideracións, cabe preguntarse se a CE, fóra da previsión do artigo 93, realmente se chegou a formular nalgún momento o panorama resultante da integración ou, se formulándoo, o deixou a expensas de que esta se producise no futuro. Parece, en tese razoable, que o lexislador se inclinaria por pospor toda regulación sobre as relacións coa UE supeditándoa a unha posterior reforma do texto constitucional cando o momento se producise.

Non obstante, unha boa parte da doutrina non o entende así e inclínase, en cambio, por considerar que o constituínte se decantou por unha visión un tanto simplista ou simplificadora das relacións internacionais, comprendendo neste termo toda actividade exterior do Estado, fóra da actividade estritamente interna. É posible pensar, á vista de como transcorreu a discusión parlamentaria do texto neste punto, que o constituínte deliberadamente non quixo entrar a afondar nunha materia certamente conflictiva e complexa, cando xa de por si o era o propio fenómeno autonómico en xeral.

Sexa dun ou doutro xeito, o certo é que, de acordo coa liña apuntada, a CE no seu artigo 149.1.3.<sup>a</sup> estaría a incluír dentro do termo “relacións internacionais” as relacións coa UE sen prever por iso ningunha norma competencial específica dirixida a regular a participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coa UE.

Cómpre dicir que a CE neste punto foi obxecto de críticas, tanto pola súa brevidade como por non ser en absoluto consecuente coa estrutura do Estado composto ou complexo que ela mesma institúe no título VIII. E mesmo compartindo o razoable da crítica, o certo é que nos anos en que se redactou e viu a luz o texto constitucional, o horizonte da integración era aínda incerto. Se a iso unimos o tempo histórico que se vivía, coa necesidade de asentar os piares esenciais do novo Estado, comprendense mellor as indubidables carencias da CE neste punto. Certo é que ademais o paso do tempo foi encaixando cada cousa no seu sitio, tarefa á que contribuíu de xeito decisivo a xurisprudencia do TC.

Pois ben, descartado o recurso ao artigo 150.2 da CE (opción esta que se barallou para propiciar a participación autonómica nos asuntos europeos e que, como é sabido, posibilita que o Estado, mediante lei orgánica, transfira ou delegue nas Comunidades Autónomas facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que sexan susceptibles de transferencia ou delegación), é en principio, o artigo 149.1.3.<sup>a</sup> da Constitución o único precepto competencial que se pode relacionar directamente coa materia que aquí tratamos e sobre o que, xa que logo, debe xirar a análise que nos propomos.

Pois ben, unha primeira lectura deste artigo dá pé inmediatamente a considerar que ás Comunidades Autónomas lles está vedada calquera actuación neste ámbito, pois estas non son, como vimos, nin suxeitos de dereito internacional, nin poden tampouco en consecuencia establecer relacións internacionais.

Se xunto a iso valoramos que mesmo o artigo 93 do propio texto constitucional lles atribúe ás Cortes Xerais ou ao Goberno, en exclusiva, a garantía de cumprimento dos tratados e resolucións internacionais, comprenderase a dificultade inicial para articular canles de participación das Comunidades Autónomas.

E é que a exclusividade da competencia estatal sobre relacións internacionais aplicada no sentido máis restritivo e na denominada fase ascendente ou de toma de decisións implicaría xa non só a atribución ao Estado da representación de España ante a Unión Europea –o cal pode resultar razoable–, senón tamén que a definición da posición española nos órganos decisorios da Unión lle correspondería tamén en exclusiva ao Goberno da nación, o cal xa non resulta coherente, estando en moitos casos en xogo decisións que afectan a ámbitos competenciais exclusivos das Comunidades Autónomas.

Así as cousas, non obstante, a propia evolución do sistema constitucional foi dando paso, tanto na xurisprudencia como na doutrina, a unha interpretación máis aberta do precepto constitucional, descartando polo tanto aquela que tende a asimilar as relacións internacionais con calquera actividade exterior do Estado.

Nesta liña, trataríase entón de afondar nesta cuestión máis alá do teor literal do artigo 149, para analizar, á vista de que as Comunidades Autónomas posúen competencias derivadas dos artigos 148 e 149 da CE afectadas pola integración europea, se resulta factible articular esas competencias no marco do proceso de toma de decisións comunitario e de se todo iso se pode compatibilizar coa titularidade estatal exclusiva que establece o artigo 149.1.3.<sup>a</sup> sobre as relacións internacionais.

En definitiva, aínda partindo da convicción de que o protagonismo do Estado nesta materia é incuestionable e que a este, polo tanto, lle corresponde dirixir en exclusiva toda a actividade do noso país no seo da UE, en virtude do principio de unidade de acción, tratábase de buscar o punto de equilibrio que permitise, non obstante, a competencia estatal, recoñecer ás Comunidades Autónomas, cando, como dicimos, estean en xogo competencias exclusivas destas, un dereito a participar xunto aos representantes do Estado na formación das decisións ante os diferentes órganos comunitarios.

Hai que dicir que o propio TC, malia os seus pronunciamentos iniciais, seguiu posteriormente unha liña de maior apertura fronte ás rixideces do texto constitucional, postulando a aplicación do principio de cooperación entre o Estado e as Comunidades, ata chegar, mesmo, a admitir como fundamento constitucional desa participación as regras internas de delimitación competencial, aínda que reservando, iso si, en todo caso para o Estado o que denomina “responsabilidade ou resposta última” en materia de relacións internacionais.

O tribunal, aínda que en referencia á fase descendente ou de execución do dereito comunitario, marcou unha liña moi clara no establecemento de límites á competencia estatal, da que tamén cabe extraer consecuencias en relación coa fase de toma de decisións, cando sinalou que “o Estado non pode ampararse por principio na súa competencia exclusiva sobre

as relacións internacionais para estender o seu ámbito competencial a toda actividade que constitúa desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo. Se así fose, dada a progresiva ampliación da esfera material de intervención da Comunidade Europea, debería producirse un baleirado notable da área de competencia que a Constitución e os Estatutos lles atribúen ás Comunidades Autónomas “... (STC 236/1991, do 12 de decembro).

Pois ben, todo iso lévanos a considerar que hoxe xa non resulta posible referenciar a participación das Comunidades Autónomas nas institucións comunitarias nun único título competencial, o do artigo 149.1.3.ª da CE. A eventual afectación de competencias autonómicas exclusivas cando se trata de fixar a posición do Estado ante as institucións comunitarias leva inescusablemente a tomar en consideración as ditas competencias, compatibilizándoas en todo caso coa que lle corresponde ao Estado nas relacións internacionais. E é que están aquí en xogo principios constitucionais de necesaria observancia, como é o de “autonomía das nacionalidades e rexións” do artigo 2 da CE.

Ademais, existe hoxe coincidencia unánime na doutrina científica sobre que as relacións internacionais ás que se refire o artigo 149.1.3.ª da CE están referidas exclusivamente ao chamado “núcleo duro” ou núcleo esencial da actividade exterior do Estado (o *treaty making power*), constituído, entre outras, pola dirección da política exterior, a capacidade de celebrar tratados e a responsabilidade asumida polo Estado no ámbito internacional, e que hai, non obstante, fóra deste núcleo un campo de acción exterior susceptible de intervención autonómica a través do exercicio das propias competencias (competencia *ratione materiae*) que non invade o ámbito de competencia estatal.

Así pois, a conclusión que cabe extraer de todo iso á hora de abordar a cuestión que nos ocupa é que o artigo 149.1.3.ª non posúe o monopolio en canto referente único na determinación das competencias que poidan corresponder tanto ao Estado como ás Comunidades Autónomas nos procesos de decisión comunitarios, cando se trata de fixar a posición española. Deberemos deste modo ampliar a perspectiva de análise, conxugando, en cada caso, o citado artigo co artigo 2 e cos tipos competenciais que na materia discutida poidan corresponder á Comunidade Autónoma de que se trate. Dado que o nivel competencial non é o mesmo para todas as Comunidades Autónomas, deberá facerse, polo tanto, unha análise pormenorizada de cada situación sen que caiba por iso establecer regras xerais.

Vista no xeito que acaba de ser exposta, non cabe máis que apelar nestes casos a principios esenciais da presenza exterior, como son os de cooperación e unidade de acción entre o Goberno do Estado e as Comunidades Autónomas, de tal forma que estas non só deberían ser oídas preceptiva e previamente polo Estado cando se trate de fixar por este posicións ante os distintos órganos da UE, en materias que lles afecten en razón, ben das competencias que teñen atribuídas ou ben pola simple afectación dos seus intereses, senón que, ademais, a súa posición debería ser tomada en consideración para determinar a posición que debe defender o Estado nas institucións comunitarias.

Agora ben, é importante sinalar que a posición da Comunidade ou Comunidades Autónomas afectadas non vincula en ningún caso o Estado, que pode libremente acollela ou non, por moito que, en caso de descoñecer a posición autonómica, deba motivar a súa decisión. Así o sinala expresamente a STC sobre o Estatuto de Cataluña, do 28 de xuño de 2010, cando di, en referencia a este particular, que “en tales casos, aínda que esa posición resulte definida



como determinante, o Goberno do Estado pode non libremente acollela, aínda que debe motivar entón ante a Comisión Bilateral Generalitat-Estado o non acollemento da posición do Goberno da Generalitat". Aquí entendemos que a motivación non pode limitarse a razóns meramente formais, senón que debería basearse en altas razóns ou intereses do Estado. Pénsese ao respecto que as situacións que poden darse nestes casos son moi variadas, desde que o eventual conflito se formule entre o Goberno do Estado e unha Comunidade Autónoma, ou mesmo pode darse o suposto de que na actuación negociadora aparezan contrapostos os intereses de varias Comunidades Autónomas entre si.

Así pois, para os efectos do aquí tratado e como medio de articular a participación das Comunidades Autónomas ante as instancias europeas, habería que distinguir, con base nos fundamentos competenciais ata agora expostos, dúas facetas ou fases diferenciadas. Por un lado, a de formación interna da vontade ou posición a adoptar ante calquera tipo de decisión que haxa que tomar ante as diferentes instancias europeas, ben sexa lexislativa ou doutro tipo e, por outro lado, a de expresión da vontade mesma, que implica o compromiso do Estado en obrigarse (*ius contrahendi*) e, polo tanto, tamén a responsabilidade deste en caso de incumprimento. Desta forma, mentres esta última lle compete en exclusiva ao Estado –único posuidor da soberanía, como viamos–, a primeira é perfectamente compartible entre o Estado e as Comunidades Autónomas, con base esencial nos principios de autonomía, cooperación e unidade de acción.

E aínda que, como vimos, a CE non se formulou no seu momento que a integración podía afectar ao sistema de distribución territorial de competencias do título VIII, o certo é que si se produciu materialmente esta afectación e, ante esta realidade, fíxose necesario buscar fórmulas que eviten a patente contradición que se produce entre o artigo 2 e o 149.1.3.<sup>a</sup> da CE cando están en xogo competencias autonómicas exclusivas ou intereses que derivan delas.

Outro aspecto a determinar sería o de cales poidan ser na práctica esas formas de participación, cuestión esta da que, en función da realidade actual, nos ocuparemos máis adiante.

Por último, deberemos referirnos ao dereito das Comunidades Autónomas a seren informadas polo Estado sobre os asuntos da UE que lles concirnen máis directamente, en función ben da competencia que poidan posuír sobre unha determinada materia ou ben, en termos máis xerais, cando poida resultar do seu interese.

E a este respecto cómpre dicir que, chegados ao punto en que, como vimos, é posible articular con base xurídica canles de participación das Comunidades Autónomas nos procesos de decisión comunitarios, o dereito a obter información neste ámbito por parte das Comunidades Autónomas require pouca máis explicación, como non sexa dicir que este dereito se presenta como unha premisa indispensable para poder exercer o dereito de participación con mínimas garantías de acerto.

En efecto, a subministración de información do Estado ás Comunidades Autónomas vén realizándose en maior ou menor medida desde a integración de modo habitual por diversas canles, pero, fundamentalmente, como logo veremos, a través da Consellaría para Asuntos Autonómicos da Representación Permanente de España ante a UE, creada por acordo da Conferencia para asuntos relacionados coa UE, do 9 de decembro de 2004.

REGAP



ESTUDIOS

Tamén é importante neste sentido, o labor que levan a cabo as oficinas de “representación” das Comunidades Autónomas en Bruxelas, establecidas desde xa pouco despois da adhesión baixo diferentes fórmulas xurídicas, fundacións, entes públicos, sociedades, etc., e que foron formalmente consagradas a partir da STC 165/1994, ao considerar que “... a natureza e importancia das actividades das institucións comunitarias sobre o exercicio das competencias das Comunidades Autónomas conducen a apreciar que, en forma natural, deberá existir un labor de seguimento e información por parte das Comunidades Autónomas”.

As ditas oficinas obtiveron tamén pouco máis tarde recoñecemento na Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado cando, ao regular a organización desta no exterior, no artigo 36.7 estableceu que, “en cumprimento das funcións que ten encomendadas e tendo en conta os obxectivos e intereses da política exterior de España, a Administración xeral do Estado no exterior colaborará con todas as institucións e organismos españois que actúen no exterior e, en especial, coas oficinas das Comunidades Autónomas”.

Estas oficinas son un elemento importante no proceso que posibilita a participación das Comunidades Autónomas ante as instancias europeas, pois, pola súa especialización e localización, entre outras funcións, permiten aos diferentes gobernos rexionais entrar en contacto con representantes das institucións europeas, crear mecanismos de apoio para as propostas que as rexións presentan ante estas e establecer redes de información para o Goberno autonómico correspondente, e que así este poida establecer a súa estratexia de actuación ante as diferentes políticas que lle afectan.

Desta forma as oficinas das Comunidades Autónomas, tras as reticencias iniciais, aparecen en determinado momento como un feito xeneralizado e plenamente consolidado no noso modelo actual, aínda que hai que significar que nestes últimos anos a crise económica fixo estragos tamén neste ámbito, debido á necesidade de reducir gasto público, e iso levou algunhas Comunidades Autónomas a pechar as súas oficinas para integrar a función que realizaban dentro da Representación Permanente de España ante a UE.

### 2.3 O actual modelo de participación das Comunidades Autónomas e o seu proceso evolutivo

O actual modelo de participación das Comunidades Autónomas nos asuntos relacionados coa UE inspírase esencialmente en dous principios aos que xa fixemos referencia, o de colaboración e o de unidade de acción. O primeiro deles supón a posta en común de intereses baixo a premisa da lealdade institucional e o segundo implica ante todo coordinación na acción exterior para que esta sexa integrada e xa que logo resulte eficaz.

Pódese dicir, de xeito xeral, que o modelo de participación español non difire esencialmente daquel de que están dotados os Estados da UE que teñen unha estrutura territorial complexa ou descentralizados. Máis alá desta afirmación, os límites deste traballo non nos permiten afondar máis nos modelos a comparar, materia esta da que, por outra parte, se ocupou con certa extensión a literatura científica.

Se, como xa dixéramos, a dirección da acción exterior lle corresponde ao Estado, a ninguén debe estrañar, polo tanto, que a competencia para definir o modelo de participación e en

xeral, da acción exterior do Estado, corresponda tamén a este, en virtude do establecido nos artigos 149.1.3 e 149.1.18 da CE (bases do réxime xurídico das Administracións públicas), e máis particularmente con base no establecido na Lei 2/2014, do 25 de marzo, da acción e do servizo exterior do Estado.

Concretamente, sobre este particular, a STC 31/2010, do 28 de xuño, sobre o Estatuto de autonomía de Cataluña, declara que "(...) é ao Estado ao que, no exercicio da competencia reservada no artigo 149.1.3, lle corresponde determinar os supostos concretos, termos, formas e condicións das participacións indicadas no precepto estatutario, participacións que ademais non poden privar o Estado das súas exclusivas facultades de decisión neste ámbito".

E claro reflexo desa sentenza é a propia Lei 2/2014 citada, a que marca como obxecto no seu artigo 1 "regular a acción exterior do Estado, enumerar os seus principios reitores, identificar os suxeitos e ámbitos desta, establecer os instrumentos para a súa planificación, seguimento e coordinación e ordenar o servizo exterior do Estado (...)".

Polo que en particular se refire á participación das Comunidades Autónomas, dá conta no seu preámbulo de que a CE creou o marco xurídico necesario para o recoñecemento a diversos suxeitos, entre eles as Comunidades Autónomas a través dos seus estatutos de autonomía, de competencias en materia de acción exterior, tanto no ámbito da UE como no da acción exterior en sentido propio. Así, coherentemente con tal declaración, recoñece no seu artigo 5 as Comunidades Autónomas como suxeitos activos da acción exterior do Estado e, así mesmo, recoñécelles a capacidade para levar a cabo actividades no exterior, que en todo caso deberán adecuar estas ás directrices, fins e obxectivos da política exterior fixados polo Goberno.

Pois ben, tendo en conta o longo proceso evolutivo que levou ao actual modelo de participación, debemos reparar na transcendencia deste explícito recoñecemento que ademais se produce nun dobre ámbito de actuación, o da UE, e o máis amplo da acción exterior. Condénsanse así nesta declaración as liñas esenciais que foran marcadas polo TC en diferentes sentenzas. Deberemos volver referirnos a esta norma nas páxinas que seguen.

E é que, efectivamente, o actual modelo de participación das Comunidades Autónomas foise fraguando, non sen esforzo, ao longo do tempo, e concretamente desde o ano 1988 ata os nosos días, mediante a acción concertada entre o Estado e as Comunidades Autónomas, no seo da Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas (CAR-CE), hoxe denominada Conferencia para Asuntos Relacionados coa Unión Europea (CARUE), que é un órgano que reúne representantes do Estado e das Comunidades Autónomas para discutir e convir sobre os temas relacionados coa UE.

Así os primeiros acordos producíronse en novembro de 1990, plasmados a través de dous documentos asinados polo Estado con cada unha das Comunidades Autónomas –con excepción do País Vasco, que finalmente non os subscribiu– e que tiñan por obxecto dúas materias específicas. O primeiro era sobre axudas públicas e concretamente prevía un procedemento coordinado entre o Estado e as Comunidades Autónomas para a comunicación desas axudas á Comisión Europea. O segundo referíase aos procedementos precontenciosos na Comisión Europea e os asuntos relacionados co Tribunal de Xustiza da UE, establecendo, igual que no anterior acordo, canles de comunicación á Comisión e ao Tribunal de Xustiza con ocasión

de procedementos, recursos ou calquera conflito xurídico formulado por estes órganos en relación coas Comunidades Autónomas.

Pouco despois destes acordos, o 29 de outubro de 1993, chegouse a un novo acordo polo que se decidía institucionalizar a Conferencia, que compuñan o ministro para as Administracións Públicas, que a presidía, e representantes por cada unha das Comunidades Autónomas con rango de conselleiros.

Por outra banda, o ámbito temático da conferencia estaba integrado por tres bloques de materias. Por un lado, a información ás Comunidades Autónomas e a discusión en común sobre o desenvolvemento do proceso de construción europea, e por outra, o tratamento e resolución de cuestións de alcance xeral, tales como a técnica normativa para incorporar o dereito comunitario ao dereito interno. Finalmente, establecía un esquema de participación das Comunidades Autónomas nas institucións europeas.

Pasamos así ao ano 1994, en que a Conferencia adoptou o “Acordo sobre participación interna das Comunidades Autónomas nos asuntos comunitarios europeos a través das conferencias sectoriais”. Este acordo foi definitivo para que as Comunidades Autónomas comezasen a tomar papel activo na formación da vontade estatal. En todo caso, convén precisar que o acordo se refería soamente a unha dimensión interna e, polo tanto, indirecta de participación das Comunidades Autónomas; é dicir, a través das distintas conferencias sectoriais, pero, aínda así, isto xa representaba un paso moi importante neste proceso.

En 1996 produciuse un acordo da Conferencia sobre a creación dun posto de conselleiro para asuntos autonómicos na Representación Permanente de España ante a UE en Bruxelas con competencia exclusiva para relacionarse coas oficinas das Comunidades Autónomas en Bruxelas e para a canalización da información ás Comunidades Autónomas.

En 1997 publícase a norma pola que se institucionaliza a Conferencia; é concretamente a Lei 2/1997, do 13 de marzo. Esta norma reproducía practicamente o esquema da Conferencia que viñera funcionando ata entón. A experiencia adquirida neste tempo xustificaba a elevación do rango formal da normativa ata entón en vigor.

En novembro deste mesmo ano, a CARUE adopta o seu primeiro acordo sobre participación das Comunidade Autónoma nos comités da Comisión Europea, ao integrar un representante autonómico, actuando en nome de todas as Comunidades Autónomas, na delegación española que participaba nas reunións dos comités de asistencia á Comisión. Por primeira vez, entón, posibilitábase formalmente a participación das Comunidades Autónomas nas institucións comunitarias.

O 9 de decembro de 2004 é cando se dá un paso definitivo de cara ás aspiracións das Comunidades Autónomas, pois a Conferencia adopta o acordo que posibilita definitivamente a estas a participación nas reunións, esta vez do Consello de Ministros da UE. Esta participación prodúcese naquelas reunións que afectan especialmente ás competencias das Comunidades Autónomas, sinaladamente: agricultura e pesca; medio ambiente; emprego, política social, sanidade e consumo; e educación, xuventude e cultura.

O sistema de representación autonómica consistía na incorporación á delegación española dun membro, con rango de conselleiro, que representaba todas as CC. AA. nos asuntos que

afectasen ás súas competencias. Era elixido polo pleno de cada unha das dez conferencias sectoriais concernida polos asuntos a tratar, por un período de seis meses.

O representante autonómico designado asumía así a concertación coa Administración xeral do Estado, co compromiso de pór á disposición do resto de CC. AA. a documentación completa sobre o asunto de que se tratase. Así mesmo, debía mantelas regularmente informadas sobre as negociacións e, finalmente, debía consensuar unha posición común nas negociacións co resto de CC. AA. afectadas. O representante autonómico interviña co devandito mandato nas reunións en calidade de membro de pleno dereito da delegación española.

Nesa mesma data do 9 de decembro de 2004, a CARUE adopta outro acordo relevante sobre a Consellaría para Asuntos Autonómicos na REPER, á que incorpora dous conselleiros autonómicos designados por consenso pola propia CARUE.

Despois destes dous transcendentos acordos, a representación autonómica no Consello de Ministros, sinteticamente expresada, faise efectiva nos diferentes niveis de traballo do Consello da UE. Así, ao Comité de Representantes Permanentes (COREPER) asisten os conselleiros para Asuntos Autonómicos na REPER. Nos grupos de traballo do Consello interveñen ou ben conselleiros para Asuntos Autonómicos na REPER ou ben persoal técnico designado polas CC. AA. que exerza nese momento a representación. Finalmente, no Consello intervén un membro do Consello de Goberno designado pola Comunidade Autónoma que posúe a representación

Na reunión da CARUE do 12 de decembro de 2006 acordouse unha Guía de boas prácticas, que establece un sistema de transmisión de información ás CC. AA., delimita os criterios utilizados para a designación do representante autonómico nos Consellos de Ministros e regula a coordinación entre as CC. AA., e entre estas e o Goberno de España.

En definitiva, como se pode apreciar, a Conferencia creada en 1988 tivo ao longo do tempo e ata os nosos días un papel decisivo no deseño do marco de participación das Comunidades Autónomas no proceso decisional ante a UE.

Hai que facer referencia por último, noutro plano, ao mecanismo de alerta temperá e ao acceso ao Tribunal de Xustiza. En canto ao primeiro, foi creado polo artigo 12 do Tratado da UE, coñecido como Tratado de Lisboa, de colaboración entre os Parlamentos Nacionais e o Parlamento Europeo. A razón que xustificou a creación deste mecanismo foi o feito de que o proceso de integración europea produciu a transferencia de competencias nacionais á UE, e iso fixo que o papel dos parlamentos nacionais se reducise sensiblemente. Constatado isto, o Tratado de Lisboa deu un paso adiante conferíndolles novas funcións aos parlamentos dos estados membros e reforzando tamén o Parlamento Europeo. Agora así, os parlamentos nacionais, dentro dos que naturalmente se inclúen os das Comunidades Autónomas son informados dos proxectos de actos lexislativos da UE e ademais encárgaselles velar polo cumprimento do principio de subsidiariedade mediante o sistema de alerta temperá. Tamén participan nos procedementos de revisión dos tratados e nos mecanismos de avaliación de certas políticas da UE.

Por outra banda, en referencia ao segundo aspecto, a capacidade procesual das rexións ante o Tribunal de Xustiza, hai que dicir de entrada que o sistema existente actualmente presenta para estas moitas dificultades. Así, mesmo inicialmente o tribunal nas súas sentenzas puña

en igual condición as rexións e os particulares cando se trataba de interpor un recurso e, polo tanto, só podían acudir ao tribunal para os efectos de recorrer contra aqueles actos normativos de que fosen destinatarios ou que lles afectasen directamente, negándolles polo tanto calquera status especial. O Tratado de Lisboa supuxo un pequeno avance xa que alixeira os requisitos de admisibilidade dos recursos, aínda que, en definitiva, as Comunidades Autónomas seguen dependendo do Estado para acceder ao Tribunal de Xustiza. Os termos en que as Comunidades Autónomas, a través dos servizos xurídicos do Estado, poden acudir ao tribunal están fixados nos acordos alcanzados no seo da CARCE; o primeiro foi no ano 1990, posteriormente derogado polo de 1997, do 11 de decembro.

O acordo regula aqueles supostos de recurso de anulación en que unha Comunidade Autónoma desexa que unha disposición ou acto adoptado por unha institución comunitaria sexa impugnada polo Estado, por entender que se atopa viciada de ilegalidade e afecta ás súas competencias ou intereses. Tamén abrangue aquel outros supostos en que unha Comunidade Autónoma está interesada na interposición dun recurso de inacción porque a falta de actuación dunha institución comunitaria lle cause algún prexuízo, ou mesmo aqueles supostos en que se considere oportuno solicitar do Tribunal de Xustiza un ditame sobre a compatibilidade co Tratado CE dun acordo previsto pola UE.

A decisión acerca de se finalmente se interpón ou non o recurso está regulada no acordo a través dun procedemento en que interveñen as demais Comunidades Autónomas e o propio Estado.

Hai que deixar tamén aquí sinalada a posibilidade introducida polo Tratado polo que se establece unha Constitución para Europa do ano 2004 (TCE), de que as rexións en determinados supostos poidan presentar ante o Tribunal de Xustiza un recurso de anulación. Non obstante, hai que matizar que esta é unha vía indirecta xa que iso se debe formular no seo do Comité das Rexións e por cuestións que afecten propiamente a este órgano.

Como dicíamos ao comezo, existen outras eventuais canles de participación das Comunidades Autónomas na fase de decisión dos órganos comunitarios, en que estas nestes casos participan sen a intermediación ou colaboración do Estado, pola súa propia condición de entes rexionais. Como exemplo máis significativo, citabamos o Comité das Rexións, ao que nos imos referir brevemente agora.

Este Comité foi creado polo artigo 13.4 do Tratado da UE (TUE) ou Tratado de Maastricht, a partir da entrada en vigor deste en 1994 como organismo de carácter consultivo integrado por representantes dos poderes rexionais e locais de Europa, que na súa condición de tal participa na fase de formación da vontade comunitaria, en xeral, e do dereito comunitario derivado, en particular.

O Comité actúa emitindo ditames sobre as propostas que lle son presentadas tanto pola Comisión como polo Consello e deben facelo con carácter preceptivo en cuestións de significado interese, como a política rexional, o medio ambiente, a educación ou o transporte. Pola súa banda, o Comité pode emitir ditames por propia iniciativa e presentalos á Comisión, ao Consello ou ao Parlamento.

O número de membros de cada Estado fíxase fundamentalmente en función da súa poboación. A España neste momento correspóndenlle 21 representantes no Comité, sobre un

total de 344 membros. Os membros son cargos municipais ou rexionais electos, que son nomeados por catro anos polos Gobernos da UE, aínda que actúan con total independencia destes.

Convén tamén referirse aquí, aínda que sexa moi brevemente, á presenza das Comunidades Autónomas no seo de diferentes organizacións europeas de corte rexional que tiveron historicamente un gran peso no actual posicionamento das rexións na política europea, como son: o CPLR do Consello de Europa, ARE, ARFE, CRPM, CEDRE. Certo é que todas estas organizacións perderon, en parte, a súa noutroira posición relevante, sobre todo a partir da creación do Comité das Rexións.

## 2.4 Os estatutos de autonomía

Da mesma forma que a CE –coa integración nun horizonte relativamente próximo– era en extremo parca na súa regulación da cuestión europea –e naturalmente sen previsión ningunha no relativo a unha futura participación das CC. AA.–, a regulación que os textos estatutarios de primeira xeración, algúns aínda hoxe en vigor, fixeron desta cuestión foi máis ben escasa por non dicir nula, como viamos que sucedeu co Estatuto galego.

Así, pódese observar que tan só nos estatutos do País Vasco, de Canarias, de Aragón e de Murcia atopamos diferentes mencións, pero máis que á cuestión europea, estaban referidas aos convenios e tratados internacionais a asinar polo Estado.

Tratábase en todo caso de regulacións parciais e dispares, circunstancia esta última que presentaba non poucos problemas ante a carencia entón dunha regulación xeral de carácter estatal, cun mínimo regulador común, permitíndolles ás Comunidades Autónomas recoller determinadas particularidades afectantes ao seu territorio.

En calquera caso, os estatutos de nova xeración regulan, agora si de xeito detallado, aínda que non en todos os casos coa mesma extensión, as relacións das Comunidades Autónomas coas institucións da UE, recollendo determinadas facultades, cando resulten afectadas as súas competencias ou intereses, e, no que resulta máis significativo, recompilando e incorporando aos seus respectivos textos a ampla experiencia resultante da ordenación do sistema levada cabo no seo da CARUE desde a súa creación.

De xeito moi simplificado, os aspectos regulados polos estatutos de nova xeración pódense agrupar en cinco fundamentais:

- O dereito a recibir información dos convenios e tratados internacionais que poidan afectar a materias do seu interese específico.
- A participación na fase de formación da posición negociadora do Estado español ante a Unión Europea.
- A participación nas delegacións españolas ante as institucións europeas e en especial ante o Consello de Ministros.

Regap



ESTUDIOS

- A posibilidade de dirixir ao Estado as observacións e propostas en relación con iniciativas, proxectos normativos e decisións en tramitación na Unión Europea, así como o dereito a ser informada de tales proxectos.
- O desenvolvemento e execución do dereito da UE.

## 2.5 O Estatuto de autonomía de Galicia

O Estatuto de autonomía de Galicia non realiza ningunha previsión nin pronunciamento sobre as cuestións atinentes á UE. Acontece que, a diferenza dos estatutos de nova xeración que, como logo veremos, si conteñen previsións ao respecto, o de Galicia de 1981 non foi reformado desde que se aprobou. E é que, se como viamos a CE contén evidentes déficits na súa regulación da cuestión europea, comprenderase que o Estatuto galego, aprobado tan só tres anos despois desta, dificilmente podería aventurarse a facer previsións en tal sentido.

Por iso cabe formularse se ten relevancia xurídica o baleiro estatutario nesta materia. Sobre o particular pódese dicir que, se interpretásemos no sentido máis estrito as cláusulas competenciais previstas na CE, particularmente a do artigo 149.3 cando establece que “Todo o non asumido polos estatutos é da competencia do Estado”, e en ausencia de toda regulación da materia, deberíamos descartar calquera competencia neste ámbito por parte da nosa Comunidade Autónoma e, consecuentemente, a competencia pasaría inevitablemente ao Estado por aplicación da dita cláusula residual.

Non obstante, esta posibilidade, como doadamente se comprenderá, debe descartarse radicalmente. Pero é que, ademais, existen fundadas razóns de orde xurídica para negala.

Por un lado, porque non se pode falar, con propiedade, dunha competencia referida á “participación nos asuntos europeos” ou calquera outra que con distinta denominación se refira a este ámbito de actuación. O artigo 149.1.3 da CE foi obxecto de crítica pola doutrina científica por considerar as relacións internacionais como unha materia competencial, o mesmo que as restantes trinta e dúas que se relacionan no texto do artigo, e non propiamente como un ámbito de actuación, que é realmente o que en puridade correspondería.

Por outro lado, enlazado co anterior, ao seren as relacións internacionais unha facultade implícita na competencia material de que se trate, é dicir, por ser en certos casos a acción exterior unha actividade que se precisa para exercer competencias correspondentes a diferentes materias de titularidade autonómica, a súa asunción por parte do Estado, por aplicación da cláusula residual citada, implicaría unha limitación no exercicio de competencias autonómicas no exterior, constitucionalmente inviable.

Deste xeito, podemos concluír que non resulta a día de hoxe indispensable xuridicamente que os estatutos de autonomía consideren a regulación da cuestión europea para que as Comunidades Autónomas poidan ter unha participación efectiva nos procesos de decisión europeos. Polo tanto, aínda que conveniente, resulta ata certo punto irrelevante que estes aspectos non fosen recollidos no Estatuto de autonomía de Galicia. En todo caso, hai que deixar constancia de que a falta de regulación estatutaria sobre a cuestión



non impediu que na práctica a nosa Comunidade Autónoma desenvolvese unha intensa actividade neste eido.

## 2.6 O modelo galego do Decreto 178/2015, do 26 de novembro, polo que se regula a acción exterior

O conxunto de todas esas actividades ten hoxe fiel reflexo, a nivel organizativo e funcional, no recente Decreto 178/2015, do 26 de novembro, polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia, englobando, por un lado, a participación de Galicia nas instancias europeas, no seu dobre plano interno (conformación da vontade co Estado) e o europeo, e, por outro, aquelas relacións alleas ao ámbito que comprende a UE, é dicir, as relacións denominadas propiamente internacionais. Neste apartado deberemos referirnos unicamente ás actuacións desenvolvidas no seo da UE.

O decreto, no seu conxunto e dadas as limitacións que neste campo a regulación constitucional impón, vén habilitado pola normativa estatal na materia, as leis 2/2014, do 25 de marzo, da acción e do servizo exterior do Estado, xa referida; e a 25/2014, do 27 de novembro, de tratados e outros acordos internacionais.

Na súa regulación da acción exterior de Galicia na UE, considera, como dicíamos, dous planos de actuación. Por un lado, no plano interno, correspondente á colaboración co Estado na formación da posición española ante a UE, o decreto regula a presenza de Galicia na Conferencia para asuntos relacionados coa UE, nas conferencias sectoriais e no Grupo de Traballo de Asuntos Europeos e Acción Exterior.

Por outro lado, no plano europeo, a norma considera a presenza no Consello da UE, nos seus grupos de traballo, nos comités da Comisión Europea, no Comité das Rexións, no Comité Económico e Social Europeo, e no Tribunal de Xustiza da UE.

Nesta regulación, o decreto toma como referencia toda a produción xurisprudencial do TC existente na materia e, ademais, recolle nas súas liñas esenciais o modelo sobre participación das Comunidades Autónomas en asuntos europeos deseñado no seo da CARUE, ao que xa fixemos referencia anteriormente. Por outra banda, tamén prevé os mecanismos organizativos de actuación dentro da Administración da Comunidade Autónoma, tanto os xerais como os sectoriais, coordinados todos eles a través do Consello de Acción Exterior de Galicia.

Considera tamén o decreto a regulación da Fundación Galicia Europa como entidade instrumental do sector público autonómico galego para exercer a representación autonómica galega ante as institucións e órganos da UE. En particular, encoméndaselle prestar apoio aos distintos departamentos e entidades da Xunta de Galicia, así como ás restantes administracións públicas e organismos e corporacións galegas, no exercicio da súa participación nos asuntos da UE. En definitiva, pois, o seu papel non difire no esencial do que levan a cabo outras oficinas ou delegacións das Comunidades Autónomas en Bruxelas.

Regap



ESTUDIOS

## 3 A capacidade de compromiso internacional das Comunidades Autónomas: tratados e acordos internacionais

### 3.1 As previsións da Constitución

É o outro ámbito importante da acción exterior das Comunidades Autónomas, e respecto del cómpre dicir de entrada que a regulación constitucional ofrece unha marxe interpretativa máis reducida que a da participación nos asuntos europeos, aínda que xira sobre presupostos case idénticos: a exclusividade estatal das relacións internacionais do artigo 149.1.3.<sup>a</sup> da CE, por un lado, que inclúe o *ius contrahendi* estreitamente vinculado á sinatura de tratados internacionais entre Estados soberanos, e a autonomía recoñecida pola propia CE no seu artigo 137, por outro, que daría pé a considerar certos dereitos por parte das Comunidades Autónomas cando estean en xogo competencias propias sobre o sector de actividade que se pretende sexa obxecto dos ditos tratados.

Vemos tamén como non só o citado artigo 149.1.3, senón tamén os artigos 93 e 94.1 da CE, ao referirse a tratados cuxa celebración lle compete ao Estado e no seu nome ao Goberno da Nación, non se fai mención ningunha ás Comunidades Autónomas e todo iso permite completar a interpretación do artigo 149.1.3.<sup>a</sup> para concluír que esta é unha materia en principio reservada con exclusividade ao Estado.

Por outra banda, os estatutos de autonomía, mesmo os de nova xeración, limítanse a facultar as CC.AA. para solicitar do Estado a negociación de tratados que poidan afectar a competencias ou intereses da Comunidade Autónoma ou recoñécenlles o dereito a recibir información acerca da negociación relativa a eses tratados.

O Estatuto de autonomía de Galicia establece que a Comunidade Autónoma «poderá solicitar do Goberno que celebre e presente, se é o caso, ás Cortes Xerais, para a súa autorización os tratados ou convenios que permitan o establecemento de relacións culturais cos Estados con que manteña particulares vínculos culturais ou lingüísticos» (artigo 35.3), precepto este cuxa localización sistemática dentro da regulación dos convenios e acordos de cooperación entre a Comunidade Autónoma de Galicia e as demais Comunidades Autónomas (artigos 35.1 e 2) resulta expresiva da escasa marxe de actuación da Comunidade Autónoma.

Certo é que, malia todo iso, como logo veremos, tanto a necesidade, que se impoñía, como a máis recente lexislación estatal ditada en desenvolvemento da Constitución, abriron e clarificaron significativamente o panorama, ofrecendo, agora si, reais posibilidades de actuación ás Comunidades Autónomas neste ámbito.

Pero, de entrada, imos analizar o discorrer da xurisprudencia constitucional que nos permitirá comprender mellor a realidade actual.

En efecto, nunha fase inicial o TC pechou as portas, de xeito firme e taxativo, á posibilidade de concertación internacional por parte das CC. AA. Diso é mostra paradigmática a Sentenza 137/85, do 20 de xullo, referida a un denominado «Comunicado de colaboración» subscrito o 2 de novembro de 1984 entre o conselleiro de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente da Xunta de Galicia e a Dirección Xeral do Medio Ambiente do Goberno do Reino de Dinamarca. O dito documento, polo que se coñece, era en realidade unha mera declaración

de principios non vinculante e cuxos únicos efectos se circunscibían a que determinada empresa contratada pola Administración galega para a elaboración dun estudo ambiental, debía, en virtude dos termos contractuais subscritos, solicitar a colaboración técnica de diversos organismos da Administración danesa, polo que se ve, reputados coñecedores da materia obxecto do estudo.

Pois ben, ante o que parecía non ir máis alá dunha simple declaración de boas intencións, o tribunal entendeu que o documento invadía o título competencial reservado en exclusiva ao Estado. A sentenza na súa parte dispositiva expresaba: “Alcanzada, en virtude do exposto, a conclusión de que só ao Estado lle é viable concertar pactos internacionais sobre toda sorte de materias (non importa agora con que límites, senón que basta con afirmar a existencia no noso dereito dun único suxeito dotado de *ius contrahendi* na esfera das relacións internacionais), está claro que o acto impugnado neste proceso (...), en canto reflicte a existencia dun acordo ou compromiso recíproco de ambas as dúas partes, implica o exercicio pola Xunta de Galicia dunha competencia da que constitucional e estatutariamente carece. Pouco importa aquí que o acordo citado comprometa ou non a responsabilidade internacional do Estado. O importante é que a súa mera existencia revela que a Comunidade Autónoma de Galicia, actuando en nome propio e á marxe de toda actuación do Estado, realizou un acto ilexítimo desde unha perspectiva interna, constitucional, posto que o *ius contrahendi* pertence no noso dereito exclusivamente ao Estado”.

Certo é, todo hai que dicilo, que a sentenza tivo un voto particular que apuntaba xa nunha liña que se debería consagrar posteriormente, entre outras e como máis relevante, coa Sentenza 165/94, do 26 de maio. En primeiro lugar, ao recoñecer que as Comunidades Autónomas asumiran un conxunto de funcións públicas, exclusivas ou compartidas co Estado, que supoñen un ámbito material propio de actuación e que para desenvolver esas funcións unha Comunidade Autónoma pode precisar realizar determinadas actividades, “non xa fóra do seu territorio, senón mesmo fóra dos límites territoriais de España”,

O tribunal, despois de declarar excluídas das competencias autonómicas as “relacións internacionais”, aclaraba que estas, “en canto materia xurídica, non se identifican de ningún xeito co contido máis amplo que posúe a dita expresión en sentido sociolóxico, nin con calquera actividade exterior. Nin tampouco, obvio é, coa política exterior en canto acción política do Goberno”. Sinalaba neste sentido tamén que “a dimensión externa dun asunto non pode servir para realizar unha interpretación expansiva do artigo 149.1.3 CE que viña subsumir na competencia estatal toda medida dotada de certa incidencia exterior, por remota que sexa, xa que, se así fose, se produciría unha reordenación da propia orde constitucional de distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas...”.

Agora ben, xunto a esta delimitación que lles ofrecía ás CC. AA. certa marxe de manobra na realización de actividades exteriores, a propia sentenza, cun sentido marcadamente restritivo, sinalaba tamén que “as relacións internacionais obxecto da reserva contida no artigo 149.1.3 CE son relacións entre suxeitos internacionais e rexidas polo dereito internacional. E iso exclúe necesariamente que os entes territoriais dotados de autonomía política, por non seren suxeitos internacionais, poidan participar nas relacións internacionais e, conseguintemente, concertar tratados con Estados soberanos e organizacións internacionais gobernamentais”.

O TC tamén delimitou o contido da competencia estatal, do «*ius contrahendi*», referíndoo ás actuacións que as CC. AA. non poderían realizar por seren intrínsecas a este, como as

Regap



ESTUDIOS

que orixinen obrigas inmediatas e actuais fronte a poderes públicos estranxeiros, incidan na política exterior do Estado, ou aqueloutras que xeren responsabilidade deste fronte a Estados estranxeiros ou organizacións inter ou supranacionais. O Tribunal limitaba ademais a actividade exterior das CC. AA. a aquelas que fosen necesarias, ou polo menos convenientes, para o exercicio das súas competencias.

A STC 80/1993, do 8 de marzo, matizara tamén os poderes dos órganos centrais do Estado nesta materia no sentido de que eses poderes –particularmente os referidos ao control e vixilancia para o aseguramento da execución dos tratados e acordos que se prevén no artigo 93 da CE– “o que non poden é afectarse á competencia mesma que constitucionalmente deban desenvolver e exercer as Comunidades Autónomas, desprazándoa ou substituíndoa anticipadamente polo exercicio de poder, que, nese caso, non serán xa de control e vixilancia”.

Polo tanto, como vemos, a xurisprudencia deste tempo, malia non dar aínda un paso definitivo, presenta xa significativos aspectos na evolución positiva que debería ter posteriormente esta materia e, o máis importante, o que achega a distinción entre as actividades conformantes da política exterior daquelas que teñen certa “proxección exterior”.

De todos os xeitos, a xurisprudencia constitucional, coas matizacións apuntadas, resultaba neste campo reiterada e clara no sentido de declarar que o título competencial contido no artigo 149.1.3.<sup>a</sup> da CE non lles permitía ás Comunidades Autónomas subscribir acordos ou convenios con países soberanos, e iso con independencia da competencia que a Comunidade Autónoma posuise sobre o sector material de actividade que se pretendía que fose obxecto dos acordos, competencia esta que, aínda que non resultaba indiferente, cando se trataba de reclamar determinado protagonismo nas fases de preparación e execución dos acordos, si o era para os efectos do denominado *ius contrahendi*.

Así pois, tan só ao Estado, segundo unha doutrina que como dicimos resulta uniforme, lle corresponde o chamado *treaty-making power* nas relacións internacionais, e nestes termos corrobóranse distintas sentenzas do Tribunal Constitucional, por todas a 137/1989, do 20 de xullo, cando sinala que “na perspectiva de *Constitutione lata* existe unanimidade doutrinal en afirmar a exclusiva titularidade estatal da competencia para obrigarse por medio de convenios ou tratados internacionais. A nosa Constitución non contén excepción ningunha ao respecto en beneficio das CC. AA., nin en función de tales ou cales materias, aínda que, como é claro, tampouco impide que a cooperación entre o Estado e as CC. AA. se proxecte tamén neste ámbito, mediante estruturas axeitadas, para as que tanto a propia Constitución (artigo 150.2) como o dereito comparado (tratados-marco, etcétera) ofrecen amplas posibilidades”.

E tal conclusión, como sinala a citada sentenza, non só se deducía do artigo 149.1.3.<sup>a</sup> do texto constitucional, illadamente considerado, senón que atopaba así mesmo acomodo noutros preceptos da CE (artigos 93 e 94.1), nos antecedentes da elaboración desta e na interpretación efectuada a propósito polo lexislador dos estatutos de autonomía.

En definitiva, aínda que a STC 165/1994 permite a posibilidade de que as CC. AA. realicen actividades con proxección exterior, sempre topan coa barreira do *ius contrahendi*, que en todo caso segue pertencendo ao Estado, aínda que este se circunscribe exclusivamente ao *ius ad tractatum*. E a xurisprudencia posterior a esta transcendente sentenza non produciu grandes novidades neste panorama.

Deste modo, cabía unicamente a posibilidade de que, en virtude de fórmulas de colaboración co Estado, as Comunidades Autónomas puidesen solicitar do Estado a realización de convenios ou acordos. Por outra parte, ademais, en función da competencia *ratione materiae* que aquelas posúen, deberían en todo caso recibir información sobre os termos da negociación realizada polo Estado, sen descartar a posibilidade de formar parte da delegación española negociadora dos acordos.

O que sen dúbida resultaba máis claro era a participación das Comunidades Autónomas no proceso para levar a cabo a execución dos acordos, cuxo fundamento xurídico non difería do xa sinalado para o suposto de participación das Comunidades Autónomas nos procesos decisorios da UE.

### 3.2 O Convenio marco europeo sobre a cooperación transfronteiriza: os tratados de Bayona e Valencia

O Convenio marco europeo de cooperación transfronteiriza entre comunidades ou autoridades territoriais, do 21 de maio de 1980, ratificado por España o 10 de xullo de 1990, permitiu certa marxe de actuación para as Comunidades Autónomas nesta materia, establecendo un marco xurídico singular respecto ao ata agora sinalado.

Ese convenio estableceuse co obxectivo de promover a cooperación transfronteiriza entre “comunidades ou autoridades territoriais”, dentro do que recolle tanto “toda acción concertada tendente a reforzar e a desenvolver as relacións de veciñanza”, como, así mesmo, “a conclusión dos acordos e dos pactos convenientes para tal fin”. O Convenio suxeita as actuacións que deste modo se leven a cabo ás competencias das comunidades ou autoridades territoriais conforme fosen definidas no dereito interno.

O preámbulo do texto delimita, con carácter simplemente enunciativo, o ámbito material sobre o que poden versar os acordos referíndoo ao desenvolvemento rexional, urbano e rural, á protección do medio ambiente, ao avance das infraestruturas e dos servizos ofrecidos aos cidadáns e á axuda mutua en caso de sinistro. En definitiva, dados os amplos termos en que se presentaba o convenio, non existían dificultades á hora de incluír nel calquera materia competencia da respectiva Comunidade Autónoma como posible obxecto dos acordos, que poderían ser asinados, directamente, por esta independentemente das accións de tutela que se puidesen requirir por parte do Estado.

Tamén hai que citar neste *iter* o Tratado hispano-francés de desenvolvemento do anterior, do 10 de marzo de 1995, coñecido como Tratado de Bayona, que permitía a celebración de convenios e acordos entre entidades territoriais de ambos os dous países.

Maior interese para nós presenta o tratado que en outubro de 2002 asinaron España e Portugal sobre a cooperación transfronteiriza entre entidades e instancias territoriais, coñecido como “Tratado de Valencia”, e que entrou en vigor en xaneiro de 2004. Este tratado viña representar para as rexións españolas lindeiras con Portugal parecida cobertura á que para as rexións fronteirizas con Francia representou o Tratado de Bayona en 1997.

Con este tratado supérase definitivamente, no que á cooperación de Galicia co Norte de Portugal especificamente se refire, a etapa dos acordos asinados sen valor xurídico ningún,



pois a través deste texto os acordos ao seu amparo asinados polos organismos de cooperación transfronteiriza rexional dispoñen dun marco xurídico claro do que poden derivar obrigas mutuas. Ademais, a posibilidade de crear organismos de cooperación non reduce agora a actividade destes ao ámbito dos estudos ou a planificación, etc., como acontecía anteriormente, senón que, pola contra, a amplía para posibilitar a posta en marcha de organismos con personalidade xurídica que poden mesmo executar obras públicas ou xestionar en común equipamentos ou servizos públicos.

### 3.3 A Lei 25/2014, do 27 de novembro, de tratados e outros acordos internacionais

Se a Lei 2/2014, do 25 de marzo, supuxo un paso moi importante polo recoñecemento explícito que fai das Comunidades Autónomas como suxeitos da acción exterior do Estado, pódese dicir que esta Lei 25/2014, do 27 de novembro, supuxo un paso de xigante na materia que vimos tratando, pois, aínda que como vimos, o TC xa abrira as portas ao feito de que as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas propias competencias, puidesen desenvolver limitadamente certa actividade exterior, o tribunal non podía ir máis alá do seu papel de intérprete supremo da CE, suplindo o papel que lle corresponde ao lexislador. Faltaba por parte deste un recoñecemento formal explícito do que viña sendo xa unha realidade. A nivel normativo, o Real decreto 1317/1997, do 1 de agosto, fixera unha tímida incursión nesta materia, pero facíao ao abeiro do xa citado Convenio marco europeo de cooperación transfronteiriza e, polo tanto, o seu ámbito era limitado.

Pois ben, partindo da Convención de Viena sobre o dereito dos tratados, de 23 de maio de 1969 (“o Tratado dos tratados”) e a Convención de Viena sobre o dereito dos tratados entre Estados e organizacións internacionais ou entre organizacións internacionais, do 21 de marzo de 1986, xustifica a súa regulación baseándose en diversas causas. Por un lado, constata que no noso ordenamento xurídico, a única norma específica reguladora dos tratados fora o Decreto 801/1972, do 24 de marzo, sobre ordenación da actividade da Administración do Estado en materia de tratados internacionais, que co paso do tempo quedara obsoleto, tanto polo desenvolvemento experimentado polo dereito internacional como polos profundos cambios políticos e constitucionais vividos por España desde 1972. Por outro lado, considera que a práctica en materia convencional se foi facendo cada vez máis complexa, o que deu orixe na esfera internacional a novas formas de acordos.

Tamén finalmente pon de relevo –e isto é realmente o que aquí interesa– que a estrutura territorial do Estado que xorde a partir da Constitución significou o recoñecemento ás Comunidades Autónomas, a través dos seus respectivos estatutos de autonomía, de relevantes competencias en materia de acción exterior e, aínda que o texto da lei sinala a competencia exclusiva do Estado do artigo 149.1 da CE, que inclúe a capacidade de celebrar tratados internacionais, considera que, non obstante, as CC. AA. teñen competencia para despregar certas actividades de acción exterior entre as que cabe, por exemplo, a celebración de acordos internacionais non normativos. Tamén dispoñen de competencia para asinar acordos internacionais administrativos, en concreción ou execución dun tratado, e gozan, ademais, de competencias noutros aspectos da acción exterior.

En efecto, a lei distingue distintas categorías convencionais no ámbito do dereito internacional, diferenciando entre tratados e outros tipos de acordos internacionais. A figura do

tratado identifícaa co chamado “núcleo duro”, ao que xa nos referimos, e particularmente co *ius ad tractatum*, competencia polo tanto exclusiva do Estado, e que define no seu artigo 2, en termos case idénticos aos contidos na Convención de Viena de 1969, como “acordo celebrado por escrito entre España e outro ou outros suxeitos de dereito internacional, e rexido polo dereito internacional, xa conste nun instrumento único ou en dous ou máis instrumentos conexas e calquera que sexa a súa denominación”.

Pola súa banda, as outras dúas modalidades serían susceptibles de ser subscritas polas Comunidades Autónomas, concretamente os acordos internacionais administrativos e os acordos internacionais non normativos.

Son así varias as vías que a lei abre ás CC. AA. en relación coas diferentes categorías de acordos que acabamos de referir, pero a máis relevante refírese á participación destas na celebración de tratados internacionais

En efecto, en primeiro lugar, neste ámbito a lei prevé que as CC. AA. poidan instar do Goberno a apertura de negociacións para a súa celebración, sempre que teñan por obxecto materias da súa competencia ou interese específico, ou que afecten de xeito especial ao seu respectivo ámbito territorial. Sobre esta petición o Goberno debe resolver motivadamente.

Esta facultade xa se previra en varios estatutos de autonomía e, entre eles, como xa vimos, no Estatuto galego, aínda que limitada a aqueles Estados cos que Galicia mantén particulares vínculos culturais ou lingüísticos, marxe que, como vemos agora, se amplía considerablemente en virtude da nova lei. Os estatutos de autonomía de nova xeración (artigo 240.3 EA Andalucía e 196.3 EA Cataluña) contemplan, como dicimos, esta posibilidade, aínda que circunscrita ás materias competencia da Comunidade Autónoma que agora se amplía aos supostos de materias de interese específico da Comunidade ou de afectación especial ao seu ámbito territorial.

Por outra banda, o Goberno debe remitirles ás CC. AA. información sobre a negociación daqueles tratados internacionais –enténdese que negociados polo Estado– que teñan por ámbito materias da súa competencia ou interese específico ou que afecten de xeito especial ao seu respectivo ámbito territorial. Nestes casos as CC. AA. poden remitir as observacións que consideren convenientes sobre a negociación e o Goberno deberá decidir sobre estas motivadamente.

Aquí, o mesmo que no caso anterior, os Estatutos de Autonomía máis recentes consideran esta posibilidade pero de xeito máis limitado, é dicir, cando se vexan afectadas competencias autonómicas exclusivas que agora a lei amplía a outros supostos, xa citados, de materias de interese específico da Comunidade ou de afectación especial ao seu ámbito territorial.

Así mesmo, a lei posibilita que as CC. AA. poidan solicitarlle ao Goberno formar parte da delegación española que negocie un tratado internacional que teña por obxecto materias da súa competencia ou interese específico ou por afectar de xeito especial ao seu respectivo ámbito territorial. A solicitude deberá ser respondida de xeito motivado polo Goberno.

Novamente sucede tamén aquí, igual que nos dous anteriores supostos, que a lei é máis xenerosa que os estatutos á hora de considerar os supostos nos que as Comunidades Au-



tónomas poden formar parte das delegacións negociadoras, limitada na maioría dos textos autonómicos recentes a materias de competencia da Comunidade.

A lei de forma novidosa considera unha segunda modalidade que posibilita que as CC. AA. poidan asinar acordos internacionais administrativos, non constitutivos de tratado, en execución e concreción dun tratado internacional cando teñan por ámbito materias propias da súa exclusiva competencia e con suxeición ao que dispoña o propio tratado internacional. En todo caso, esta posibilidade está condicionada a que estea previsto no propio tratado. Trátase pois dunha competencia autonómica *ratione materiae* nos mesmos termos xa expresados en páxinas anteriores.

Exíxese nestes casos que os proxectos de acordos internacionais administrativos sexan remitidos ao Goberno antes da súa sinatura para informe xurídico da Asesoría Xurídica Internacional sobre a súa natureza, procedemento e sobre a forma máis axeitada de que sexan instrumentados de acordo co dereito internacional.

Os acordos internacionais non normativos, a terceira categoría de acordos que regula a lei, son identificados na práctica cos Memorandos de Entendemento ou coa sigla MOU (*Memoranda of Understanding*), que materializan ou instrumentan a asunción de compromisos políticos. Esta modalidade identifícase como un acordo de carácter internacional non constitutivo de tratado nin de acordo internacional administrativo que é asinado polo Estado, as Comunidades Autónomas e calquera outros suxeitos de dereito público con competencia para iso, que contén declaracións de intencións ou establece compromisos de actuación de contido político, técnico ou loxístico, e non constitúe fonte de obrigas internacionais nin se rexe polo dereito internacional.

Trátase neste caso de acordos de orde técnica ou política e en todo caso non xurídicos e que, polo tanto e a diferenza das outras modalidades, non constitúen fonte de obrigas internacionais nin polo tanto se rexen polo dereito internacional. Como a modalidade anterior, con carácter previo á súa formalización, deben ser remitidos ao Goberno para o seu informe xurídico.

En definitiva e a xeito de conclusión deste apartado, debe destacarse a transcendencia da Lei 25/2014, do 27 de novembro, e iso por diferentes motivos. Despois de case corenta anos de vixencia da CE, o artigo 149.1.3.<sup>a</sup> e outros artigos referentes á materia de tratados internacionais seguían sen desenvolverse cando, por outra parte, o Decreto 801/72 quedara claramente obsoleto. No que toca ao papel das CC. AA., ese baleiro fora suplido en certa medida tanto pola CARUE como, sobre todo, por unha valiosa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, quen, a pesar de non poder excederse no seu labor, ata o punto de exercer de lexislador positivo, impropio da súa función, lle cabe non obstante o acerto de ter sabido definir determinadas liñas competenciais que tanto o Estado como as CC. AA. non debían superar. En definitiva, faltaba por concretar de xeito preciso o que no ámbito internacional en cada caso os suxeitos públicos intervinientes podían e non podían facer.

Ese labor fíxoo con maior ou menor acerto a lei e nese sentido, como antes dicíamos, dáse un paso de xigante nesta materia ao manter o difícil equilibrio entre o papel do Estado e o das Comunidades Autónomas e ao delimitar claramente o ámbito de actuación destas na acción exterior referida á materia convencional.



Por outra banda, xunto coa Lei 2/2014, do 25 de marzo, da acción e do servizo exterior do Estado, conforma un conxunto uniforme e integrador que proporciona ante todo seguridade xurídica nunha materia que ata agora se movía no plano xurídico cuns parámetros basicamente especulativos. No caso concreto de Galicia, o Decreto 178/2015, do 26 de novembro, veu completar ese marco xurídico, contribuíndo en boa medida a eses obxectivos con grande acerto, dado que, entre outros aspectos, concreta os mecanismos internos para instrumentar as diversas formas de acordos das distintas institucións públicas galegas no exterior.

Tamén a lei achega do lado positivo que reconduce toda unha variada gama de acordos nos máis diversos ámbitos unicamente a tres modalidades convencionais, co cal vén clarificar e simplificar de xeito significativo o panorama e, por outra parte, tamén dá un paso máis alá mesmo que a propia xurisprudencia constitucional ampliando os supostos en que poden intervir as Comunidades Autónomas.

## 4 Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., e MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.; *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

ARGULLOL I MURGADAS, E.; "Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros Europeo", Galofré Crespi, J. (coord.), *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, 2003.

ARZOZ SANTISTEBAN, X.; "La autonomía Institucional y procedimental de los Estados miembros en la Unión Europea: mito y realidad", *Revista de Administración Pública*, n.º 191, 2013.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A.; "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales. Un estudio de Jurisprudencia constitucional", *Autonomies: Revista catalana de derecho público*, n.º 21, 1996.

BELTRÁN GARCÍA, S.; *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2001.

BELTRÁN GARCÍA, S.; *La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea* (variaciones o desvarios sobre un mismo tema), n.º 22, 2010.

BUSTOS GISBERT, R.; *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

CASTELLÀ I ANDREU, J. M.; "Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 6, 2008.

Regap



ESTUDIOS

- CORRAL SUÁREZ, M., e HERRERO DE LA FUENTE, A.; "La adhesión de España a la Comunidad Europea, factor desencadenante de la acción exterior de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 29, 2015.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes*, Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996, 1997.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; *La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada*, Dilex, Paracuellos del Jarama (Madrid), 2001.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.; "Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional", *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 16, 1993.
- FUENTE CABERO, I., "La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; "La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, n.º 33, 1991.
- GOBERNO VASCO, INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "La participación de las comunidades autónomas en los consejos de ministros de la Unión Europea", *Jornada celebrada en el Palacio Artaza*, 2 de xullo de 1998.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I.; *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. Condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2013.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. J.; "La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 294-295, 2004.
- ORTIZ VAAMONDE, S.; "El Tribunal Constitucional ante el Derecho comunitario", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 61, 2001.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; "Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ano 9, n.º 22, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S.; "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 5, n.º 14, 1985.
- PÉREZ TREMPES, P. (coord.), ROIG MOLÉS, E., e CABELLOS ESPIÉRREZ, M. Á.; *La participación europea y la acción exterior de la Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, 1998.
- PUEYO LOSA, J. A., "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: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, n.º extra 1, 2013.

TEROL BECERRA, M. J.; *Reformas estatutarias y proyección exterior de las comunidades autónomas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

SALINAS ALCEGA, S.; "La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: Las oficinas autonómicas en Bruselas", *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 14, 2009.

Regap



ESTUDIOS