

EL PODER EXTERIOR Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por TOMAS SOLIS GRAGERA

Subdirector general de Planificación
y Organización.
Ministerio de Asuntos Exteriores

Sumario: I. Introducción.-II. El artículo 149.1.3 de la Constitución española de 1978 y el concepto de relaciones internacionales.-III. Legislación comparada.-IV. Los Decretos de transferencias de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas.-V. Tratados Internacionales y Comunidades Autónomas.-VI. Relaciones culturales «especiales».-VII. Viajes al exterior de autoridades de las Comunidades Autónomas.-Conclusiones.

I. Introducción

El sistema político establecido por la Constitución española de 1978 tiene cuatro rasgos fundamentales puestos de manifiesto frecuentemente por la doctrina político-jurídica:

- a) La Monarquía parlamentaria racionalizada como forma jurídica de gobierno.
- b) El Estado social y democrático de derecho como forma jurídica de Estado.
- c) La puesta en marcha de un sistema de derechos fundamentales y libertades públicas jurídicamente protegido.
- d) La creación de un proceso hacia la configuración de un Estado de las autonomías.

Este proceso está prácticamente ultimado desde el punto de vista estructural, con la puesta en marcha de 17 Comunidades autónomas, configuradas como entes territoriales dotados de personalidad jurídica interna y en los que pretende operarse una cierta descentralización territorial del poder político.

En una primera aproximación teórica al contenido de esta ponencia, parecería que la cuestión es de fácil solución: al no ser las comunidades autónomas sujetos de derecho internacional, sino solamente de derecho interno, al carecer por tanto de personalidad jurídica internacional, y teniendo en cuenta que el artículo 149.1.3 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, podría parecer falta de lógica la pretensión de ligar de alguna manera el poder exterior del Estado con las Comunidades autónomas.

Sin embargo, si de la mera lectura de la Constitución, pasamos al bloque de la constitucionalidad y examinamos, como más adelante se hará, el contenido de los estatutos de autonomía y de los decretos de transferencias de funciones y servicios a las Comunidades autónomas, veremos que el problema se complica.

Por otro lado la práctica diaria, desde el punto de vista administrativo, a lo largo de los últimos meses, ha mostrado claramente el interés de las Comunidades autónomas por asumir algún tipo de protagonismo exterior, sobre todo desde el punto de vista de los viajes al extranjero de las autoridades de dichas comunidades.

A la vista de la indefinición jurídica y de la realidad práctica de cada día creemos acertadas las palabras del Profesor Jorge de Esteban: «En el problema de las autonomías hay que combinar constantemente el factor político con el jurídico. Una interpretación jurídica estricta de la Constitución, puede no ser "política" y viceversa, una aplicación meramente política puede correr el riesgo de violentar lo jurídico. De ahí que sea necesario encontrar un justo equilibrio creador.»

II. El artículo 149.1.1 de la Constitución española de 1978 y el concepto de relaciones internacionales

El párrafo 3 del artículo 149.1 de la Constitución confiere al Estado la competencia exclusiva en materia de «Relaciones Internacionales» sin otras especificaciones: reserva, pues, al Estado la materia íntegramente, lo cual, como iremos viendo, no deja de suscitar algunos problemas importantes. Ciertamente, para empezar, las «relaciones

internacionales» difícilmente pueden concebirse como una «materia» en el mismo sentido que lo son la mayoría de los objetos o asuntos atendidos por los poderes públicos relacionados en el artículo 149.1. Como ha observado con acierto Remiro Brotons, «la Constitución parece manejar un concepto ciertamente arcaico de las relaciones internacionales a las que concibe como una actividad totalmente distinta de la actividad interna del Estado, caracterizada no sólo por su proyección exterior, sino por referirse a objetos o asuntos sustancialmente distintos (la paz y la guerra, la representación exterior, etc.), cuando es más cierto que en el mundo actual la actividad exterior del Estado tiene, además de sus contenidos clásicos, la misma amplitud práctica que la actividad interna en cuanto que muy pocos asuntos de la política y la administración interna quedan fuera del ámbito de la actividad exterior».

Por esta sencilla razón es fácil comprender que la competencia en materia de relaciones internacionales, entendida en su máxima amplitud, puede condicionar el ejercicio de los poderes internos y, en lo que a nosotros nos interesa, incidir sobre las reglas constitucionales de distribución de competencias, alterándolas.

El problema no se plantea mayormente respecto de algunas responsabilidades internacionales del Estado que son indiscutibles y que en país alguno se le disputan, como son las de declarar la guerra y hacer la paz, el reconocimiento de Estados extranjeros o la representación exterior, por ejemplo. La cuestión tiene, sin embargo, otro color si lo que se considera son las enormes posibilidades que el Estado tiene de incidir en el orden interno de competencias al usar el «*treaty making power*». Los tratados internacionales pueden referirse a asuntos de la competencia exclusiva de los entes autónomos y en esta misma medida condicionar el ejercicio de sus competencias o incluso llegar a privarles de ellas. Esto último, sobre todo, si se llega a entender que, primero, el tratado sustituye a las normas internas que podrían dictar los territorios autónomos sobre la materia en cuestión, y segundo, que siendo el Estado el sujeto responsable en el ámbito internacional es a él precisamente al que le cumple ejecutar en su espacio territorial los compromisos contraídos.

Dicho lo anterior, es necesario delimitar, como cuestión previa, la naturaleza y el contenido de la expresión «relaciones internacionales» —utilizada por el artículo 149.1.3 de la Constitución—. En una

primera aproximación cabe señalar que el concepto citado carece de rigor técnico-jurídico y no permite, por sí mismo, llegar a conclusiones precisas sobre la complejidad que hoy tiene la función administrativa del Estado en el exterior, o si se prefiere, las funciones y servicios que realiza la administración exterior del Estado. La elección del concepto «relaciones internacionales» y no el de «política exterior», que se utiliza en otros artículos de la Constitución (art. 97), parece indicar que se pretende delimitar el ámbito de competencias administrativas que corresponden con exclusividad a la Administración Central del Estado en el exterior en relación con la que corresponden a las Comunidades Autónomas en el interior y no al ejercicio del «poder exterior» que sin ninguna duda corresponde al Estado, como sujeto de Derecho Internacional en sus relaciones con los otros Estados y con los demás sujetos de Derecho Internacional.

Desgraciadamente, es preciso reconocer que esta interpretación queda en cierto modo desvirtuada por la metodología empleada para la enumeración de las competencias exclusivas del Estado contenidas en el citado artículo 149 de la Constitución. En efecto, se han singularizado, al margen del concepto «relaciones internacionales» como competencias exclusivas del Estado, funciones administrativas como el comercio exterior, emigración, pesca marítima, régimen aduanero y arancelario, etc., que por su proyección «internacional» deberían haber sido incluidas en el concepto de las «relaciones internacionales» del Estado (central) por constituir, en gran medida, el contenido esencial, ya no sólo de la función administrativa exterior del Estado, sino también de decisiones políticas concretas, unilaterales o convencionales, de carácter bilateral o multilateral que no pueden desvincularse de una concepción moderna de la política exterior, sobre todo desde el punto de vista de la cooperación internacional.

Las razones de esta metodología no son difíciles de explicar. Se partía, inicialmente, en el proceso constituyente, de una fragmentación general de la Administración exterior del Estado entre los diversos Departamentos Ministeriales en los que habían surgido, con la tolerancia de la Presidencia del Gobierno y del propio Ministerio de Asuntos Exteriores, órganos administrativos con «competencias internacionales» propias y con presupuestos específicos que les permitían actuar con plena autonomía funcional y económica en su acción exterior.

III. Legislación comparada

A) *En general*

1. No deja de llamar la atención el hecho de que son precisamente los sistemas Federales los más restrictivos en materia de contactos exteriores de los Miembros de la Unión. Las respectivas Constituciones suelen ser lo suficientemente explícitas como para no requerir, por regla general, de una normativa específica que fije los condicionamientos y limitaciones de esos contactos. Los escasos problemas planteados (Quebec y Ontario en Canadá) los son más bien por consideraciones políticas internas que por su competencia específica —generosa en Quebec— en el ámbito externo. Por lo demás, los regímenes presidencialistas de inspiración norteamericana (Méjico, Venezuela) no dejan opción alguna a los Estados federales cuyo Gobernador, nombrado directamente por el Presidente de la República, carece por completo de atribuciones de cara al exterior (en el caso concreto de Venezuela no pueden aceptar invitaciones ni realizarlas si no es con la expresa autorización del Ejecutivo).

Por el contrario, los Estados Unitarios se muestran, con la sola excepción de Italia, más tolerantes en lo que concierne a los contactos exteriores de sus entes regionales. Suelen adolecer de la misma imprecisión constitucional que padecemos nosotros en esta materia por lo que, en algunos casos se han visto en la necesidad de producir una normativa «ad hoc» de rango inferior a Ley (Decreto en el caso de Italia, Orden ministerial en el de Francia; mera circular en el de Bélgica, etc.), aunque referida por lo general a una Ley preexistente.

2. Dentro de la gran variedad de los Ordenamientos contemplados, se pueden, no obstante, extraer los siguientes «factores comunes»:

- El Ministerio de Asuntos Exteriores, o mejor, una dependencia del mismo, es el Organo que controla, coordina y canaliza las actividades externas de los entes Regionales.
- Aunque en algunos casos no se exija expresamente, se presupone que esas actividades deben realizarse previo concierto con el Gobierno.
- El Gobierno debe autorizarlas previamente (única excepción: Suiza, y sólo para «casos secundarios»), lo que implica la necesidad de la comunicación previa y detallada de los proyectos exteriores de los Entes Regionales.

- Del mismo modo, salvo el caso concreto de Bélgica, deben informar puntualmente al Gobierno de la nación de las actividades exteriores realizadas.
- En cuanto al capítulo concreto de viajes, para que éstos puedan tener carácter oficial se exige, sin excepción, la previa noticia al Gobierno con la suficiente antelación y detalle de los desplazamientos previstos (Italia y Bélgica son particularmente estrictos en esta materia).

3. Dentro de los Sistemas Europeos, y sin perjuicio del necesario control y orientación gubernamentales, se aprecia una particular tolerancia en lo concerniente a la Cooperación Transfronteriza.

B) *En particular*

Un análisis, aunque esquemático, de los distintos sistemas estudiados resultaría sumamente fatigoso y, a la larga, contraproducente para los fines que se persiguen con la presente ponencia. Por ello, nos limitamos a un breve repaso de los sistemas más característicos y a una sucinta relación de criterios de especial interés recogidos en otros sistemas.

1. Un sistema típicamente restrictivo: El italiano. El «Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, de 11 de marzo de 1980, sobre disposiciones de dirección y coordinación para las actividades promocionales, en el extranjero, de las Regiones en las materias de su competencia», se caracteriza ante todo por su amplitud. En efecto, además del capítulo genérico de «viajes» abarca igualmente todo lo relacionado con la participación de las Regiones en Ferias de carácter Internacional, actividades de promoción turística y las relaciones de las Regiones con la CEE, además de recoger expresamente todos los criterios anteriormente señalados con carácter general en el apartado anterior.

La legislación italiana establece, por otro lado, las siguientes obligaciones y condicionamientos:

- «Las Regiones comunicarán a la Presidencia del Consejo de Ministros, para conocimiento de los Ministerios interesados, en el mes de septiembre y con referencia al año siguiente, los programas, distinguidos por sectores, de las iniciativas que pretendan realizar, con expresión, para cada iniciativa, en los lugares,

tiempos y modalidades de actuación, de los fines que se quiera alcanzar, así como de los gastos previstos.»

- «Cuando estuvieren previstos programas nacionales, los regionales se coordinarán con aquéllos.»
- «Las iniciativas que no fueren susceptibles de quedar comprendidas en el programa anual se comunicarán con treinta días de antelación por lo menos.»
- «Conjuntamente con la solicitud se comunicará la composición de las Delegaciones regionales. Las Regiones se atenderán al criterio de limitar a lo estrictamente necesario el número de miembros de sus delegaciones y la duración de su estancia en el extranjero.»
- «En todo caso, no cabe iniciativa alguna sin que el Gobierno haya expresado la necesaria conformidad.»
- «En cuanto a los encuentros oficiales con organismos representativos de países extranjeros, sólo podrán realizarse «con ocasión de la realización, en el extranjero, de las actividades promocionales en los sectores de su propia competencia. Para la organización de tales encuentros, las Regiones se valdrán del Ministerio de Asuntos Exteriores.»
- «Las Regiones enviarán a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los Ministerios interesados comunicaciones sobre los resultados conseguidos, con las observaciones y propuestas en su caso.»
- «En todo caso, de las iniciativas regionales no podrán resultar obligaciones, compromisos o cargas para el Estado.»
- «En cuanto a las actividades promocionales en el terreno concreto de Ferias Internacionales y Turismo, se supeditan a su previa adecuación a los Programas Promocionales Nacionales y a la utilización de las instalaciones o servicios estatales.

Nada se dice sobre la Cooperación Transfronteriza, aspecto en el que otros sistemas (Francia, Suiza, Alemania, p. ej.) se muestran más tolerantes. En cualquier caso, los párrafos literalmente transcritos con anterioridad son suficientemente explícitos.

Dentro del grupo de los sistemas restrictivos, aunque ninguno llegue al rigor y detalle del italiano, podría incluirse a Francia, Estados Unidos, México, Venezuela y la India.

2. Un sistema teóricamente permisivo: El suizo. Los cantones helvéticos, por definición, son sujetos de derecho internacional pero, al

no ser Estados Soberanos, su personalidad internacional está muy disminuida. La Confederación helvética ha sido a lo largo del siglo pasado un interesante escenario de enfrentamiento entre dos posiciones teóricas, federalista y centralista, que mantenían posturas encontradas en cuanto a la efectiva capacidad internacional de los cantones. En la actualidad prima sin discusión la tesis centralista que es la que ha inspirado la redacción de los artículos 8, 9 y 10 de la Constitución suiza, únicos textos legales que abordan la problemática de la proyección exterior de los cantones.

Art. 8. «La Confederación tiene el derecho exclusivo de declarar la Guerra y concluir la Paz así como de concertar con los Estados extranjeros alianzas y tratados, en especial en el terreno aduanero y comercial.»

Queda, pues, claro que la responsabilidad de las relaciones exteriores incumbe en exclusiva al Gobierno Central. Ahora, ¿debe entenderse «a sensu contrario» que los cantones gozan de facultades para suscribir tratados fuera de los terrenos expresamente citados por la Constitución? El artículo siguiente de la Carta Magna helvética puede arrojar algo de luz sobre esta cuestión.

Art. 9. «Excepcionalmente, los cantones conservan el derecho de concluir con los Estados extranjeros tratados relativos a cuestiones que afecten a la economía pública, relaciones de vecindad y de policía, siempre que no contengan nada contrario a la Confederación ni lesionen los derechos de otros cantones.»

En la práctica, se ha venido interpretando este artículo en el sentido de que a falta de Tratado federal los cantones pueden concluir a título excepcional y siempre sobre cuestiones de importancia secundaria. La «concesión» hecha en su favor se extendería, pues, a las cuestiones de su competencia específica en la medida en que el Poder Central no hubiera hecho uso de su propio «treaty making».

Ahora bien, las limitaciones establecidas para la posibilidad de concertar tratados directamente por los cantones deja, en realidad, este artículo 9 reducido a la mera formulación de teoría política que salvaguarde sobre el papel el principio confederal helvético. El artículo siguiente despeja las pocas dudas que pudieran subsistir en cuanto a la efectiva capacidad jurídica internacional de los cantones.

Art. 10. «1. Las relaciones oficiales entre los cantones y los Gobiernos extranjeros o sus representantes se desarrollan a través del Consejo Federal.

2. No obstante, los cantones pueden contactar directamente con las autoridades inferiores y los empleados de un Estado extranjero, en las materias mencionadas en el artículo precedente.»

En suma, los cantones no pueden mantener relaciones oficiales con Gobiernos extranjeros o sus representantes. La doctrina legal viene interpretando la expresión «autoridades inferiores» como referida a autoridades administrativas, así como las municipales regionales o provinciales y los agentes subalternos de un Gobierno central extranjero.

Si a todo ello se añade que Suiza no limita con ninguna confederación y que las competencias externas de las autoridades con las que efectivamente pueden relacionarse directamente los cantones son prácticamente nulas, se llega fácilmente a la conclusión de que las escasas posibilidades de actuación internacional de los cantones quedan, en la práctica, enormemente reducidas. De hecho, tan sólo el cantón de Ginebra, por su especial significación internacional, puede suponer una excepción a una regla general que limita prácticamente los contactos exteriores de los cantones al exclusivo terreno de la cooperación transfronteriza.

Por todo ello, no es de extrañar que en los últimos años parezcan resurgir nuevos movimientos cantonales reivindicando un más activo papel internacional que los diferencie de las regiones o de los *Länder* alemanes, que, al contrario que los cantones, pueden mantener contactos directos con las representaciones diplomáticas acreditadas en Berna. Consecuencia de este movimiento es un nuevo proyecto de Constitución suiza, cuyo artículo 49, después de señalar expresamente que la responsabilidad de los asuntos exteriores corresponde a la Confederación, añade que los cantones pueden concluir, en los terrenos de su competencia, acuerdos internacionales sobre cuestiones de buena vecindad, bajo el control de la Confederación y, si ésta lo juzgara oportuno, por su intermedio. La modificación, sumamente tímida, pues hoy priman en Suiza las tesis centralistas, supondría la posibilidad de contactar, de acuerdo con la Confederación, a las «autoridades superiores» extranjeras y suscribir acuerdos de alcance superior a los «arreglos» regionales propios de la cooperación transfronteriza.

Dentro de la familia de los sistemas aparentemente permisivos se puede incluir a la República Federal Alemana, Francia hasta cierto punto, Canadá y Argentina.

3. Un sistema decididamente permisivo: Australia. El sistema australiano constituye, efectivamente, una excepción a la regla general de reglamentación o fiscalización de las actividades exteriores de las entidades regionales o federales que nos viene ocupando hasta ahora. La práctica australiana en la materia se fundamenta sobre una base no escrita, altamente condicionada por el partido político que ejerza el poder en Camberra. Para ello se parte de una especie de «acuerdo tácito» entre el poder central y los Estados de la Commonwealth australiana, con el fin de que las actividades federales y estatales en el terreno internacional se realicen sin menoscabo de principio de unidad de la acción exterior del Estado.

Por lo demás, los Estados gozan de muy amplias facultades a la hora de llevar a cabo actividades exteriores de promoción comercial, turística, de atraer capitales extranjeros, etc. Así, todos los Primeros Ministros de la mancomunidad cuentan con unos servicios de protocolo que se encargan de organizar y coordinar los viajes y contactos exteriores de las autoridades federales. Los Estados, además, cuentan con representaciones permanentes en determinados países (concretamente: Londres, Tokio, Nueva York, Bonn, Hong-Kong, Yakarta, Singapur y Kuala), que no disfrutan de estatus diplomático o consular, excepto en el caso de los agentes generales de los estados en Londres, a los que se concede estatus consular en virtud de la «Commonwealth Countries and Republic of Ireland Diplomatic Immunities act», de 1952, y la «Commonwealth Countries and Republic of Ireland Diplomatic Immunities Order in Council», de 1971.

A propósito de las representaciones permanentes de los Estados australianos, podría traerse a colación el caso de Quebec, que tiene oficinas de representación en algunos países, las cuales en ningún caso gozan de estatus consular ni mucho menos diplomático.

No queda claro si los Estados australianos gozan en cierta medida del «treaty making power», si bien hay que concluir que, a semejanza del caso de Quebec, podrían suscribirse «acuerdos administrativos» que no comprometieran al Gobierno Central, aunque, a diferencia del caso canadiense, no se exija la previa autorización del Gobierno Central.

Sin llegar a los extremos del sistema australiano, podría incluirse en esta familia de sistemas permisivos al belga y a nuestra presente situación fáctica. Ahora bien, del sistema belga nos diferencia el rigor con que Bruselas exige la notificación previa de las actividades exteriores de sus autoridades locales.

4. Criterios de interés aplicados en otros sistemas. Se recogen en este apartado algunas notas salientes de la práctica o de la normativa aplicada en otros casos no repasados en detalle en los apartados anteriores.

- Argentina, por ejemplo, limita a un mes al año el tiempo máximo de permanencia permisible en el extranjero a sus autoridades provinciales.
- Bélgica hace especial hincapié en la notificación previa y la coordinación de la visita por el Ministerio de Asuntos Exteriores, hasta el punto de haber dictado instrucciones expresas en el sentido de ignorar la visita en todos los casos en que no se cumpla este requisito. Por lo demás, salvo en cuestiones de acuerdos marítimos y aéreos, las regiones pueden participar en las negociaciones de acuerdos de cooperación, comisiones mixtas, ferias y exposiciones si afectan a cuestiones de su competencia, previa coordinación con los servicios centrales correspondientes.
- Francia ha instituido la figura del Delegado para la acción exterior de las colectividades locales, cuya labor de control y coordinación no se para sólo en las actividades exteriores de las regiones, sino que abarca igualmente las de las autoridades provinciales y municipales, con mención expresa de participación en ferias, exposiciones, manifestaciones culturales, hermanamiento de ciudades, actividades de las colectividades locales en el Consejo de Europa, cooperación transfronteriza, etc.
- De especial interés resulta el artículo 117, VIII, de la Constitución mejicana, que prohíbe expresamente a los Estados «contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional».
- Ninguno de los sistemas mencionados anteriormente autoriza expresamente la participación directa de las regiones o Estados federales en la política exterior del Gobierno Central, si bien algunos de ellos autorizan expresamente la participación regional en la negociación de determinados acuerdos o en el envío de representantes que se integren en el seno de las delegaciones oficiales acreditadas ante algún Organismo internacional de carácter técnico.

IV. Los Decretos de transferencia de funciones y servicios a las Comunidades autónomas

El proceso de descentralización administrativa que comporta la construcción del llamado «Estado de las Autonomías» y el método adoptado para realizar las transferencias de competencias de la Administración Central a las Comunidades autónomas han contribuido a consagrar todavía más la situación de fragmentación existente en la Administración exterior del Estado, ya que las Comunidades autónomas, en principio «han presionado» para conseguir las competencias materiales de los distintos Departamentos ministeriales en bloque, lo que en la práctica ha supuesto, en ciertos casos, la presunción de que también podrían ejercer las «competencias internacionales» que en las materias transferidas poseían los distintos Departamentos ministeriales de la Administración Central, por ejemplo en materia de turismo, transportes, comercio, medio ambiente, etc. Esta tendencia inicial claramente perceptible en las transferencias al País Vasco y Cataluña ha sido corregida en gran medida en los Decretos de traspaso de funciones y servicios al resto de las Comunidades autónomas, en los que la Administración Central se reserva específicamente las relaciones o actuaciones internacionales. Así, por ejemplo, en el Real Decreto 2807/1983, de 5 de octubre («BOE» de 11 de noviembre), se establece en el apartado C, anexo I: «Competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado.»

«En virtud de las normas antes expresadas, seguirán siendo de su competencia y serán ejercidas por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones las siguientes funciones y actividades:

a) Las relaciones internacionales. Sin embargo, la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los convenios internacionales concernientes al turismo y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los mismos en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia.

b) ...

c) ...

d) La promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las cuales se habrá de sujetar la Comunidad Autónoma de Canarias cuando lleve a cabo actividades de promoción turística en el extranjero.»

Ahora bien, los Departamentos ministeriales afectados por estas transferencias, al perder competencias sustantivas en el plano interior, han tendido a consolidar, como criterio de supervivencia administrativa, las funciones administrativas en el exterior que tenían asignadas, basándose bien en interpretaciones extensivas de las competencias exclusivas con proyección externa enumeradas en el artículo 149 de la Constitución y que representan una parte sustantiva de la función administrativa «internacional» del Estado, bien en reservas específicas en los Decretos de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades autónomas de las «relaciones internacionales», como es el caso del turismo antes citado.

Así, el proceso de transferencias a las Comunidades autónomas, en vez de promover una reconsideración orgánica y funcional de la Administración exterior del Estado, con el consiguiente reforzamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores, está contribuyendo, todavía más, a consagrar una fragmentación irracional de las funciones y servicios administrativos en el exterior, con grave perjuicio para la eficacia de la acción exterior del Estado.

V. Tratados internacionales y comunidades autónomas

Los artículos 95 y 94 de la Constitución aluden a la celebración de tratados internacionales, atribuyendo competencias, junto con los dos siguientes, a las Cortes Generales y al Gobierno, tanto para la autorización y celebración como para la «garantía del cumplimiento», sin aludir en absoluto a las Comunidades autónomas.

El artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior, y el artículo 149.1.3 atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Parecería, por todo lo anterior, que las Comunidades autónomas carecen de competencias en materia de tratados internacionales.

Esta conclusión sería, sin embargo, aventurada, como veremos, dado el texto de los Estatutos de Autonomía.

Las Comunidades autónomas, carentes de personalidad jurídica internacional, han recibido unas competencias, siquiera limitadas, en relación con la elaboración de ciertos tratados internacionales, tal y como se pone de manifiesto en los artículos correspondientes de cada uno de los Estatutos de Autonomía que se refieren a tratados internacionales y que a continuación se reproducen:

*Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979,
de 18 de diciembre)*

Art. 6.5 Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencias que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residen aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

Art. 20.3 El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecta a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma.

5. El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de la legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.

*Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979,
de 18 de diciembre)*

Art. 27.3 La Generalidad de Cataluña adoptará las modificaciones necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

4. Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalidad podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residen aquellos territorios y comunidades.

5. La Generalidad será informada, en la celebración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

Estatuto de Autonomía para Galicia (Ley Orgánica 1/1981,
de 6 de abril)

Art. 7.1 Las comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su galleguidad entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Una ley del Parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de aquel reconocimiento a dichas comunidades, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

2. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que para facilitar lo dispuesto anteriormente celebre los oportunos tratados o convenios con los Estados donde existan dichas Comunidades.

Art. 35.3 La Comunidad Autónoma gallega podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permita el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos.

Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981,
de 30 de diciembre)

Art. 23.1 La Junta de Andalucía será informada, en la elaboración de los tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

2. La Comunidad autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

3. Conforme a lo establecido en el artículo 12.3.4, la Junta de Andalucía podrá dirigirse al Gobierno de la Nación, instándole a la celebración de convenios o tratados con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos.

Art. 72.5 La Comunidad autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantengan particulares vínculos culturales o históricos.

Estatuto de Autonomía para Cantabria (Ley Orgánica 8/1981,
de 30 de diciembre)

Art. 6. Las comunidades montańesas o cántabras asentadas fuera del ámbito territorial de la región, así como sus asociaciones y centros sociales tendrán el reconocimiento de su origen cántabro y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Cantabria.

Una ley de la Asamblea Regional regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

La Diputación Regional podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, celebre, en su caso, los oportunos tratados o convenios internacionales con los Estados donde existan dichas comunidades.

Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 3/1982,
de 9 de junio)

Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982,
de 9 de junio)

Art. 12.2 Corresponde también a la Región la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecte a materias de su competencia.

El Consejo de Gobierno de la Región será informado por el Gobierno del Estado de los Tratados Internacionales que interesen a esas mismas materias.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
(Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio)

Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982,
de 10 de agosto)

Art. 16. Es también competencia de las Cortes de Aragón:

k) Recibir la información que proporcionará el Gobierno de la Nación en orden a tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera, en cuanto se refieran a materias de particular interés para Aragón.

Art. 40.1 La Comunidad Autónoma de Aragón podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón y, en especial, los derivados de su situación como región fronteriza.

2. La Diputación General de Aragón adoptará las materias necesarias para la ejecución dentro de su territorio de todos los tratados internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto)

Art. 34. La Comunidad Autónoma ejecutará, dentro de su ámbito territorial, los tratados internacionales, en lo que afecten a las materias propias de su competencia.

Art. 40.3 Igualmente, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha podrá dirigirse al Gobierno de la Nación para instar la celebración de convenios o tratados con países de recepción de emigrantes de la región para una especial asistencia a los mismos.

Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto)

Art. 37.1 La Comunidad Autónoma de Canarias será informada en la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer.

2. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto.

Reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto)

Art. 58.2 Corresponde asimismo a la Comunidad Foral la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias propias de la competencia de Navarra.

Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero)

Art. 3.3 Las Comunidades extremeñas asentadas fuera de Extremadura podrán solicitar como tales el reconocimiento al derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo extremeño. Una ley de la Asamblea de Extremadura regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido del reconocimiento a dichas Comunidades, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo dispuesto anteriormente, celebre, en su caso, los oportunos tratados y convenios internacionales con los Estados donde existan dichas Comunidades.

Art. 9. Corresponde a la Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

1. Ejecución, dentro de su territorio, de los tratados internacionales en lo que afecte a las materias propias de las competencias de la Comunidad.

Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1982, de 25 de febrero)

Art. 8.1 Las Comunidades baleares establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma podrá solicitar como tales el reconocimiento de su personalidad de origen, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas. Una ley del Parlamento de las islas Baleares regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido del reconocimiento mencionado que, en ningún caso, implicará la concesión de derechos políticos.

2. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que, para facilitar la disposición anterior, celebre, en su caso, los pertinentes tratados internacionales.

Art. 12. Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias.

1. Ejecución dentro de su territorio de los Tratados Internacionales que afecten a las materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero)

Art. 33.1 La Comunidad de Madrid será informada de la elaboración de los Tratados y Convenios internacionales, así como de los proyectos de reglamentación aduanera en cuanto pudieran afectar a materias de su específico interés.

2. Compete a la Comunidad de Madrid la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios internacionales en aquellas materias propias de su competencia según el presente Estatuto.

Estatuto de Autonomía de Castilla-León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero)

Art. 6. Los castellano-leoneses residentes en otras nacionalidades o regiones de España, así como sus asociaciones y centros sociales, tendrán el reconocimiento de su origen castellano-leonés y el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Castilla y León. Una Ley de las Cortes de Castilla y León regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

También será aplicable lo dispuesto en el apartado anterior a los castellano-leoneses residentes fuera de España. La Junta de Castilla y León podrá solicitar del Estado que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, se adopten las previsiones oportunas en los tratados y convenios internacionales que se celebren.

Art. 28. Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

7. Ejecución, dentro de su ámbito territorial, de los tratados internacionales en lo que afecta a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.

Del estudio detenido de esta serie de artículos de los distintos estatutos de Autonomía que regulan diversas competencias de las Comunidades autónomas en materia de tratados internacionales, cabría establecer las distintas calificaciones:

- a) Estatutos que contienen derecho de información: País Vasco, Cataluña, Andalucía, Murcia, Aragón, Canarias, Madrid.
- b) Estatutos que contienen derecho de audiencia: Canarias.
- c) Estatutos que contienen derecho de iniciativa: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Castilla y León.
- d) Estatutos que contienen derecho de ejecución: País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid, Castilla y León.
- e) Casos especiales: La Rioja y Valencia no contienen ninguna referencia a competencias en materia de Tratados Internacionales.

A la vista de las posibilidades que los distintos estatutos de autonomía ofrecen a las Comunidades autónomas en materia de Tratados Internacionales, se impone una reflexión sobre dos aspectos que parecen fundamentales:

1. ¿Es posible que el Estado pueda asumir libremente cualquier compromiso de carácter internacional que afecte a las competencias de las Comunidades autónomas?
2. Problemas que plantea la ejecución de Tratados Internacionales cuyo contenido afecte a las competencias de las Comunidades autónomas.

Por lo que respecta al primer problema debe ponerse de relieve el contenido del artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía Vasco que dice lo siguiente:

«Ningún Tratado o Convenio puede afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma.»

A mi juicio, este artículo bordea la inconstitucionalidad, ya que no parece muy en consonancia con la interpretación sistemática de la Constitución el que sea necesario aducir el procedimiento de reforma de los Estatutos señalados en el artículo 152.2 de la misma para que el

Estado, como sujeto de derecho internacional, pueda contraer obligaciones jurídicas convencionales internacionales que afecten a las competencias de las Comunidades autónomas, y en este caso concreto de la Comunidad Autónoma Vasca.

Si se interpreta así el precepto que comentamos, habría que deducir que existe una importante restricción de la competencia general que tiene reconocida el Estado en el artículo 149.3 de la Constitución.

Los requisitos para que el Estado pueda obligarse internacionalmente están contenidos en los artículos 93 y 94 de la Constitución, y en los mismos no se recogen competencias limitativas de las Comunidades autónomas.

Por otro lado, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que ningún Estado signatario puede aducir disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de los Tratados.

Por lo que respecta al problema de la ejecución de los Tratados, debe señalarse que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, es el Estado y no las Comunidades autónomas el único sujeto responsable del cumplimiento de los mismos, regla de la que puede deducirse que es el Estado siempre y en todo caso el que debe adoptar las medidas conducentes a la aplicación o ejecución de los Convenios Internacionales.

Por otro lado, el artículo 93 de la Constitución establece que «corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los Organismos Internacionales o supranacionales titulares de cesión». Este supuesto será de vital relevancia para España como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas, y debe referirse a la ejecución en el Derecho Interno del Derecho Comunitario derivado (reglamentos y directivas). Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto para el caso de incumplimiento por parte de las Comunidades autónomas de los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que deben ser ejecutados por las mismas, una serie de instrumentos para garantizar tal ejecución.

El instrumento más directo es el señalado en el artículo 155 de la Constitución.

Finalmente, los artículos 21.2, 22.2 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado contienen unas previsiones que pueden contribuir a

la uniformidad de las medidas ejecutivas de los Tratados y Resoluciones internacionales que deban ser puestos en práctica por las Comunidades autónomas.

Según el procedimiento establecido en estas disposiciones, las Comunidades autónomas deben consultar al Consejo de Estado sobre los anteproyectos de leyes o disposiciones reglamentarias que hayan de adoptarse «en ejecución, cumplimiento o desarrollo de los Tratados y Convenios Internacionales».

VI. Relaciones culturales «especiales»

A) *Sobre este aspecto conviene poner de manifiesto algunos artículos de distintos Estatutos de Autonomía.*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña contiene una disposición de contenido un tanto ambiguo.

En efecto, el apartado 4 del artículo 27 dispone:

«Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos de correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalidad podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios o comunidades.»

El precepto, que alude claramente a regiones o comunidades francesas, no aclara quiénes serían los interlocutores de las relaciones que trata de consolidar.

Podría pensarse en el establecimiento de relaciones entre la Generalidad y los territorios o comunidades en cuestión.

Esta interpretación no sería aceptable por el Estado sin grandes matizaciones. Sólo en el caso de que los tratados o convenios se celebren entre España y que las obligaciones recíprocas en ellos establecidas se exijan y cumplan respectivamente por Estados hay posibilidad de reconocer relaciones culturales entre la Comunidad Autónoma y otros territorios o comunidades extranjeras.

El artículo 27.4 del Estatuto catalán parece reconocer, en todo caso, la competencia exclusiva estatal para la celebración del tratado, pero

deja en términos oscuros la determinación de los titulares de las relaciones culturales que se trataría de establecer.

Por su parte, el Estatuto de Galicia contiene un precepto análogo, que da lugar a idéntica oscuridad en cuanto a su contenido.

Se trata del artículo 35.3, cuyo texto es el siguiente:

«La Comunidad Autónoma gallega podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permita el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos.»

Una vez más, parece que se trata de autorizar el establecimiento de relaciones —aunque sólo sea culturales— entre la Comunidad Autónoma y un Estado extranjero o parte del mismo.

El Estatuto andaluz parece el más correcto en esta materia, al disponer su artículo 23.3:

«Conforme a lo establecido en el artículo 12.3.4, la Junta de Andalucía podrá dirigirse al Gobierno de la Nación, instándole a la celebración de convenios o tratados con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos.»

En cualquier caso, estos textos sólo permiten pensar en relaciones culturales, sin contenido jurídico específico en cuanto no sea asumido internacionalmente por el Estado.

B) *Los programas culturales y las Comunidades autónomas.*

Los llamados programas culturales o convenios ejecutivos se distinguen de los convenios culturales en que, a diferencia de éstos, que únicamente contienen declaraciones de propósitos, establecen compromisos obligatorios para las partes (tales como conceder determinado número de becas en las condiciones que se fijan, organizar exposiciones en condiciones igualmente predeterminadas, etc.).

Por ello, a juicio de la Dirección General de Relaciones Culturales del MAE, si en principio no parece necesaria la participación de las Comunidades autónomas en la elaboración de los convenios, resulta difícil admitir que éstas puedan ser excluidas de la negociación de los programas culturales, si se quiere dar una dimensión internacional a sus competencias en materia cultural y educativa.

En el Estado de las Autonomías existen cuatro tipos de organismos como posibles sujetos de relaciones internacionales concertadas, es decir, de relaciones de carácter cultural o educativo definidas en los programas culturales, *pero siempre a través del Ministerio de Asuntos Exteriores en cuanto unificador de la representación del Estado de cara al exterior.*

1. Organos del propio Ministerio de Asuntos Exteriores:
 - Dirección General de Relaciones Culturales.
 - Instituto de Cooperación Iberoamericana.
 - Instituto Hispano Arabe de Cultura.
2. Ministerio de Cultura.
3. Ministerio de Educación y Ciencia.
4. Comunidades autónomas.

El Derecho comparado y la experiencia de la Dirección General de Relaciones Culturales, que ha celebrado en múltiples ocasiones negociaciones con Estados federales o regionalizados en lo cultural (Alemania, Bélgica, Yugoslavia), permiten, sin olvidar la normativa española vigente, sugerir el siguiente modo de dar participación a las Comunidades autónomas en la elaboración del tipo de acuerdos internacionales que nos ocupan, es decir, los programas culturales:

a) La participación de las Comunidades autónomas en dichas negociaciones estaría canalizada y dirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores al igual o de forma similar a como lo está actualmente con los órganos de la Administración Central (Ministerio de Cultura y Ministerio de Educación y Ciencia).

A efecto de comunicaciones y, en general, toda clase de contactos, el Ministerio de Asuntos Exteriores actuará a través de su Secretaría General Técnica.

b) Habrá que comenzar por trasladar a todas la unidades copia de los programas culturales actualmente en vigor.

c) Todas las Comunidades autónomas podrían participar en las reuniones preparatorias de las delegaciones españolas y presentar sus propuestas a incluir en los correspondientes programas.

Serian convocadas para ello por la Secretaría General Técnica, con tiempo suficiente. Los gastos de desplazamiento y estancia en Madrid correrían por su cuenta.

d) En las reuniones negociadoras con las delegaciones extranjeras, es decir, en las reuniones de las Comisiones Mixtas propiamente dichas, las Comunidades autónomas podrían estar representadas directamente –según el acuerdo a que se llegara en el curso de los trabajos de las reuniones preparatorias mencionadas en el apartado anterior– por uno o varios delegados elegidos por ellas, conforme con el interés específico mostrados por cada Comunidad que permitiría conocer si su representación quedaría asegurada por un único representante de todas ellas o, por el contrario, necesitaría una pluralidad de representante. En todo caso, la decisión correspondiente se tomaría en reuniones previas, donde se acordaría el modo y la forma de representación. En tales reuniones preparatorias, por otra parte, si se produjera una evidente falta de interés específico por parte de las Comunidades autónomas en quedar representadas directamente –y ello obviamente dependería del país con el que se fuera a negociar el programa–, podría acordarse que su representación quedase, en todo caso, residenciada en el presidente de la Delegación española (un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores) como portavoz de los intereses del Estado en su conjunto, en lo que se refiere a su proyección exterior.

VIII. Viajes al extranjero de autoridades de las Comunidades autónomas

La práctica diaria viene planteando problemas concretos con motivo de los viajes al extranjero de autoridades de las distintas Comunidades autónomas.

Parece absolutamente necesaria una labor de coordinación e información entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría General Técnica) y las distintas Comunidades autónomas a través de los delegados de Gobierno en los mismos.

Sin el envío de información con suficiente anticipación a nuestras Embajadas y Consulados sobre estos viajes, será absolutamente imposible un mínimo resultado eficaz de los mismos.

La experiencia vivida hasta el momento presente nos muestra la presencia de numerosísimos casos de viajes de autoridades de todo tipo de las distintas Comunidades autónomas, que se han presentado en algunas de nuestras Embajadas o Consulados solicitando, por parte de nuestros representantes en el exterior, distintos tipos de gestión ante las autoridades del país en que esté acreditado.

La falta de información por parte de nuestra representación ha creado numerosos problemas, y en algunos casos las lógicas protestas por parte de Embajadas y Consulados.

La Secretaría General Técnica envió una carta a todos los delegados de Gobierno en las Comunidades autónomas sobre este asunto, con fecha 31 de octubre de 1983, cuyo texto es el siguiente:

«Con la entrada en vigor de los Estatutos autonómicos, y establecida ya la organización autonómica del Estado de acuerdo con el título VIII de la Constitución, se plantea la necesidad de canalizar las relaciones exteriores de dichas Comunidades, dejando a salvo la competencia del Estado en las relaciones internacionales de acuerdo con el artículo 149.1.3 de la Constitución.

A la vista de lo anterior me permito dirigirles estas líneas a fin de exponerle una serie de ideas que podrían ayudar a la mejor coordinación de estas relaciones exteriores de las Comunidades autónomas:

1. La Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano al que en principio están asignadas las competencias en lo relativo a la coordinación de la vertiente exterior de las Comunidades autónomas, a fin de conseguir una mayor eficacia de estos contactos exteriores, dejando siempre a salvo lo dispuesto en el artículo 149.1.3 de la Constitución y facilitando a nuestras Embajadas y Consulados la mayor información posible, para que de esta forma, con sus instrumentos *in situ* apoyen y colaboren en el eficaz resultado de estos contactos de las diversas autoridades de las Comunidades autónomas.

2. Para ello se precisa poner en marcha una serie de criterios que faciliten la labor anteriormente descrita.

a) Sería muy interesante que por parte de esa Delegación del Gobierno se informase a esta Secretaría General Técnica de los viajes y contactos exteriores de las autoridades tanto del órgano ejecutivo como del legislativo de esa Comunidad.

b) Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se podría dar instrucciones a nuestras Embajadas y Consulados, siempre en un espíritu de comprensión y colaboración mutua que redundará en beneficio de la acción exterior del Estado. Cuanto más amplia pueda ser la información que llegue a esta Secretaría General Técnica (componentes de la Delegación que viaja, finalidades del viaje, personas a contactar en el exterior, etc.) más eficaz será nuestra labor de coordinación y la labor de apoyo de nuestras representaciones en el extranjero.»

Conclusiones

1. Se hace imprescindible y perentorio un mínimo de coordinación entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades autónomas, a fin de evitar que la posible «vertiente exterior» de dichas Comunidades violente, desde el punto de vista jurídico, el contenido de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

2. Esta mínima coordinación no sería posible sin la necesaria información por ambas partes. El Gobierno de la Nación debe partir de una clara filosofía general del asunto, de un marco de voluntad política que pueda, con flexibilidad, ir haciendo frente a aspectos particulares.

Ramiro Brotons sostiene a este respecto en su libro de reciente aparición, *La acción exterior del Estado*:

«El que en este orden de cosas (vertiente exterior de las Comunidades autónomas) se vaya más o menos lejos dependerá a medio y largo plazo de la vitalidad de las Comunidades autónomas y de la capacidad y reflejos de la Administración Central del Estado para absorberla e integrarla en iniciativa y proyectos conjuntos.»

En el subrayado que he realizado de la última frase, me parece que está una de las claves fundamentales del problema a medio y largo plazo:

Se trataría de que el Estado, con oportunidad y visión política, se adelanta a las posibles iniciativas autonómicas, las integre en la visión de la unidad de acción exterior, fortaleciendo esa unidad desde el punto de vista de la planificación y dirección de la política exterior, y diversificando y ampliando la ejecución a través de la colaboración con las Comunidades autónomas.

3. Parece también importante iniciar un proceso de información a todas y cada una de las Comunidades autónomas sobre la filosofía general del Gobierno de la Nación en estos problemas.

El contacto directo con las autoridades de los órganos legislativo y ejecutivo de las Comunidades a través de una campaña *in situ* ayudaría a disipar malos entendimientos y a establecer canales bilaterales de cooperación.

En este contexto, consideramos interesante la medida tomada por el Gobierno francés a través de la circular número 1.789, de 26 de mayo de 1983. En esta circular se crea un «delegado para la acción exterior

de las colectividades locales», encajada orgánicamente cerca del secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En esta circular se dice que: «Es necesario que el gobierno sea informado de manera sistemática y regular de la acción exterior de las colectividades locales, a fin de aconsejarlas en este terreno y de velar para que sus iniciativas respeten los mandatos constitucionales y legales y no interfieran desfavorablemente en la política exterior de Francia.

Las funciones de estos «delegados» son las siguientes:

a) Recabar información sobre las relaciones entre las colectividades francesas y las colectividades locales extranjeras a fin de analizarlas y llamar la atención del Gobierno sobre los problemas que pudieran plantearse.

b) Colaborar con los comisarios de la República en todo lo referente a la acción exterior de las Comunidades Locales.

c) Realizar una acción general de coordinación entre los diferentes servicios y Administraciones centrales del Estado, fundamentalmente el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores.