

temática. Dicho de otro modo, si un órgano comunitario concluye un acuerdo con alguna colectividad territorial, ¿en qué medida el país afectado se verá condicionado y cuáles serían las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento?. Además, las Comunidades Europeas pueden regular materias que han pasado a ser de su competencia y revertir directamente en las colectividades territoriales, mediante la conclusión de un convenio, sin la intervención estatal.

3. Influencias respectivas en la cooperación exterior de las colectividades territoriales

Es en este contexto donde se ve con mayor claridad la interdependencia generada entre las organizaciones internacionales con las colectividades territoriales en el ámbito exterior. De tal manera que su inexistencia mermaría considerablemente la necesidad de cooperar en ese ámbito por la poca o nula posibilidad de obtener algún tipo de beneficio. Además, la dinámica que se produce en las mismas contribuye, a su vez, a fomentar la cooperación entre aquellas¹⁴².

Se produce, a su vez, una interrelación entre el Consejo de Europa y la Comunidad Europea en la medida que el primero ha reconocido estas prácticas dotándolas de ciertos instrumentos jurídicos que han podido aplicarse por las colectividades territoriales en sus contactos habituales con las instituciones comunitarias. De tal manera que la labor emprendida por el primero quedaría vacía de contenido si no pudiera desarrollarse en el terreno de la Comunidad Europea que es donde mayores resultados pueden alcanzar.

¹⁴² Sirvan de muestra las palabras de J.L DIEGO CASALS.: "El proyecto comunitario LACE, que prevé un asesoramiento técnico de los territorios transfronterizos y la formación de una red de información a largo plazo que facilite un estrecho canal de cooperación entre todas las zonas fronterizas de Europa, está sirviendo de banco de pruebas para el establecimiento de un sistema paralelo para la cooperación con las Regiones de Centro y del Este de Europa.", vid. "El proyecto de convención sobre cooperación interterritorial", *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 41.

Para ello hay que tener en cuenta todas las materias que habitualmente son objeto de cooperación por parte de las colectividades territoriales y que han pasado a regularse, total o parcialmente, por la Comunidad Europea (aspectos transfronterizos, medio ambiente, formación de adultos, cultura, aplicaciones telemáticas, etc.). En este sentido, son éstas las que solicitan subvenciones o ayudas a las instituciones comunitarias¹⁴³ o conciertan contratos para dar cumplimiento a las ayudas recibidas de éstas¹⁴⁴.

Además, para este tipo de cooperación vertical, colectividades territoriales-Comunidad Europea, es necesaria la colaboración horizontal, suscitada entre entidades territoriales, a fin de conseguir mayor interés por parte de la segunda. De manera que, para este caso concreto, es importante la realización del Consejo de Europa, en el sentido p.e de reconocer jurídicamente a los organismos de cooperación compuestos por colectividades, ya que permitirá que éstas presenten una solicitud de ayuda ante las instancias comunitarias a título de organismo (formado por varias de ellas) en lugar de a título individual.

Las prácticas exteriores de las colectividades territoriales originadas con la dinámica de estas organizaciones internacionales permiten, a su vez, entrever un consentimiento tácito de los Estados a su realización que las diferencian de

¹⁴³ Sirva de modelo, lo establecido en una resolución del organismo de cooperación 4 motores para Europa: "Les Présidents des <Quatre Moteurs> ont approuvé la conception du projet TELEREGIONS (téléprésence) lors de leur réunion du 17/02/1993 à Stuttgart. Le Groupe de Projet s'est ensuite efforcé d'obtenir une aide de la Commission de l'UE. pour ce projet, seul moyen d'en assurer le financement. Or, les efforts déployés par le Groupe de Projet ont rencontré, en un premier temps, des difficultés car les programmes d'aide de la Commission de l'UE en la matière étaient épuisés...", *Resolution 17 mars 1995 (Groupe de Projet Teleregions), Quatre Moteurs pour l'Europe.*

¹⁴⁴ "Art. 1. objeto
En el marco de las acciones comunitarias para el medio ambiente, el beneficiario se compromete a realizar bajo el control de la Comisión el siguiente proyecto:
<conservación de habitats en los Llanos de Cáceres>",
Contrato entre la Comunidad Europea representada por la Comisión de las Comunidades Europeas y la Junta de Extremadura y la Asociación ADENEX, Bruselas, 26 de octubre de 1992.

otras actuaciones exteriores suscitadas por entidades no europeas. En este terreno, su progreso vendrá, además, mediatizado por los resultados logrados en el seno de las organizaciones internacionales, p.e representatividad en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, mayores atribuciones en el Comité de las Regiones o del CPLRE, que determinarán las cuotas de poder en ese ámbito. Pero, en último extremo, todo esto no sería posible sin el consentimiento estatal.

Paralelamente ambos entes han influido en la creación de un espacio exterior particular en donde pueden colaborar las colectividades territoriales con cierta libertad, esto es, el área europea a diferencia del área extraeuropea. La propia dinámica de las instituciones comunitarias que pragmatiza las relaciones con estas colectividades así como su paulatina incorporación en la actividad ordinaria del Consejo de Europa han propiciado un clima de tolerancia y reconocimiento de estas prácticas sin provocar recelos estatales relacionados con el miedo a la autodeterminación o independencia de sus entidades-miembro.

Este espacio propio, inspirado en el principio de autonomía, se ha reflejado en la normativa interna de algunos países europeos: mecanismos de control más rígidos para los contactos realizados por las Regiones italianas fuera del área europea que dentro de ella para los que no se exige formalidad alguna¹⁴⁵.

¹⁴⁵ En cambio, las visitas realizadas en el área extraeuropea precisan de la previa comunicación al Departamento para Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio de Asuntos Exteriores que podrán paralizarla si es contraria a las directrices de la política general del Estado o se extralimitan en sus competencias. Art. 2 del *Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994*.

CAPITULO TERCERO

LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES: CONCEPTO Y CLASIFICACION.

- I. Consideraciones generales
- II. Concepto de acuerdo exterior
 1. Elemento formal
 2. Elemento material
- III. Clasificación de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales
 1. En función de la capacidad jurídica de las entidades
 2. En función de las entidades con quien concluyen acuerdos
 - A. Acuerdos con otras colectividades territoriales
 - B. Acuerdos con Estados
 - C. Acuerdos con administraciones u organismos del Estado
 - D. Acuerdos con órganos de organizaciones internacionales
 3. En función de la localización geográfica de las entidades
 - A. Acuerdos transfronterizos
 - B. Acuerdos extrafronterizos
 4. En función del derecho que rige el acuerdo
 - A. Acuerdos no vinculantes: los acuerdos no normativos
 - B. Acuerdos vinculantes
 - a. Acuerdos regidos por el derecho privado
 - b. Acuerdos regidos por el derecho público
 - c. Acuerdos regidos por el derecho internacional
 5. En función del objetivo y fin previstos
 - A. Acuerdos que preveen la creación de estructuras permanentes de cooperación
 - B. Acuerdos que preveen la creación de fondos de cooperación
 - C. Acuerdos que preveen un tipo de colaboración no institucionalizada

IV. Problemática que presenta la determinación de la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

1. La falta de tratamiento común de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales
2. El empleo de los acuerdos no normativos a la espera de una regulación jurídica adecuada
 - A. Afinidad de problemas entre los acuerdos no normativos de los Estados y los de las colectividades territoriales
 - B. Extralimitación en las competencias para concluir acuerdos exteriores
3. Imposibilidad de determinar el derecho que rige en algunos acuerdos exteriores
4. Exclusión de esta temática del derecho internacional público
 - A. Acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales sin *ius ad tractatum*
 - a. Acuerdos no normativos y de derecho privado
 - b. Acuerdos de derecho público
 - c. Problemas comunes
 - B. Acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales con *ius ad tractatum*
 - a. Acuerdos entre colectividades territoriales con *ius ad tractatum*
 - b. Acuerdos entre colectividades territoriales con *ius ad tractatum* y Estados
 - c. Otros casos

V. Posibles soluciones

1. Similitud entre los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales
2. Necesidad de elaborar tratados-marco de cobertura u otros medios estatales de amparo
 - A. Tratados-marco
 - a. Acuerdos no normativos

- b. Acuerdos regidos por el derecho privado
 - c. Acuerdos regidos por el derecho público
- B. Otros medios estatales de cobertura
- 3. Homogeneización de criterios
- 4. Prevención de conflictos a través de la solución del arbitraje
- 5. Abandono de las teorías que niegan, en cualquier caso, los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

I. Consideraciones generales

Las colectividades territoriales, -entes locales o regionales-, llevan a cabo todo tipo de acciones en el exterior (visitas, contactos informales, colaboraciones en diversos ámbitos, etc,) con diferentes sujetos (administraciones públicas, universidades, Estados, otras colectividades territoriales, etc.). En la mayoría de casos estas acciones se instrumentalizan, actualmente, a través de acuerdos. Los mismos, han sido objeto de estudio desde varias perspectivas sin que se haya podido resolver la problemática que encierra su naturaleza jurídica que depende de lo previsto en los ordenamientos estatales y en el internacional.

Esta serie de dificultades conducen, a veces, a la contradicción de que un mismo acuerdo exterior, desde el punto de vista jurídico, sea considerado en el orden estatal de una de las Partes como portador de obligaciones exigibles y por otra, como de un compromiso de carácter no normativo, sin contenido obligatorio al no habilitar el marco legal interno para la conclusión de acuerdos vinculantes. Por ello, el presente capítulo aborda los elementos que se requieren para valorar el alcance de uno de los útiles más importantes y lleno de contradicciones normativas utilizados por las colectividades territoriales: los acuerdos exteriores.

Finalmente, se efectuará una tipología de los acuerdos realizados por las CCAA con otros entes extranjeros a fin de averiguar cuál es el espacio que ocupan en el esquema general de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales.

II. Concepto de acuerdo exterior

En términos generales, se pueden definir los acuerdos exteriores como: instrumento formal utilizado por las colectividades territoriales para llevar a cabo relaciones de

cooperación o colaboración con todo tipo de entes extranjeros (otras colectividades territoriales, administraciones, Estados, etc) en ámbitos muy diversos (cultural, geográfico, científico-técnico, histórico, económico, etc) y sometido a lo previsto en los respectivos ordenamientos estatales e internacional. De la definición enunciada se pueden extraer una serie de características, esto es:

- Es uno más de los *instrumentos* utilizados en el ámbito internacional pero existen otros como los viajes al exterior de las autoridades territoriales, establecimiento de oficinas en otros países o contactos ocasionales. No obstante, el acuerdo constituye el recurso más utilizado para sentar las bases de la cooperación con otros entes extranjeros. Asimismo, es de naturaleza formal porque requiere que conste en un documento escrito.

- Empleado por *colectividades territoriales*: Este término tiene un carácter extenso porque se refiere a entidades situadas por debajo del Estado central, distintas de aquel, con algún tipo de competencia¹. No obstante, conviene tener presentes otros términos que también se utilizan en este sentido como, entidades subestatales², entidades políticas subestatales³, entidades infraestatales, componentes intra-territoriales, componentes intraestatales⁴, colectividades descentralizadas, colectividades

¹ Sería algo parecido a lo que el art. 2.2 de la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 entiende por comunidades o autoridades territoriales: "comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado".

² PIÑOL, J.L y otros.: *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, Quaderns de Treball, nº 33, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991.

³ GARCIA SEGURA, C.: *La presència de les entitats polítiques subestatales a les relacions internacionals*. 2a. part. *Balanç d'una dècada de projecció exterior de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1993.

⁴ DE BRUYKER, Ph.: "Le rôle politique des régions dans les Etats federaux ou ^regionalises^: bilan et perspectives", en CdE (CPLRE).; *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et travaux, nº 35, Service de l'édition et de la documentation,

autonómicas, organismos autónomos, colectividades públicas infraestatales⁵, entes subnacionales⁶, colectividades políticas extranjeras⁷, etc. A veces, incluso, se emplean conjuntamente varias de estas terminologías, p.e colectividades territoriales descentralizadas⁸.

Cabe señalar, asimismo, que este capítulo prefiere no distinguir entre las distintas colectividades -entes locales y regionales- por una razón; la experiencia muestra como pese a los problemas de carácter doctrinal que presentan el concepto de región o de entidad local, parece existir una voluntad real de mantener relaciones de cooperación o de colaboración independientemente del estatuto jurídico que posean las mismas, en el interior de cada Estado⁹. Por eso se considera que el tratamiento que deben recibir los acuerdos exteriores, ha de ser también común y las diferencias existentes entre un tipo de acuerdos u otros se determinarán en función de las competencias que posea una colectividad a nivel estatal sin entrar en mayores discusiones respecto a la búsqueda de un concepto demasiado estricto que deje fuera precisamente alguno de estos acuerdos.

Esta idea parece ser, además, la propugnada en el seno de las organizaciones internacionales (p.e en la Comunidad Europea, el Comité de las Regiones engloba a colectividades locales y

Strasbourg, 1994, p. 40.

⁵ CONDORELLI, L., LEVRAT, N.: "Les Régions d'Europe: des espaces de paix et de prospérité", en CdE (CPLRE): *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et travaux*, n° 35, Service de l'édition et de la documentation, Strasbourg, 1994, p. 216.

⁶ ARENILLA, M., LOUGHLIN, J., TOONEN, T (Eds): *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1994, p. 7.

⁷ LEJEUNE, Y.: "Les relations extérieures des Communautés et des Régions", *Les cahiers constitutionnels*, n° 1-2, 1987, p. 23.

⁸ LEJEUNE, Y.: *op. cit.*, p. 13.

⁹ En relación a ello, *vid.* DREIFUSS, R.: "La participation des régions dans le processus d'Union Européenne", en CdE., CPLRE.: *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et travaux*, n° 35, Service de l'édition et de la documentation, Strasbourg, 1994, p. 147.

regionales o de forma parecida el Consejo de Europa en el que el CPLRE desde 1994 se compone de dos cámaras -la cámara de las regiones y la de los entes locales-). Igualmente, los tratados internacionales concluidos por los Estados para facilitar salidas jurídicas a esta temática, propician idéntica solución (aunque diferencian ambos niveles competenciales¹⁰).

- Para llevar a cabo *relaciones de cooperación o colaboración*. Este tipo de cooperación no debe ser entendido según un concepto proviniente del DIP, aplicable a las relaciones entre sujetos de ese derecho y, complementado por el principio de la igualdad soberana¹¹. No obstante, algunos de los elementos que confluyen en aquella pueden ser traspolables a los vínculos emprendidos por colectividades territoriales con otros entes extranjeros; pluralidad de sujetos cooperantes, una actividad y unos fines determinados¹². La distinción entre cooperación o colaboración obedece al mayor o menor grado de compromiso que las Partes quieran adquirir en estos acuerdos. Normalmente, la idea de cooperación va mucho más ligada a la conclusión de acuerdos vinculantes en tanto que la colaboración no¹³.

- *Con todo tipo de entes extranjeros*. La inclusión de esta nota en la definición, responde a la necesidad de encontrar alguna alternativa a la problemática que conlleva la diversidad de

¹⁰ Sin embargo, esta distinción entre los dos tipos de colectividades es más formal que real porque deja en manos de cada Parte contratante la designación de lo que entiende por cada una de ellas.

¹¹ De forma más exhaustiva, vid. GARZON, G.: "Sobre la noción de cooperación en el derecho internacional", *REDI*, vol. XXIX, n° 1, 1976, pp. 51 y ss.

¹² *Ibidem*. Para tener una idea general de las relaciones de cooperación que pueden llevar a cabo las colectividades territoriales, vid. PETSCHEN, S.: "La cooperación internacional mediterránea de las entidades subestatales", (JIMENEZ PIERNAS, C. Ed.), *La responsabilidad internacional. Aspectos de derecho internacional público y de derecho internacional privado*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, pp. 631 y ss. Del mismo autor, *La Europa de las Regiones*, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992.

¹³ Para diferenciarlos, la cooperación implica p.e el establecimiento de un organismo permanente que coordine las acciones que las Partes pretendan poner en común mientras que la colaboración se mantiene en un estadio más ocasional sin que apenas implique un compromiso entre estas.

entidades con las que las colectividades territoriales suscriben acuerdos. Todos ellos guardan relación con las dudas que se originan al tratar de establecer la naturaleza jurídica de los mismos y consiguientemente el derecho aplicable. De este modo, semejantes incertidumbres pueden encontrarse p.e en un acuerdo llevado a cabo entre una colectividad territorial y un Estado como entre aquella y una Universidad extranjera.

- En *ámbitos muy diversos*. Al inicio de la aparición de estos acuerdos parecía que básicamente se iban a constreñir a las relaciones de vecindad entre colectividades territoriales: el cuidado de una carretera por la que diariamente circulaban personas de ambos lados de la frontera, la instalación de una depuradora de aguas común, protección de bosques, pero pronto estas necesidades se vieron desbordadas por otras que incidían en diferentes áreas de interés como la cultura, el desarrollo tecnológico-industrial¹⁴, economía, vinos¹⁵, transportes, etc¹⁶.

- *Sometido a lo previsto en los respectivos ordenamientos estatales e internacional*. La mayoría de las complicaciones que se derivan de este tipo de acuerdos provienen de la ausencia o de la rigidez normativa de los ordenamientos estatales e internacional. Sin embargo, el carácter subordinado de las colectividades territoriales a los respectivos Estados comporta que la realización de los mismos esté sometida a estos.

Con las características que confluyen en el concepto de acuerdo exterior puede trazarse la apariencia y el *modus operandi*

¹⁴ Estas inquietudes dieron pie p.e a la creación -mediante uno de estos acuerdos exteriores suscrito en 1984- de la *Association des Régions européennes de technologie industrielle (RETI)*.

¹⁵ Así nació en 1994 la Asamblea de las Regiones europeas vitícolas (AREV) que es una asociación integrada por Regiones vitícolas cuyo fin es promover los intereses de las mismas en la economía europea y mundial.

¹⁶ Respecto a la institucionalización de estos organismos permanentes de cooperación o colaboración entre colectividades territoriales, vid. de forma general, *Organisations Interregionales Membres de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)*, Assemblée des Régions d'Europe, Strasbourg, 1995.

que presentan los mismos desde el momento en que las colectividades territoriales deciden utilizarlo. Estos se componen de un elemento formal, material y de una normativa que los rige.

1. Elemento formal

La dificultad que comporta tipificar e identificar esta clase de acuerdos se debe, en buena medida, a la falta de una regulación jurídica adecuada. La realización de los mismos está condicionada a las circunstancias del momento, muchas veces a la par con la mayor o menor tolerancia, en una época determinada, de sus respectivos países, lo que marcará tanto las formalidades como el contenido de este tipo de acuerdos.

Denominación:

Normalmente se utilizan términos como *comunicados, memorandum, programas de actuación, declaraciones de cooperación, etc*, en lugar de *tratados, convenciones o convenios*¹⁷, nomenclatura que en cierta forma se corresponde con la de los acuerdos no normativos de derecho internacional¹⁸.

Texto:

¹⁷ Otros términos utilizados por las regiones para designarlos son: *Protocolo de cooperación, Protocolo de colaboración, Protocolo de Acuerdo, Protocolo de intenciones, Declaraciones conjuntas, Declaración de Asociación, Memorandum de acuerdo de cooperación, Protocollo di collaborazione, Protocollo d'intesa, Dichiarazione congiunta, Dichiarazione di intenti, Accordo per intenti, Accordo di collaborazione, Déclaration conjointe de coopération* entre otros. En este orden de ideas, S.PETSCHEN establece que en los primeros textos se utilizaban denominaciones más afines a las empleadas por los Estados, esto es, *Convenio, Acuerdo, Protocolo* excepto el término de *Tratado*. Vid. "Los Convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas" en *Revista de Estudios Regionales*, n° 34, 1992, p. 211, aunque sin embargo, tanto la denominación como los contenidos de los mismos son mucho más detallados en la actualidad que unos años atrás. Vid. p.e. *Convenio entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de la República y Cantón del Jura, Porrentruy*, 26 de noviembre de 1992.

¹⁸ REMIRO BROTONS, A.: "De los tratados a los acuerdos no normativos", *La celebración de tratados por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 47-48.

En el texto, básicamente, se enuncian predicados de conducta, expresiones, verbos y adjetivos de baja intensidad. La razón no parece ser otra que la de diluir un eventual contenido obligatorio, habida cuenta de la falta de capacidad exterior para concluir acuerdos *strictu sensu* de alguna de las Partes. Así, algunas de las fórmulas empleadas son; "se han puesto de acuerdo sobre los puntos siguientes"¹⁹ (en lugar de "se comprometen" o "se obligan"); crearán un grupo de trabajo "sin carácter institucional"²⁰ o "están dispuestas a abrir..."²¹ entre otras²².

Sujetos:

Este tipo de acuerdos, vienen firmados habitualmente, por los Presidentes de las respectivas regiones, aunque a veces se han suscrito por Consejeros de Departamentos gubernamentales u otras autoridades de rango elevado²³. A su vez, la categoría de los sujetos reafirma la idea de dotar a estos acuerdos de la máxima relevancia, ahondando en la necesidad de atribuirles cierta apariencia de obligatoriedad jurídica²⁴.

Formalidades:

Se reducen al máximo las formalidades del texto, omitiéndose incluso los párrafos preambulares, en donde se manifiesta la

¹⁹ Preámbulo del Memorandum de 9 de septiembre de 1988.

²⁰ *Ibidem* punto 1.

²¹ *Ibidem* punto 4.

²² Aunque a veces pueden encontrarse expresiones que denoten una actitud mucho más comprometida, como p.e "Los Presidentes, firmantes del presente anexo, son responsables de su aplicación", art. 4 del Anexo n° 1 al Protocolo de colaboración del 14 de marzo de 1991, entre la Xunta de Galicia y la Región de los Países de la Loire.

²³ Por ejemplo el Acuerdo entre el Consejo del Condado de Cheshire (Reino Unido) y el Gobierno de Navarra o la Declaración conjunta entre el Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya y el Staatsrat für Kunst del Land Baden-Württemberg.

²⁴ Hecho que no se destacaría con tanta significación si los mismos fueran suscritos usualmente por funcionarios de Departamentos gubernamentales.

voluntad común de las colectividades de cooperar y colaborar para poder llevar a cabo la integración europea, elemento común en la mayoría de los acuerdos exteriores lo que supone atribuir a los mismos la consideración de convertirse en un factor de construcción importante en una Europa futura que tenga en cuenta la realidad de las colectividades territoriales además de la estatal²⁵.

Sistematización del contenido:

La idea de diluir el eventual carácter obligatorio de los acuerdos interregionales también se plasma en la sistematización de contenido²⁶, empleándose formas distintas a la rigurosa ordenación por artículos, como puede ser la numeración sucesiva por puntos e incluso por párrafos no numerados²⁷.

Cláusulas finales:

En estos acuerdos generalmente se excluyen cláusulas que prevean la formalización del mismo mediante formas particulares

²⁵ Asimismo, S. PETSCHEN indica que las premisas contenidas en estos preámbulos son generalmente la mutua comprensión, la cooperación y el afianzamiento de los "estrechos y amistosos lazos" y la creación de otros nuevos. Vid. "Los convenios de relieve internacional de las Comunidades Autónomas españolas (I)", RER, n° 34, 1992, p. 213. No obstante, existen formulaciones de carácter más solemne como el *Protocolo de acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón*, Zaragoza, 20 de septiembre de 1989, en donde se establece la necesidad de "acceder eficazmente a los grandes centros de decisión internacionales".

²⁶ Característica que igualmente puede predicarse para los acuerdos no normativos de derecho internacional.

²⁷ En otras ocasiones, eludiendo el sistema de articulado se han empleado técnicas como la numeración en apartados PRIMERO, SEGUNDO etc, caso p.e del *Protocolo de Colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc Rosillon*, de 23 de marzo de 1991, o el *Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, de 18 de octubre de 1989. Asimismo, otra de las fórmulas utilizadas ha sido la separación en apartados bajo títulos distintos (*Trasmisión tecnológica*, *Cooperación en la educación*) como es *La Declaració d'Associació i Memorandum d'acord de cooperació entre Ontario, Baden-Württemberg, Rhône-Alpes y la Generalitat de Catalunya*, de 25 de junio de 1990.

No obstante, esta regla general se deroga en virtud de "acuerdos" interregionales, mucho más audaces en los que se ha empleado el sistema de articulado, p.e el *Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania*, de 3 de octubre de 1989.

de prestación y perfeccionamiento del consentimiento, formulación de reservas, entrada en vigor, duración, denuncia, arreglo de controversias y sobre todo, responsabilidad por incumplimiento, ausencias que reiteran la idea de eludir cualquier indicio de responsabilidad jurídica²⁸.

Firma:

Por regla general, estos acuerdos se concluyen mediante la firma de los Presidentes de las respectivas regiones. En este sentido, aunque los textos se firman, a veces faltan elementos importantes que identifican el acuerdo en cuestión, como la fecha en que se ha suscrito o el lugar en donde se celebró²⁹.

Publicación y publicidad:

En el tema de la publicación de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales influye, también, la indeterminación jurídica que existe respecto a la naturaleza que poseen estos acuerdos y que comporta, a veces, la indiferencia de los ordenamientos estatales e internacional para regular de un modo u otro esta temática y consiguientemente que exista un interés en tener constancia mediante (publicación oficial, censo, registro, etc.) de la realización de los mismos.

Asimismo, cabe tener en cuenta que también a las colectividades territoriales puede resultarles engorroso

²⁸ Regla que, sin embargo, no puede mantenerse taxativamente en orden a la existencia de acuerdos interregionales que en mayor o menor medida contemplan alguno de estos mecanismos: por ejemplo cláusulas de duración y denuncia; *Convenio Marco entre el Gobierno de la Generalitat Valenciana y el Consejo Regional del Limousin*, Valencia, 4 de mayo de 1989, *Protocolo de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región de los Países de la Loira*, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991. De todas maneras, se evidencia que aquellos elementos que podrían comportar un contenido obligatorio mucho más palpable, como la responsabilidad por incumplimiento o el arreglo de controversias, están ausentes en estos acuerdos.

²⁹ Por ejemplo, el *Memorandum de 9 de septiembre de 1988* fue firmado por parte del Land de Baden-Württemberg, Ministerpräsident Lothar Späth; Comunidad Autónoma de Cataluña, President de la Generalitat, Jordi Pujol; Región de Lombardía, Presidente della Regione Bruno Tabacchi; Región de Rhône-Alpes, Président de la Région, Charles Béraudier.

cualquier tipo de publicación que se haga de algunos acuerdos exteriores, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista práctico ya que el conocimiento por parte de las autoridades centrales de su realización puede dar al traste con las expectativas puestas en ellos y generar el recelo de las mismas y su posible impugnación ante los tribunales internos³⁰.

Por consiguiente, tener constancia de todos los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales no resulta fácil y hay que recurrir a diversos métodos: solicitarlos directamente a los distintos departamentos de las colectividades territoriales que se encargan de estos temas, por referencia de alguna persona vinculada a la realización de los mismos³¹, porque han sido recogidos previamente en algún trabajo científico³² y sólo de forma excepcional, porque se contemplan en algún diario oficial

³⁰ Esto fue lo que ocurrió en España con la realización del *Comunicado* entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Dirección danesa de Medio Ambiente, Copenhague, 2 de noviembre de 1984 que derivó en un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno y dio lugar a la STC n° 137/1989, de 20 de julio en la que se impugnaba el mencionado acuerdo. En torno a ello, vid. PEREZ GONZALEZ, M.: "Comunidades Autónomas y <<ius contrahendi>> en el plano internacional", *REDI*, vol. XLII, n° 1, 1990, pp. 198 y ss. Sin embargo, esto no constituye un hecho aislado sino que también ha ocurrido en otros países como Italia, en donde las autoridades centrales acudieron ante los tribunales para impugnar p.e el acuerdo de cooperación y amistad entre Umbria y Postdam de 19 de septiembre de 1973 en el que recayó la sentencia n° 170 de 1975 de la Corte Constitucional italiana favorable, en cierta medida, a los intereses de la Regiones, vid. CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 358-359.

³¹ p.e Ph. SUINEN (Directeur d'Administration des Relations extérieures du Ministère de la Région Wallonne en 1989) dio cuenta de los distintos acuerdos concluidos por Wallonie en: "Les formes d'expression internationale de la Wallonie", *Wallonie 89*, n° 5, pp. 15 y ss.

³² De forma ilustrativa, algunos de estos acuerdos han sido recopilados p.e en la República Federal Alemana, vid. p.e BEYERLIN, U., LEJEUNE, Y.: *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Springer-Verlag, Heidelberg, 1994. En Bélgica, LEJEUNE, Y.: "Les relations extérieures des Communautés et des Régions", *Les Cahiers constitutionnels*, (I), n° 1-2, 1986. En Francia, vid. LUCHAIRE, Y., VANTROYS, A., DOLEZ, B.: "Les relations extérieures des Régions françaises", *La Documentation Française*, Paris, 1992. En el caso español, S. PETSCHEN ha recogido los acuerdos exteriores de las CCAA en la *Revista de Estudios Regionales*, n° 34 y ss. Igualmente, se encuentran recopilaciones realizadas por el Consejo de Europa respecto a los acuerdos transfronterizos, vid. CONSEIL DE L'EUROPE.: *Coopération transfrontalière. Accords internationaux, interrégionaux et locaux. Par sujets*, Strasbourg, 1985.

estatal³³.

Otra cosa distinta (y que también guarda cierta relación con la postura tomada por las autoridades centrales en esta temática) es la publicidad que se quiera dar, -ante la opinión pública o ante determinadas instituciones, del contenido de estos acuerdos y ya en algunos de ellos es posible encontrar disposiciones que hacen referencia a la publicidad de los mismos³⁴.

2. Elemento material

Las colectividades territoriales hasta el momento han venido estableciendo lazos de cooperación y colaboración, en ámbitos paralelos o identificables a los que se pueden concluir, a menudo, aunque no necesariamente mediante los acuerdos no normativos de derecho internacional o los tratados internacionales; en efecto, sectores como el inter-universitario, económico, científico, tecnológico, educación, medio ambiente, agricultura, y cultura, entre otros. En general, las relaciones entre colectividades se basa en las siguientes modalidades de actuación:

- Adquisición de información³⁵.

³³ Este ha sido el caso de Bélgica en el que algunos acuerdos concluidos por el Ejecutivo de la Comunidad francesa fueron publicados ocasionalmente en el *Moniteur Belge*.

³⁴ A modo de ejemplo, el *Protocolo de Colaboración entre la Región de los Países de la Loira y la Comunidad de Andalucía de 19 de noviembre de 1990*, en donde se señala que "las dos regiones deben preocuparse por promocionar este Acuerdo dentro de las manifestaciones estatales de carácter institucional" (*Manifestación Tercera*), o la *Declaración Conjunta de la Generalitat de Catalunya i del Land de Baden-Württemberg de 3 de noviembre de 1988*, que reza; "Dar a conocer el trabajo común que se lleva a cabo al nivel de las autoridades de los Estados respectivos" (Punto 3).

³⁵ "Consideran necesario el establecimiento de intercambios de información con el fin de coordinar actuaciones y armonizar programas y proyectos de inversión", (punto 5º) de la *Declaración Conjunta de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y de la Junta de Castilla y León, Oporto, 9 de febrero de 1990*.

- Participación conjunta en programas comunitarios³⁶.
- Promociones³⁷.
- Intercambio de experiencias o informaciones³⁸.
- Armonizar políticas en las áreas que se encuentren interrelacionadas³⁹.
- Puesta en marcha de proyectos comunes en ámbitos diversos⁴⁰.
- Investigar conjuntamente⁴¹.

³⁶ "Que considerando los contactos mantenidos en el curso de los últimos años por empresas de las dos Regiones, en el cuadro del programa europeo SPRINT, para el desarrollo de los intercambios tecnológicos y, teniendo en cuenta el interés común de ver más profundas tales relaciones, el Principado de Asturias y la Región de Bretaña consideran como particularmente importantes la consolidación y la amplificación de esas relaciones por medio de una prolongación del actual programa SPRINT solicitando ante la Comunidad Económica Europea la correspondiente financiación", *Declaración común del Presidente del Principado de Asturias y del Presidente de la Región de Bretaña*, Rennes, 22 de septiembre de 1988.

"Buscar efectos de sinergia con vistas a una participación común en los programas comunitarios relacionados con la Investigación y el Desarrollo y en los proyectos de cooperación interregional que tienen su base en el artículo 10.b del FEDER", *Protocolo de colaboración entre la Región de los Países del Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, 19 de noviembre de 1990.

³⁷ "Colaborar en una primera etapa, para realizar diversas actuaciones relacionadas con el paisaje mediterráneo, en especial una exposición conjunta; Aprovechar la circunstancia excepcional de la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América y la celebración de la Exposición Universal de Sevilla, para realizar dicha exposición". (Puntos primero y segundo), *Protocolo de colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc-Rousillon*, Montpellier, 23 de marzo de 1991.

³⁸ "La cualidad de sus relaciones debe favorecer el desarrollo de sus intercambios en los aspectos Económico, Científico y Cultural", *Declaración común Región Rhône-Alpes y la Generalidad de Catalunya*, Barcelona, 24 de marzo de 1988.

"E' compito della Comunità di Lavoro quello di trattare in comune, a livello informativo e tecnico, e di coordinare problemi che sono nell'interesse dei suoi membri. Si tratteranno in particolare le seguenti questioni; comunicazioni transalpine, movimento portuale, produzione e trasporto di energia, agricultura, economia forestale, economia idrica, turismo, protezione dell'ambiente, protezione della natura...", *Protocollo d'intesa (Comunità di lavoro dei Länder e delle Regioni delle Alpi Orientali ALPE-ADRIA)*, Venezia, 20 de noviembre 1978.

³⁹ "Concertación de los tres socios en el marco europeo y aplicación de determinadas políticas comunitarias". (Punto 2.5): *Carta de la Euroregión: Cataluña, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rosellón*, Perpiñan, 19 de octubre de 1991.

⁴⁰ "Relativo a un programa de intercambio de profesores de lenguas extranjeras. En virtud del artículo 2 del Protocolo de Colaboración, las partes acuerdan la elaboración de un programa de intercambio de profesores de lenguas extranjeras según las modalidades siguientes:", *Anexo nº3 al Protocolo de Colaboración de 14 de marzo de 1991. Entre la Xunta de Galicia y la Región de los Países de la Loira*, Santiago de Compostela, 14 de marzo de 1991.

⁴¹ "Investigar, en colaboración con las instituciones locales, las soluciones apropiadas con el fin de compensar los efectos negativos de la supresión de los dispositivos fronterizos", (Artículo 5º) del Protocolo de

- Fomentar actividades
- Relaciones de colaboración entre instancias públicas,
- Relaciones de colaboración con organismos profesionales y privados que ejerzan actividades en las respectivas colectividades⁴².
- Publicación de revistas⁴³.
- Apoyo a otros organismos de colectividades territoriales⁴⁴.
- Emprender acciones concretas⁴⁵.

Las distintas modalidades recogidas en los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales también se han venido considerado por la doctrina como actividades exteriores de las regiones en general⁴⁶. Sin embargo y respecto al estudio de los acuerdos exteriores, cabe señalar que ya existen convenciones internacionales, (acuerdos-marco bilaterales entre

Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992.

⁴² "Un acuerdo de colaboración ha sido concluido entre el Laboratorio General de Ensayos y de Investigaciones de la Generalidad de Cataluña y el Laboratorio de Metrología, de Nuevos Materiales y de Robótica de la Universidad de Lovaina-la-Nueva", *Declaración de intención entre la Región Valona y la Generalidad de Cataluña, Lovaina-la-Nueva, 12 de mayo de 1987.*

⁴³ Por ejemplo la edición de la revista Atlántica. *Vid. Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992.*

⁴⁴ "Reiterar su compromiso y apoyo a la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica. Reiterar su compromiso a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos...", (Art. 4) del *Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, Pamplona, 13 de febrero de 1992.*

⁴⁵ "Développer un système de coopération entre les centres respectifs de recherche, afin de créer un réseau de transferts de technologie puis stimuler les échanges interuniversitaires, *Déclaration Conjointe de Coopération entre la Généralité de Catalogne, Espagne et la Région de Lorraine, France, Barcelona, 9 de octubre de 1989.*

"La participación de la República y Cantón del Jura va encaminada a cubrir los dos aspectos del proyecto de Asistencia Primaria: a) aspecto curativo: establecimiento de una red de medicamentos básicos (22 en total) con un sistema de cofinanciación local", *Convenio entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de la República y Cantón del Jura para la cofinanciación de un proyecto de asistencia en sanidad primaria en el Departamento de la Mefou (Camerun), Porrentruy, 26 de noviembre de 1992.*

⁴⁶ Salvo algunos supuestos que no se corresponderían propiamente con la cooperación, como el establecimiento de delegaciones en el exterior o la participación en los procesos deliberativos de ciertos organismos internacionales, siempre y cuando no se tratara de ONG como la ARE que actuarían entonces en el marco de la cooperación creadas a tal fin.

distintos países o los concluidos en el seno del Consejo de Europa), que los contemplan, en mayor o menor medida, a diferencia de las actividades exteriores que sólo se hallan reguladas en los ordenamientos internos, -cuando tal regulación existe-. La oportunidad de englobar en la noción de acuerdo exterior a prácticamente el conjunto de estas actividades exteriores en la medida en que quedan contenidas en los mismos, supone homogeneizar las soluciones que puedan suscitarse al respecto. En cambio, si se acude únicamente al estudio de cada una de estas actuaciones implica entorpecer la tarea de encontrar una eventual regulación común para las mismas, por cuanto se debe deslindar, caso por caso, cuando están permitidas y cuando no.

III. Clasificación de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

1. En función de la capacidad jurídica de las entidades

La capacidad de actuar es un elemento de construcción necesaria a toda relación jurídica⁴⁷. Esta se define como la calidad de ser titular de posiciones jurídicas subjetivas, entendiendo como tales, los derechos y obligaciones y respecto a las entidades de derecho público, las competencias⁴⁸.

En efecto, tomar en consideración la noción de la capacidad jurídica, supone atender a uno de los criterios esenciales, aunque no el único, para categorizar los acuerdos concluidos por las colectividades territoriales. Difícilmente se llegaría a una óptima conclusión sin tener presente otros elementos además de la capacidad de los sujetos.

⁴⁷ MOSLER, H.: "Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public", *Mélanges offerts a Henri Rolin (problèmes de droit des gens)*, Pedone, Paris, p. 238.

⁴⁸ *Ibidem*

Esta última, puede jurídicamente explicar desde el punto de vista interno y en cierta medida desde el internacional⁴⁹ la parte quizás más formal de la conclusión de esta clase de acuerdos pero no llega más allá al no contemplar la práctica llevada a cabo por las colectividades territoriales que tratan muchas veces de encontrar los medios para saltarse las restricciones jurídicas internas o simplemente no las respetan sin que la administración central intervenga⁵⁰.

2. En función de las entidades con quien concluyen acuerdos

A. Acuerdos con otras colectividades territoriales

La noción de colectividad territorial tiene una dimensión amplia que permite agrupar a las diversas entidades que componen un mismo Estado pero con distintas competencias independientemente de las distintas denominaciones que puedan recibir en éstos. Sin embargo y dejando al margen los tratados que procuran buscar algunas soluciones homogéneas a la conclusión de acuerdos exteriores de las colectividades, existe cierta tendencia a nivel internacional en diferenciar, básicamente, dos tipos: las entidades locales y las regionales. Las primeras se han visto reconocidas en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985⁵¹ elaborada en el ámbito del Consejo de Europa y las

⁴⁹ En tanto determinados acuerdos, - los que podrían incluirse en la categoría de tratados internacionales - no sería suficiente que las colectividades tuviesen esta capacidad establecida en los ordenamientos internos sino que además se requiere la efectividad, es decir, el reconocimiento de terceros Estados de la capacidad de concluir tratados por parte de aquellas. Asimismo se ha de tener presente que los tratados-marco concluidos por los Estados en el seno del Consejo de Europa que directa o indirectamente contemplan las relaciones internacionales de las colectividades.

⁵⁰ ENGEL, Ch.: "Rapport général de synthèse", CHARPENTIER, J et ENGEL, Ch (Dir), *Les Régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, p. 34.

⁵¹ España ratificó la Carta el 20 de enero de 1988 (BOE 24.03.1989).

segundas, en el Ante-Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional de 1996 también esbozada en dicho ámbito.

B. Acuerdos con Estados

Tomando, pues, la distinción efectuada anteriormente, se puede partir del criterio, según el cual, hay acuerdos concluidos por Regiones y Estados entendidos estos últimos conforme al derecho internacional, es decir, entidades que disponen originariamente de subjetividad.

Asimismo, el punto conflictivo estará en determinar si esta especie de acuerdos se pueden ubicar en la categoría de los tratados internacionales, o por el contrario, se corresponden con los acuerdos considerados pròpiamente regionales, lo cual, por si misma es difícil y contradictoria porque una de las Partes es un Estado.

Estos acuerdos se realizan, incluso, sin que la colectividad territorial tenga la capacidad exterior necesaria para llevarlos a cabo o esté en el límite de lo permitido por el ordenamiento interno respectivo. Por ello, habrá que distinguir entre los acuerdos concluidos por colectividades territoriales con o sin capacidad internacional para valorar si los mismos pueden encajar dentro de la categoría de los tratados internacionales.

C. Acuerdos con administraciones u organismos del Estado

Dentro de la clasificación de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales, este grupo constituye una especie de "cajón de sastre" al que se puede acudir cuando un determinado acuerdo no encaja en los otros tipos. La práctica muestra como la colaboración realizada por las mismas con otros entes extranjeros no conoce la rigidez de las estructuras normativas

internas o internacionales y no es extraño comprobar cómo, sin aparentes restricciones, realizan acuerdos colectividades con administraciones periféricas del Estado, ministerios, universidades, etc⁵². En países como Canadá, la elaboración de este tipo de acuerdos con ministerios extranjeros sometidos al derecho administrativo o privado y excluidos del ámbito de los tratados internacionales, ha constituido una práctica frecuente⁵³.

Asimismo, aquellas entidades territoriales difíciles de catalogar entre las regionales o locales por considerarse más cercanas a los departamentos periféricos del Estado central, también pueden ubicarse en este grupo.

D. Acuerdos con órganos de organizaciones internacionales

3. En función de la localización geográfica de las entidades

A. Acuerdos transfronterizos

Por acuerdos transfronterizos, se entienden aquellos realizados por colectividades territoriales con otros entes extranjeros a los que únicamente les separa una frontera común, independientemente del campo en el que pretenden mantener algún tipo de vínculo (cultural, económico, histórico, etc.). La colaboración entre entidades vecinas se ha venido desarrollando

⁵² Por citar alguno, vid. *Convention entre le Ministère du Plan de la République populaire du Congo et l'Exécutif de la Communauté française de Belgique*, Brazzaville, 17 de febrero de 1984, (*Moniteur Belge* 16.07.86).

⁵³ En torno a ello, vid. BELLUSCIO, A.C.: "La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États unitaires et fédérés", *Rapports généraux XIIIe Congrès International*, Montréal, 1990, Editions Yvon Blais Inc., Montréal, 1992, pp. 534-536.

a varios niveles: interestatal y entre las colectividades territoriales a nivel regional y local⁵⁴.

Sin embargo, el Prof. M. Bernad ha destacado la conveniencia de llevar a cabo acuerdos transfronterizos entre regiones o interregionales respecto a los acuerdos entre entidades locales porque en materia de cooperación transfronteriza el nivel intermedio o regional suele ser el más adecuado⁵⁵, al disponer de medios técnicos y personales que a veces faltan en el nivel inferior o local. Además, los acuerdos interregionales han permitido corregir ciertos desenfoces provocados por una cooperación exclusivamente intergubernamental e interlocal⁵⁶, observándose que ambos niveles, el intergubernamental y el interregional, pueden coexistir y al mismo tiempo pueden ser compatibles, facilitando la cooperación transfronteriza⁵⁷.

En cualquier caso, los acuerdos exteriores de carácter transfronterizo realizados por colectividades territoriales -sin distinción entre niveles- ha sido y, de hecho, sigue siendo, el grupo más numeroso en relación a aquellos otros acuerdos llevados a cabo por entidades que no comparten una frontera. Ello ha motivado, además, que los Estados se interesaran antes por este tipo de acuerdos y propiciaran la realización de tratados-marco

⁵⁴ Respecto a la necesidad de cooperar entre colectividades de ambos lados de la frontera, vid. "Les regions com a motors de cooperació transfronterera", artículo publicado en *Mon Comarcal* n° 9, 1993, pp. 26-28.

⁵⁵ BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza", *REDI*, n° 2, 1984, pp. 474-475.

⁵⁶ En este mismo sentido, C. FERNANDEZ DE CASADEVANTE indicaba respecto a la cooperación intergubernamental que: "la cooperación a este nivel presenta importantes deficiencias en la medida que se halla centralizada en las capitales de los Estados y alejada del lugar en el que se plantean los problemas, con las consiguientes consecuencias de lentitud y dilación a la hora de abordarlos o resolverlos, además de depender su tratamiento de consideraciones de oportunidad política en las relaciones con los Estados vecinos", vid. "Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés", en *Cooperación transfronteriza: Euskadi-Aquitania. Aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales*, UPV, Bilbao, 1994, p. 14.

⁵⁷ Esta idea, fue recogida en la *Declaración sobre los aspectos jurídicos de la cooperación transfronteriza*, elaborada en el marco del Simposio Universitario Europeo celebrado en Jaca en 1987.

que amparasen estas prácticas. Como marco referencial, los mismos quedan sometidos a la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 así como a su Protocolo Adicional de 1995 (para aquellas entidades-miembro pertenecientes a Estados que hayan ratificado los mencionados convenios).

La Convención-marco de 1980 pretende que los Estados favorezcan las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales⁵⁸. En este sentido, los "compromisos" que las países contraen al devenir Partes en la misma se reducen a facilitar las iniciativas de sus entidades-miembro⁵⁹; tratar de resolver las complicaciones que puedan surgir de carácter jurídico, administrativo o técnico en el desarrollo de la cooperación entre colectividades⁶⁰; conceder las mismas ventajas que si la cooperación se ejerciera a nivel interno y a intercambiarse mutuamente la información necesaria⁶¹. En ningún caso se considera que ha habido un reconocimiento del derecho de las colectividades a mantener relaciones con sus homólogos vecinos, aunque si puede constituir un avance en esa dirección. Además, carencias como los efectos que pueden generar estos acuerdos en los ordenamientos internos o la naturaleza jurídica de los órganos de cooperación se hicieron patentes prácticamente desde sus inicios⁶².

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención-marco de 1995 es un tratado que nació para hacer frente, precisamente, a las insuficiencias y limitaciones presentes en aquella. De esta forma contempla: el derecho de las colectividades a concluir

⁵⁸ Art. 1 de la Convención-marco.

⁵⁹ Art. 3 de la Convención-marco.

⁶⁰ Art. 4 de la Convención-marco.

⁶¹ Arts. 5 a 8 de la Convención-marco.

⁶² Respecto a una valoración de los resultados logrados por la Convención-marco, *vid.* DE WILDE, E.: "La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière. Dix ans après, résultats et perspectives", 5 *Conférence européenne des régions frontalières (Rovaniemi-Finlande, 18-21 juin 1991)*, CPLRE, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991.

acuerdos en el ámbito de sus competencias⁶³; atribución del mismo valor jurídico y efectos de los actos realizados a nivel interno a los actos emanados de los organismos de cooperación⁶⁴; bajo el límite de las competencias internas, aceptación de la creación de organismos de cooperación regidos por el derecho público⁶⁵.

B. Acuerdos extrafronterizos

Esta sección se refiere a los acuerdos exteriores concluidos por colectividades territoriales con otros sujetos situados más allá de una frontera común. La regulación de estos acuerdos se encuentra parcialmente contemplada en el *Proyecto de Convención sobre cooperación interterritorial de 1993*. El proyecto de tratado establece que la cooperación entre colectividades territoriales puede llevarse a cabo a través de dos formas⁶⁶:

- La *concertación*, que engloba los encuentros periódicos, intercambios de experiencias, consultas recíprocas, intercambios de informaciones o de proyectos entre colectividades⁶⁷.
- La *cooperación, strictu sensu*, de naturaleza mucho más avanzada.

Ambas formas de cooperación pueden instrumentalizarse a través de acuerdos exteriores: la primera, por tratarse de un tipo de cooperación sencilla cubre sólo los denominados *acuerdos no normativos* (carentes, en principio, de obligatoriedad para las Partes que los realizan), tales como el acuerdo de creación de

⁶³ Art. 1 del Protocolo Adicional.

⁶⁴ Art. 2 del Protocolo Adicional.

⁶⁵ Art. 5 del Protocolo Adicional.

⁶⁶ Arts. 1 y 2 del Proyecto.

⁶⁷ Modalidades subsumidas en la cooperación interregional pero que al mismo tiempo son consideradas por la doctrina como actividades exteriores en general.

la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, (CTP)⁶⁸.

Los términos empleados para designarlos van, normalmente, desde *Protocolos, Acuerdos de cooperación, Comunicados conjuntos, Declaraciones de cooperación* etc. Éstos representan, en la mayoría de casos, meras declaraciones de principios, en las que se enuncia simplemente la intención de reunirse periódicamente para tratar, en conjunto, intereses comunes⁶⁹.

Los segundos, en cambio, por tratarse de un tipo de cooperación más estrecha, se corresponden con acuerdos exteriores vinculantes para las Partes y aunque pueden designarse de la misma forma que los anteriores (comunicados conjuntos, declaraciones, etc.) se diferencian de éstos porque obligan a las Partes que los realizan, al menos, desde un punto de vista estrictamente jurídico.

No obstante, este Proyecto de Convención no cubre todos los acuerdos extrafronterizos porque excluye de su ámbito de aplicación los concluidos entre una colectividad territorial y un Estado⁷⁰ o entre colectividades que poseen capacidad jurídica exterior para concluir tratados internacionales⁷¹*

⁶⁸ Organización de cooperación interregional de carácter transfronterizo constituida con la firma de un Protocolo de acuerdo, el 4 de noviembre de 1983. No obstante, ésta no empieza a funcionar hasta 1984, momento en que se crea la primera comisión de trabajo.

⁶⁹ Los compromisos mutuos de carácter no normativo, atendiendo a lo previsto en la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 y al Informe Explicativo de la misma, quedarían comprendidos bajo la modalidad de *concertación*, por cuanto la diferencia respecto a los otros acuerdos y convenios de cooperación residiría en que no establecen verdaderas obligaciones jurídicas. No obstante, es cuestionable, al menos en principio, que de ellos no se deriven ciertos efectos pudiéndose considerar como acuerdos de base regional *sui generis* (para distinguirlos de las características de aquellos otros realizados a otros niveles competenciales) con una naturaleza y un ámbito de actuación específicos.

⁷⁰ El art. 1 del Proyecto de Convención establece claramente que la cooperación interterritorial es toda concertación suscitada "entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes".

⁷¹ El Proyecto de Convención pese a prever que las colectividades territoriales puedan llevar a cabo acuerdos de cooperación que comporten obligaciones para las mismas (art. 2.1), resulta ambiguo. El art. 4. establece que los actos realizados en virtud de un acuerdo "tienen, en el derecho interno, el mismo valor jurídico y los mismos efectos que tendrían si se

4. En función del derecho que rige el acuerdo

Esta clasificación, se basa en el estudio de los diferentes derechos que pueden regular los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales que van desde la ausencia de regulación jurídica, -acuerdos no normativos-, hasta los acuerdos regidos por el DIP.

A. Acuerdos no vinculantes: los acuerdos no normativos

Se pueden definir los acuerdos no normativos de las colectividades territoriales⁷² como aquellos acuerdos que están desprovistos de efectos jurídicos. Para ello, habrá que analizar el contenido de los mismos y proceder a determinar la ausencia de obligatoriedad para las Partes que lo suscriben. Uno de los motivos que explican la proliferación de estos acuerdos reside en que constituyen un instrumento adecuado para las colectividades territoriales que no poseen la capacidad exterior suficiente para obligarse jurídicamente pero que desean, de algún modo, establecer relaciones con otros entes extranjeros. Los actos que efectúan son únicamente meras declaraciones de intenciones de contenido político.

Esta clasificación responde, por tanto, al análisis de lo establecido en el acuerdo y no a la denominación que las Partes le hayan querido dar. En este sentido, fórmulas como declaración

hubiesen producido en el orden jurídico interno". El párrafo citado, parece querer excluir cualquier tipo de relación con el derecho internacional público, al tratar de devolver, los efectos exteriores de los acuerdos, al derecho interno. Es lo que ::: ha llamado el efecto boomerang chercher.

⁷² Terminología empleada por A. REMIRO BROTONS para referirse, en concreto, a los acuerdos celebrados por las Comunidades Autónomas españolas, vid. "De los tratados a los acuerdos", op. cit., p. 45. Asimismo, existen otras denominaciones que responden a contenidos parecidos como la de *compromisos mutuos de carácter no normativo*, vid. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: "Los acuerdos de cooperación transfronteriza", *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, p. 167-173.

de intención, declaración de amistad, comunicado conjunto, memorandum, entre otras, pueden ser un indicio de la ausencia de obligatoriedad.

B. Acuerdos vinculantes

En segundo lugar, existen los *acuerdos vinculantes*⁷³, que abarcan tanto los acuerdos exteriores efectuados por colectividades territoriales al amparo de un tratado-marco de cobertura concluido entre los respectivos Estados como aquellos otros celebrados por colectividades que a nivel interno posean la capacidad necesaria para llevarlos a cabo⁷⁴.

a. Acuerdos regidos por el derecho privado

Este apartado, engloba a los acuerdos que están sometidos a uno o varios derechos estatales y las Partes que lo suscriben actúan como personas privadas en lugar de como entes públicos. Sin embargo, cabe tener presente que no todo el contenido del acuerdo exterior queda sometido al derecho privado sinó sólo algunas cuestiones (estatutos para crear una sociedad civil en un país determinado compuesta por diversas colectividades territoriales, capacidad jurídica para poder administrar y adquirir bienes a título oneroso o gratuito, etc.).

El resto de disposiciones recaen en el ámbito de los acuerdos no normativos, es decir, están desprovistas de efectos jurídicos y no pueden comprometer ni vincular a los respectivos Estados (p.e si las colectividades se comprometen, en uno de estos acuerdos, a cooperar en el ámbito cultural y posteriormente una de ellas decide unilateralmente dejar de colaborar con las demás, ello no es óbice para que se le pueda exigir al Estado de

⁷³ En torno a ello, vid. BERNAD ALVAREZ DE EULATE.: "Los acuerdos de...", *op. cit.*, pp. 167-168.

⁷⁴ Por ejemplo, las entidades federadas belgas o los Länder alemanes.

donde pertenece reponsabilidad internacional por incumplimiento de lo pactado)⁷⁵.

b. Acuerdos regidos por el derecho público

Las diferencias de este tipo de acuerdos respecto a los acuerdos de derecho privado pueden establecerse, p.e tomando como referencia a A. F Gaastra⁷⁶ en relación a la *Convención del Benelux*, de la siguiente manera:

- Favorecen el desarrollo de la cooperación haciéndola menos dependiente de los contactos ocasionales.
- Permiten la transferencia de competencias de derecho público a un organismo común, incrementando considerablemente la eficacia de la cooperación⁷⁷.
- Ofrecen mejores garantías para el control democrático y la publicidad de la cooperación⁷⁸.

Asimismo, las ventajas que ofrece la creación de un

⁷⁵ Los Estatutos que instituyeron (y posteriores modificaciones) la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) son un ejemplo de acuerdo exterior que reúne las características comentadas. La misma, es una asociación compuesta por Regiones europeas y su personalidad jurídico-privada se encuentra sometida a lo previsto en los arts. 21 a 79 del Código civil local alsaciano-moselano -Francia- (art. 15 de los Estatutos de la ARE, modificados el 4 de diciembre de 1996). Pero al mismo tiempo, se contemplan cuestiones como la promoción de la regionalización en Europa o la aplicación de los principios de subsidiariedad y de complementariedad entre los niveles local, regional, nacional e institucional europeo (art. 1 de los Estatutos) que no pueden ser exigidas como obligatorios ni a las Regiones miembro de la ARE ni a los respectivos Estados ni ante las Instituciones Europeas.

⁷⁶ GAASTRA, A.F.: "La convention Benelux concernant la coopération transfrontalière. (cadre juridique pour une administration transfrontalière)", Dossier coopération transfrontalière, Benelux, n° 2, 1991, p. 6 y ss.

⁷⁷ En otros términos, la cooperación regida por el derecho público favorece la continuación de la misma haciéndola menos vulnerable. Vid. HENNEKAM, B.M.J.: "Introduction", Dossier coopération transfrontalière, Benelux, n° 2, 1991, p. 5.

⁷⁸ Por ejemplo en la Convención del Benelux se permite para concretizar la cooperación, la conclusión de acuerdos administrativos así como crear órganos comunes u organismos públicos (art. 2.2 de la Convención), es decir, se extiende el ámbito y las posibilidades de mantener relaciones exteriores entre las colectividades que se incluyan en el tratado con carácter vinculante para éstas.

organismo de cooperación regido por el derecho público son⁷⁹:

- La institucionalización de un organismo público es potencialmente la forma de cooperación más estrecha ya que se le puede atribuir - a diferencia de los organismos regidos por el derecho privado - competencias de reglamentación y de administración, es decir, le posibilita para adoptar reglas y decisiones que vinculen no sólo a las autoridades cooperantes sino también a los ciudadanos⁸⁰.

- El límite de atribuciones otorgadas a estos organismos de cooperación, reside en no poder transferir competencias que no tengan atribuidas las colectividades en el orden interno. A pesar de todo, si media el consentimiento estatal, expresado a través de la celebración de un tratado internacional u otro medio de creación de obligaciones previsto por el DIP, podría ampliarse las funciones de los mismos más allá de las competencias internas de las colectividades.

- El organismo público tendrá personalidad jurídica, lo que equivale a hacer valer, en nombre propio, derechos, contraer obligaciones, y en su caso, responsabilidad jurídica.

- Puede al mismo tiempo financiarse con las contribuciones de las autoridades cooperantes, con subvenciones de la Comunidad Europea o con cofinanciamiento de los gobiernos nacionales pudiendo beneficiarse, si procediera, con menos complicaciones que las organizaciones regidas por el derecho privado.

En cualquier caso, la principal diferencia entre los acuerdos de derecho privado y los acuerdos de derecho público reside en que los primeros se rigen por la ley de una de las Partes y no comportan la asunción de obligaciones impuestas en el territorio de las colectividades.

⁷⁹ GAASTRA.: *op. cit.*, pp. 11-13.

⁸⁰ Actualmente, las decisiones que se toman en estos organismos poseen carácter político o en todo caso regido por el derecho privado y aunque tienden a respetarse y a seguirse por las Regiones miembro, en ningún momento supone constreñir el comportamiento de los habitantes de las mismas. Otra cosa, es que se procure el ejercicio de actividades (seminarios, becas de investigación, intercambios de tecnología, pasaportes culturales etc) que redunden en beneficio de los mismos.

c. Acuerdos regidos por el derecho internacional

Este apartado engloba los acuerdos que tienen algún tipo de efecto en el ámbito del DIP. De ello se desprende que aquellos que sean incluidos en este epígrafe lo están además de por la capacidad jurídica de las Partes que los llevan a cabo por su contenido. No basta, entonces, con que p.e una colectividad que posee el *ius ad tractatum* concluya un acuerdo con un Estado para que éste sea considerado *ipso facto* como tratado. Habrá que valorar el contenido del mismo para ubicarlo en este apartado concreto.

La práctica muestra que dentro del grupo de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales es el menos numeroso⁸¹.

5. En función del objetivo y fin previstos

La instrumentalización de las relaciones desarrolladas por colectividades territoriales a través de acuerdos tienen, como máximo exponente, establecer de una forma más o menos estrecha vínculos de cooperación con las otras Partes que participan en ellos. La utilización del acuerdo para formalizar estos lazos asociativos puede revestir varias fórmulas que van desde un sencillo compromiso de colaborar sin mantener estructuras permanentes de cooperación hasta la creación de organismos comunes regidos, principalmente, bien por el derecho privado, bien por el derecho público.

⁸¹ Este es el caso p.e del *Traité sur la chaîne culturelle européenne entre la République Française et le Land de Bade-Wurtemberg, l'État libre de Bavière, le Land de Berlin, la Ville libre Hanséatique de Brême, la Ville libre et Hanseatique de Hamburg, le Land de Hesse, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Land de Rhénanie-Palatinat, le Sarre, le Land de Schleswig-Holstein, Berlin*, 2 de octubre de 1990. El texto del tratado puede consultarse en la *RGDIP*, n° 2, 1991, pp. 509-512.

Los diferentes grados de cooperación han tenido acogida en la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 que distingue entre *acciones concertadas de cooperación transfronteriza* de menor intensidad y la *cooperación strictu sensu*⁸² de mayor complejidad que puede abarcar la conclusión de acuerdos vinculantes⁸³.

A. Acuerdos que preveen la creación de estructuras de permanentes de cooperación

Se trata de acuerdos que instituyen organismos de cooperación estables, independientemente del derecho aplicable a los mismos⁸⁴, normalmente, mediante la constitución de organizaciones no gubernamentales⁸⁵ (ONG) con la finalidad de cooperar entre si⁸⁶. Reguladora de este tipo de asociaciones, se

⁸² Respecto a esta distinción de cooperación de mayor o menor intensidad, vid. *Explanatory report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Council of Europe, Strasbourg, 1980, pp. 11, 18-20.

⁸³ A título indicativo (no vinculan a los Estados parte) la Convención-marco ha previsto en el anexo varios esquemas de acuerdos entre autoridades locales que reflejan esta idea. Por ejemplo: Esquema de acuerdo sobre el establecimiento de un grupo de acción concertada entre autoridades locales. Esquema de acuerdo sobre la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos. Esquema de Acuerdos sobre el establecimiento de asociaciones transfronterizas de derecho privado. Esquema de Contrato entre las autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (tipo <<derecho privado>>). Esquema de Contrato entre las autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (tipo <<derecho público>>). Esquema de acuerdo sobre el establecimiento de un organismo de cooperación transfronteriza entre autoridades locales. Vid. Apéndice que figura en el anexo de la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980.

⁸⁴ De forma ejemplificativa: "Les deux Parties créent la Commission permanente Louisiane-Communauté française de Belgique. Cette Commission se réunit alternativement dans la partie francophone de la Belgique et en Louisiane.", *Accord de coopération entre le Gouvernement de la Louisiane et l'Exécutif de la Communauté française de Belgique*, Bruxelles, 23 de enero de 1984 (*Moniteur Belge*, 16.07.1986).

⁸⁵ En adelante ONG

⁸⁶ Por ejemplo, la creación de un *Comité de coordinació* previsto en la *Declaració Comuna entre Catalunya y Rhône-Alpes de 24 de marzo de 1988*. En el ámbito de la creación de ONG se puede citar, entre muchos otros, el *Protocollo d'Intesa*, Venezia, 20 de noviembre de 1978 que instituye la Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Orientales (ALPE-ADRIA). En torno a ella, vid. FEDRIGOTTI, A., LEINER, G.: *Alpe Adria, identità e ruolo*, Centro stampa

puede citar, en el ámbito del Consejo de Europa, la Convención europea sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales de 1986 aunque el escaso número de ratificaciones hace prever una aplicación insatisfactoria de la misma⁸⁷.

Cabe señalar, igualmente, que los motivos que impulsan a las colectividades territoriales a organizarse en este tipo de organismos no son artificiales ni arbitrarios sino que, por el contrario, antes de la constitución de los mismos, se establecen distintos contactos a nivel bilateral o multilateral que desembocan, finalmente, en la necesidad de asociarse en estructuras más amplias⁸⁸.

B. Acuerdos que preveen la creación de fondos de cooperación

En estos, aunque no se contemple la creación de algún organismo o asociación compuesta por colectividades territoriales, como en el caso anterior, se trata también de un estadio de cooperación, en cierta medida, avanzado, porque implica poner a disposición, por parte de aquellas, medios de financiación comunes⁸⁹.

C. Acuerdos que preveen un tipo de colaboración no institucionalizada

e duplicazione Trentino Alto Adige, Trentino Alto Adige, 1993. La *Déclaration Comune* que establece *ARGE Donauländer* (Comunidad de Trabajo de los Países del Danubio, Wachau, 17 de mayo de 1990. Vid. ARE.: *Organisations Interregionales membres de l'Assemblée des Régions d'Europe*, Strasbourg, 1995.

⁸⁷ Esta Convención, hasta julio de 1995, únicamente ha entrado en vigor en Austria, Bélgica, Grecia, Portugal, Eslovenia, Suiza y Reino Unido.

⁸⁸ Con mayor detalle, vid. FOESSER, Ch.: *Étude comparée des activités des organisations interregionales*, CEDRE, Strasbourg, 1988, p. 127.

⁸⁹ Vid. *Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra de 13 de febrero de 1992*.

En este grupo tienen cabida un buen número de acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales que no poseen capacidad jurídica para vincularse de forma permanente y que deben ceñir sus relaciones con otros entes extranjeros a meras colaboraciones esporádicas o a puntuales contribuciones a través p.e de Ferias y Certámenes⁹⁰. Asimismo, pueden incluirse en este grupo los acuerdos exteriores concluidos por colectividades que aún teniendo mayor capacidad jurídica para contraer compromisos internacionales, por las razones que sea⁹¹, no les interesa adquirir mayores obligaciones con las otras Partes en el acuerdo y prefieren limitarse a un tipo de colaboración simple.

IV. Problemática que presenta la determinación de la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

1. La falta de tratamiento común de los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

Pese a la distinción que realizan los tratados-marco concluidos en la materia, entre acuerdos transfronterizos y extrafronterizos, ambos tipos presentan problemas comunes, es decir, la capacidad exterior que posean las colectividades en sus

⁹⁰ Por ejemplo la realización de acciones comunes con motivo de la celebración en 1990 del Año Europeo del Turismo. Vid. *Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Andalucía de 18 de octubre de 1989*. Igualmente, "organitzaran, cada dos o tres anys, una exposició de l'art contemporani creat a cada regió, i la primera exposició s'inagurarà a Baden-Württemberg i després farà el recorregut de les altres quatre jurisdiccions", *Declaració d'Associació i Memorandum d'acord de cooperació*, Toronto, 25 de junio de 1990.

⁹¹ Por ejemplo, porque se trata de un primer contacto entre y lo único que interesa es iniciar relaciones amistosas entre las Partes preveyendo que en un futuro puedan entablarse colaboraciones con mayor contenido obligacional, o bien porque una de las Partes no tiene capacidad para comprometerse mediante estos acuerdos exteriores o porque el Gobierno de la colectividad territorial le interesa políticamente mostrar ante la opinión pública que se tienen contactos con otros entes extranjeros (para unir lazos culturales, lingüísticos, históricos, etc.).

respectivas legislaciones internas⁹² y el eventual derecho que rige el acuerdo. También la doctrina ha abordado con mayor profundidad los acuerdos exteriores de ámbito transfronterizo; el auge y la proliferación de éstos puede haber sido razón suficiente para que tanto los ordenamientos internos como el internacional se hayan preocupado por encontrar, con cierta celeridad, una solución a este fenómeno.

Pero en la actualidad, la diversificación de textos internacionales para tratar aspectos comunes de los acuerdos exteriores puede debilitar la voluntad de los Estados a la hora de procurar resolver esta temática.

2. El empleo de los acuerdos no normativos a la espera de una regulación jurídica adecuada

A. Afinidad de problemas entre los acuerdos no normativos de los Estados y los de las colectividades territoriales

En este capítulo se ha señalado como los acuerdos no normativos de las colectividades territoriales, jurídicamente, no comportan ningún tipo de obligaciones para quienes los realizan. Aún así, y de forma parecida a algunos acuerdos no normativos suscritos por Estados, es difícil negarles ciertos efectos. Para ello, conviene tener presente que los acuerdos no normativos de derecho internacional son aquellos textos convenidos desprovistos, en principio, de efectos jurídicos en

⁹² De igual modo, a pesar de que la cooperación interregional de carácter transfronterizo ha recibido un mayor reconocimiento por parte de los ordenamientos internos y del derecho internacional ello no obsta, para que la naturaleza de los acuerdos sea la misma, tal como se expondrá en sucesivas páginas.

cualquier orden⁹³. Sin embargo, la aparición y la creciente relevancia de éstos en los últimos años ha llevado por parte de algún sector doctrinal a crear la categoría de las denominadas *fuentes informales* de DIP⁹⁴. De hecho, la delimitación de los acuerdos no normativos de derecho internacional a veces no aparece tan clara: por ejemplo, J.A. Carrillo Salcedo señalaba que, aunque vayan destinados a producir efectos exclusivamente políticos, en ocasiones, pueden llegar a tener una expresión jurídico-positiva⁹⁵ e, igualmente, J. D. Gonzalez Campos indicaba que, a pesar de la inconcreción de la conducta manifestada en los mismos, dichos acuerdos producen efectos jurídicos⁹⁶. En esta misma línea, Reuter señalaba que el ordenamiento internacional reconoce la existencia de normas de comportamiento cuya violación puede originar responsabilidad internacional, incluso, si éstas normas sólo imponen una obligación mal definida⁹⁷.

Con todo, el efecto más evidente que se desprende, *prima facie*, de tales acuerdos, es la voluntad de no someterlos al derecho internacional de modo que ante un posible incumplimiento no se deriva un ilícito internacional ni consecuentemente la

⁹³ También se les denomina *acuerdos no obligatorios* vid. SCHACTER, O.: "The twilight of non binding international agreements", *American Journal of International Law*, vol. 71, n° 2, 1977, p. 296-304. *Gentlemen's agreements* vid. EISEMANN, P.M.: "Le Gentlemen's agreement comme source du droit international", *Journal de Droit International*, vol. 106, n° 2, 1979, p. 326-348; *acuerdos de facto* vid. ROESSLER, F.: "Law, de facto agreements and declarations of principle in international economic relations", *German Yearbook of International Law*, vol. 21, 1978, p. 27-59, *normas no obligatorias* vid. BOTHE, M.: "Legal and no legal norms: a meaningful distinction in international relations?", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, p. 65-95, etc.

⁹⁴ VELLAS, M.P.: "Les sources informelles du droit international", *L'elaboration du droit international public*, Paris, 1974, pp. 70-80.

⁹⁵ Por ejemplo el Acta Final de la Conferencia sobre Cooperación y Seguridad en Europa, Helsinki 1975, en la que se delimitaron una serie de principios cuyos efectos jurídicos eran incuestionables vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 104.

⁹⁶ GONZALEZ CAMPOS, J.D.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Servicio de publicaciones facultad de derecho, Univerisidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 133.

⁹⁷ REUTER, P.: *Introduction au droit des traités*, Librairie Armand Colin, Paris, 1972, p. 39-48.

responsabilidad de los Estados implicados. Ello no impide, tal como afirmaba A. Remiro Brotons, que quienes los suscriben lo hagan con el propósito de serles fieles mientras perduren las circunstancias que libremente les condujeron a consentirlos y esté en su mano políticamente ejecutarlos⁹⁸. Es la voluntad de las partes, entonces, la que determina la naturaleza jurídica o no de las obligaciones pactadas. Es más, también puede ocurrir que con el propósito de utilizar fórmulas como las de comunicados conjuntos, declaraciones, etc., se pretenda difuminar el reconocimiento internacional de una de las Partes⁹⁹.

Al hilo de la problemática surgida en relación a algunos de los acuerdos no normativos de los Estados puede añadirse, también, el de las colectividades. Sobre todo, -a partir de los 90- aparecieron acuerdos catalogables dentro de los que carecen de efectos jurídicos (por falta de capacidad exterior de las mismas) pero que, por su apariencia y contenido, resulta difícil establecer que no se desprende ningún tipo de compromiso¹⁰⁰.

Es más, hoy en día, se asiste a un fenómeno más notorio en orden a superar, por parte de las colectividades territoriales, las restricciones jurídicas que impiden o limitan la efectividad o el desarrollo de tales acuerdos, de tal manera que la línea que separa lo estrictamente permitido de lo que sobrepasa el listón competencial es incierta y se ha de acudir al estudio

⁹⁸ De esta forma, la práctica constata que se conciertan con frecuencia acuerdos muy pormenorizados cuya índole no jurídica es recalcada por las partes y viceversa, es decir tratados cuyas obligaciones son genéricas, de mero comportamiento sin que ello les prive de una condición jurídica. Vid. REMIRO BROTONS, A.: *Derecho de los Tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 31-33.

⁹⁹ *Ibidem*

¹⁰⁰ De este modo, se encuentran algunos acuerdos no normativos que pueden calificarse de "extraños" como el acuerdo de creación de la Asociación Fronteriza de Regiones Europeas (ARFE) porque pese a establecerse en ellos la constitución de una asociación compuesta por un colectivo de regiones europeas, estructurada en una serie de órganos y financiada por sus miembros (lo que en conjunto equivale a cierto compromiso por parte de las regiones que la integran) se da la incongruencia de que la misma, que tiene su sede en Estrasburgo, no se registra según el derecho interno para que pueda tener, al menos, la personalidad jurídica de las asociaciones del derecho francés. vid. *Estatutos de creación de la Asociación Europea de Regiones Fronterizas*, 17-18 de julio de 1971 (modificados en Strasbourg el 21 de enero de 1987). Sin embargo, hoy en día, la ARFE ha pasado a ser una asociación declarada.

pormenorizado y caso por caso de los mismos¹⁰¹, con la correspondiente inseguridad jurídica que ello conlleva¹⁰² para valorar su conformidad al marco legal establecido.

Por ello, se puede mantener la idea de que la realización de un buen número de acuerdos no normativos puede ir más allá de su utilización exclusiva para fines políticos, al menos por lo que se refiere a la voluntad de llevarlos a cabo¹⁰³. Si bien, en sus inicios, las colectividades se asociaban para tratar problemas de interés común sin la creación de órganos permanentes de cooperación y, en numerosas ocasiones, sin ningún tipo de acuerdo que formalizase tal relación, hoy en día, en cambio, se asiste al fenómeno contrario. A menudo procuran dotarse de instrumentos que, dentro de sus posibilidades, reúnan la máxima

¹⁰¹ Así, por ejemplo, la posición del Estado italiano respecto a la actividad exterior de las regiones era en un principio muy centralista negando cualquier actuación en este sentido para llegar posteriormente a posiciones más matizadas y flexibles. En torno a ello, J.E SORIANO indicaba que "la fuerza de las cosas acabará por imponerse, en función de ir distinguiendo, caso por caso, cuando se ha puesto en juego y cuándo no la función de soberanía estatal". "Lo que indudablemente acabará por tener una más clara proyección jurídica". Vid. *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 174.

¹⁰² M. PEREZ GONZALEZ, por su parte, en relación con el Comunicado de Colaboración impugnado en la sentencia 137/1989 del Tribunal Constitucional español, advierte de la existencia en la práctica de diversos acuerdos concertados por las CCAA con entes públicos extranjeros, casos por ejemplo como el de Madrid (*Convenio de cooperación celebrado con el gobierno de Quebec el 1 de septiembre de 1981*), Cataluña (*Carta de intenciones firmada el 7 de mayo de 1987 por el Conseller de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat y el Ministro de agricultura de Israel*), País Vasco (*Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania de 3 de octubre de 1989*, Aragón (*Protocolo de Acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania y la Diputación General de Aragón, suscrito el 20 de septiembre de 1989*) etc, que a pesar de que en algunos de ellos es detectable un nivel obligacional igual o superior al del "Comunicado de Colaboración" impugnado, no han sido objeto de recurso ante el Tribunal por parte del gobierno atendiendo a razones puramente políticas o de oportunidad. Vid. "Comunidades Autónomas y *ius contrahendi* en el plano internacional", *REDI*, n° 1, 1990, p. 205.

¹⁰³ En este orden de ideas, REMIRO BROTONS para los acuerdos no normativos de derecho internacional indicaba que era la voluntad de las partes la que determinaba la naturaleza jurídica o no de las obligaciones pactadas. Vid. "*Derecho de los...*", op. cit., p. 32. De igual modo, no vemos ninguna objeción para que este principio pueda aplicarse también a los de las colectividades territoriales.

oficialidad¹⁰⁴:

- Texto: se emplean expresiones tales como "se comprometen" o "acuerdan"¹⁰⁵.
- Sujetos: tal como se señalaba *supra*, normalmente son los Presidentes de las respectivas colectividades quienes los firman, lo que ya supone el máximo exponente de representación exterior de una colectividad territorial¹⁰⁶.
- Formalidades: en algunos de ellos, se ha utilizado el término Preámbulo¹⁰⁷, e incluso se le ha atribuído cierto contenido solemne¹⁰⁸. Asimismo, con carácter más ambicioso, se ha establecido en alguno de ellos la reserva de ratificación¹⁰⁹, instrumento considerado por excelencia, propio de los Estados, en orden a la conclusión de tratados internacionales de forma

¹⁰⁴ No deja de ser curioso que p.e con motivo de la realización de la *Carta de la Eurorregio de 19 de octubre de 1991* con fines de cooperación entre colectividades territoriales, se suscribieran el mismo día y todos ellos relacionados, un *Comunicado de Presidentes* y un *Protocolo de Cooperación*.

¹⁰⁵ Entre otros, *vid. Protocol de Cooperació entre la Generalitat de Catalunya, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrenées. Protocol de Cooperació* suscrito por las mismas Regiones de 10 de diciembre de 1992. Mucho más incisivo, lo constituye, el *Protocolo de Colaboración entre Andalucía, Veneto y Languedoc-Roussillon* de 23 de marzo de 1991 por el que se establece que: "Para la efectiva realización de las iniciativas que prevean realizar, cada una de las partes determinará las obligaciones a las que se compromete mediante los oportunos y específicos instrumentos de desarrollo" (Apartado Quinto).

¹⁰⁶ Incluso aparacen expresiones como "la alta representación que ostentan" (*Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra* de 13 de febrero de 1992), "las Partes" (*Declaració d'Associació i Memorandum d'acord de Cooperació* de 25 de junio de 1990).

¹⁰⁷ En este caso, p.e *vid. Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania* de 3 de octubre de 1989. *Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona 13 de febrero de 1992.

¹⁰⁸ *Comunicat de Presidents* de 19 de octubre de 1991, por el que se establece que: "decidieron que sus relaciones serían formalizadas en un documento solemne", "Permite, en primer lugar, y según los compromisos del mes de abril pasado, firmar oficialmente el Manifiesto de la Euroregio" (la traducción es del autor).

¹⁰⁹ "Que el Principado de Asturias y la Región de Bretaña, bajo la necesaria reserva de ratificación ulterior por sus órganos de decisión respectivos" (*Declaración común del Presidente del Principado de Asturias y del Presidente de la Región de Bretaña* de 22 de septiembre de 1988).

solemne¹¹⁰.

- Sistematización del contenido: en ocasiones se ha empleado el sistema de articulado¹¹¹.
- Cláusulas Finales: se establecen prescripciones tales como duración¹¹², entrada en vigor¹¹³ o enmienda¹¹⁴.
- Capacidad de las Partes: son las propias colectividades las que mutuamente se reconocen la capacidad para concluir tales acuerdos¹¹⁵.

A todas estas formalidades cabe añadir, además, la práctica que corrobora que las Partes, han alcanzado los objetivos contenidos en estos acuerdos y que han cumplido, por tanto, con los compromisos adquiridos¹¹⁶.

¹¹⁰ En este sentido, vid. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tomo 1, Tecnos, Madrid, 1990, p. 107.

¹¹¹ *Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra de 13 de febrero de 1992. Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania de 3 de octubre de 1989.*

¹¹² "La duración del presente Protocolo es ilimitada, pudiendo ser objeto de revisión mediante común acuerdo entre las dos regiones" (*Protocolo de colaboración entre la Región de los Países del Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía de 19 de noviembre de 1990. Manifestación Quinta*).

¹¹³ "Este Memorandum de Acuerdo de Cooperación será vigente a partir del momento de la firma del mismo" (*Declaració d'Associació i Memorandum d'Acord de Cooperació entre Ontario, Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Catalunya y Lombardía de 25 de junio de 1990*).

¹¹⁴ "Este Memorandum de Acuerdo de Cooperación se podrá enmendar siempre que así lo acuerden las Partes, con confirmación mediante comunicación escrita entre ellas" (*Declaració d'Associació i Memorandum d'Acord de Cooperació de 25 de junio de 1990*).

¹¹⁵ "Ambas partes se reconocen mutuamente la capacidad necesaria para suscribir el presente Protocolo en la representación que ostentan" (*Protocolo de Colaboración entre la Región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Andalucía de 18 de octubre de 1988*). En este mismo sentido se expresaba también el *Protocolo de Colaboración entre la Región de los Países de la Loira y la Comunidad Autónoma de Andalucía de 19 de noviembre de 1990*.

¹¹⁶ Incluso, los propios organismos de cooperación instituidos en base a estos acuerdos exteriores han sufrido, igualmente, cambios favorables respecto a su desarrollo que han repercutido en la expansión de objetivos comunes entre sus miembros, posibilidad de presentarse como asociación (en lugar de un grupo de Regiones) ante las Instituciones Europeas y los Estados, etc. Vid. RICQ, Ch., FAGO, F., LOOSLI, P.: *Les Régions frontalières et l'intégration européenne (Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe)*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992, pp. 88-89.

B. Extralimitación en las competencias para concluir acuerdos exteriores

En relación con el epígrafe anterior, este apartado supone un paso más hacia la consolidación de auténticos acuerdos exteriores. De hecho, incluir los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales en uno u otro tipo de clasificación, -p.e que se trate de un acuerdo regido por el derecho privado-, no sólo depende del análisis de la capacidad jurídica de los sujetos sino que también es necesario analizar el contenido del mismo porque, en ocasiones, las obligaciones contraídas por las Partes, van más allá de lo que competencialmente les ha sido atribuido a nivel estatal. De este modo, puede ocurrir que bajo la forma de un simple entente o declaración de intención se esconda un acuerdo de contenido normativo pero que para sustraerse de la rigidez de los ordenamientos internos se halla buscado estas denominaciones menos comprometedoras¹¹⁷. Se trata, entonces, a diferencia del problema anterior, que del acuerdo en cuestión se derivan, -sin lugar a dudas-, algunos efectos vinculantes para las Partes.

Igualmente ocurre respecto a los acuerdos concluidos por colectividades territoriales con Estados sin que las primeras tengan capacidad para comprometerse. Estos tienen la apariencia de verdaderos pactos entre las Partes y va a depender de la actitud del Estado de donde pertenece la colectividad para que el mismo pueda desarrollarse y desplegar efectos¹¹⁸. Bajo estas

¹¹⁷ Dificultad que podría circunscribirse a una mera discusión doctrinal, si no fuera porque en la práctica europea existen numerosos ejemplos que como mínimo sugieren una lectura atenta a lo previsto en los ordenamientos internos y al derecho internacional acerca de esta realidad. Por citar alguno de estos acuerdos: *Entente relative à l'agence Québec-Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse*, Quebec, 31 de mayo de 1984. (publicado en *Documents Juridiques Internationaux*, vol. 4, n° 2, 1985, pp. 338-341). En este entente se creaba una agencia bilateral con el objeto de desarrollar las relaciones y el conocimiento recíproco entre la juventud de Quebec y la juventud de la Comunidad francesa (art. 2). Además, preveía que en caso de denuncia las Partes tomarían las medidas necesarias para acabar con cualquier proyecto emprendido en común (art. 8).

¹¹⁸ Esto ocurrió p.e con el *Accord culturel entre l'Exécutif de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République populaire du Bénin*, Bruxelles, 7 de febrero de 1984 (*Moniteur Belge*, 16.07.1986). En

circunstancias y de llevarse a cabo, surgen algunas cuestiones difíciles de resolver: no se trata de un tratado internacional por la falta de capacidad de una de las Partes lo que, a su vez, comporta la imposibilidad de originar, -en caso de incumplimiento-, la responsabilidad internacional del Estado de la colectividad territorial. Pero se deja el acuerdo desprotegido sin que exista un derecho-marco aplicable al mismo¹¹⁹.

Con todo, este razonamiento no es unánime y algunos han visto, por contra, que cuando alguna de las Partes se excede en sus competencias al concluir un acuerdo exterior, ésto puede significar que, en realidad, se ha actuado por cuenta del Estado¹²⁰. La otra-s Parte-s puede intentar obligar al Estado de la colectividad a que lleve a cabo el acuerdo en caso de incumplimiento. Para agravar, si cabe, este tema, los tratados-marco concluidos en la materia tampoco resuelven esta hipótesis porque han excluido de su ámbito de aplicación los acuerdos en

1984, las Comunidades belgas únicamente poseían la capacidad para asentir a los tratados concluidos por el Estado central en materias de su ámbito competencial y la capacidad de asociarse a la negociación de tratados internacionales. La realización, por tanto, de este acuerdo excedía los límites permisibles. La postura del Gobierno nacional fue contundente al afirmar que este acuerdo junto con otros llevados a cabo en la época no eran tratados internacionales. En torno a toda esta problemática puede consultarse, entre otros, ERGEC, R.: "De quelques avatars des compétences internationales des communautés et des régions belges", *RBDI*, 1985, pp. 529 y ss.

¹¹⁹ En este último supuesto, la actitud mostrada por la Autoridad central belga fue contundente respecto a la exclusión del acuerdo concluido por la Comunidad francesa de Bélgica de la categoría de los tratados internacionales pero no lo anuló:

"a fin de dissiper toute équivoque qui pourrait naître de la publication au *Moniteur belge* de huit accords conclus par l'Exécutif de la Communauté française, il convient de rappeler que de tels accords n'ont pas le caractère d'un traité international et qu'ils ne peuvent dès lors lier l'État belge, le Roi seul étant habilité à conclure des traités", *Moniteur belge*, 07.10.1986.

Así, el acuerdo podía producir efectos derivados del contenido pactado por las Partes, (creación de una comisión permanente para velar por la aplicación del mismo, desarrollo de colaboraciones en materia de medicina preventiva, cultura, asuntos sociales, etc.), teniendo en cuenta los límites acotados por el Gobierno belga.

¹²⁰ "Si au contraire, hypothèse en pratique beaucoup plus rare, l'objet du contrat paraît tant soit peu excéder le cadre légal des compétences de l'organe contractant, il y aura lieu d'examiner si celui-ci agit pour le compte de l'État, en engageant des intérêts plus larges que ceux qu'il est ordinairement autorisé à gérer. Auquel cas cet accord pourrait apparaître comme un accord international, soumis au principe d'unité de l'État". DUPUY, P-M.: "La frontière et l'environnement", *La frontière (Colloque de Poitiers)*, Pedone, Paris, 1979, p. 280 (nota n° 40).

que intervienen Estados¹²¹.

De todos modos, no todos los acuerdos concluidos con Estados se pueden considerar de tal forma, es decir, firmados por órganos que tienen capacidad para comprometer al país internacionalmente. La Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados establece, en este sentido que, sin necesidad de plenos poderes, pueden considerarse que representan al Estado: los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de asuntos exteriores¹²². Por tanto, un acuerdo concluido entre una colectividad territorial y un ministerio (exceptuando el de exteriores) de un país extranjero no siempre comporta una extralimitación de competencias de la colectividad al actuar en el ámbito internacional¹²³.

3. Imposibilidad de determinar el derecho que rige en algunos acuerdos exteriores

Otras veces, resulta harto difícil averiguar cuál es el derecho que rige en determinados acuerdos. Por el contenido se desprende claramente que es susceptible de producir efectos obligatorios para las Partes pero, al mismo tiempo, es complejo fijar el alcance de los mismos. Esta tesitura aparece fácilmente porque no existe un ordenamiento en el que encajen -con toda su extensión-, los acuerdos exteriores celebrados por colectividades, viéndose desprotegidos de una normativa marco que ampare y delimite la estructura global en la que se han de

¹²¹ La convención-marco de 1980 se aplica a los acuerdos entre colectividades, (arts. 1 y 2). Protocolo Adicional de 1995 (art. 1). Proyecto de convención de 1993, (art. 1).

¹²² Art. 7 de la Convención de Viena de 1969.

¹²³ Por ello, algunos acuerdos pese a indicarse que se concluyen entre una colectividad y un gobierno o Estado extranjero no son tratados internacionales por la falta de capacidad de ambas partes. *Vid. Accord culturel entre l'Exécutif de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République populaire du Bénin*, Bruxelles, 7 de febrero de 1984, (firmado por parte de Benin por el Chargé d'Affaires de l'Ambassade de la République populaire du Bénin près le Royaume de Belgique).

desarrollar.

Por otra parte, aunque puede parecer *prima facie* que los acuerdos vinculantes no presentan graves dificultades porque la capacidad que poseen las colectividades territoriales para realizarlos está plenamente reconocida, (bien por la previa conclusión de un tratado-marco, bien porque las propias colectividades están autorizadas por sus constituciones o normas de inferior rango), no siempre resulta así.

Esto ocurre, en mayor medida, cuando no se especifica el derecho que debe regir el mismo. En concreto, se cierne una duda en relación a la supuesta responsabilidad de una de las Partes por vulneración o incumplimiento de alguna disposición del acuerdo, lo que equivale a decir, que se desconoce cuál es el derecho aplicable al caso, al menos, en este punto.

En ocasiones, son los propios acuerdos exteriores de las colectividades territoriales, los que directamente reenvían a los respectivos ordenamientos estatales para que definan cuál es el alcance jurídico que pueden tener los mismos. Ello consigue, igualmente, dejar una puerta abierta a mayores prestaciones derivadas del acuerdo por una eventual reforma de las normas internas que amplíen la capacidad exterior de aquellas¹²⁴.

Igualmente, cabe plantearse la idoneidad de tratar de encajar estos acuerdos dentro de la categoría -derecho privado-derecho público-, fuera del campo de aplicación del DIP, porque

¹²⁴ Este es el caso del acuerdo exterior que crea en 1987 el Consejo de Lemán entre los Cantones de Vaud, Valais y Genève y los Departamentos de Ain y de Haut-Savoie el cuál señala que sus ámbitos de actuación giran en torno a los transportes, agricultura, economía hidráulica, urbanismo, cursos de agua, promoción industrial, etc. pero que ésta se aplica en el respeto a las competencias de las colectividades establecidas en el derecho interno de Francia y Suiza (art. 3). La lectura que puede hacerse de esta disposición, en relación con otras contenidas en el acuerdo citado, es que el desarrollo de los diversos campos de actividades del Consejo se ceñirá al ámbito privado, básicamente, por la menor capacidad exterior de las colectividades francesas, pero que si ésta variara podría ser que, manteniendo el mismo acuerdo, las medidas adoptadas en el seno del Consejo tuvieran en un futuro mayor contenido obligacional. *Vid. Convention instituant le conseil du Léman, Lausanne, 19 de febrero de 1987.*

no todos permiten esta posibilidad¹²⁵. A veces, el contenido de los mismos es impreciso - sobre todo los que preveen una futura cooperación- porque depende del desarrollo que las Partes decidan hacer posteriormente para que se desprendan obligaciones jurídicas concretas¹²⁶.

Estos problemas no aparecen en los convenios de cooperación interestatal en los que las obligaciones contraídas entre las Partes son difusas y sin embargo no se cuestiona -al menos con la misma intensidad¹²⁷- que se trate de tratados internacionales con todas las garantías jurídicas que su inclusión en este grupo conlleva¹²⁸: (obligación de no frustrar el objeto y fin antes de la entrada en vigor; proceso de celebración; irretroactividad de los mismos; modos de interpretación y aplicación; formas de

¹²⁵ En este sentido, pese a que las Comunidades belgas en 1984 no poseían *ius ad tractatum* no era posible negar ciertos efectos a la *Convention entre le Ministère de la Culture de la République du Nicaragua et l'Exécutif de la Communauté française de la Belgique*, Bruxelles, 4 de octubre de 1984 (*Moniteur belge* 16.07.1986). Este acuerdo exterior aunque no preveía obligaciones inmediatas para las Partes si que establecía cierto compromiso positivo de cooperación difícilmente encajable en la clasificación del derecho interno - privado o público- y más cercano a la utilización, para estos fines, de los tratados internacionales. En relación a la problemática que presentan estos acuerdos, vid. GAUTIER, Ph.: "A propos de la parution au Moniteur belge du texte de plusieurs accords conclus entre l'exécutif de la communauté française de Belgique et divers organes étatiques étrangers", *JT*, 1987, pp. 17-19.

¹²⁶ De forma ilustrativa resulta complejo averiguar el derecho aplicable sino es por el desarrollo posterior a lo dispuesto p.e en el art. 4 de la *Convention entre le Ministère du Plan de la République populaire du Congo et l'Exécutif de la Communauté française de Belgique*, Brazzaville, 17 de febrero de 1984 que dispone: "Les Parties favoriseront la coopération dans le domaine de la médecine préventive et de la dispense de soins en milieu rural, notamment par:

- la mise en oeuvre d'actions concrètes;
- des échanges de stagiaires dans des centres et administrations chargés d'actions sanitaires et sociales;
- l'organisation de rencontres entre spécialistes".

¹²⁷ Respecto al sector minoritario de autores que niegan que los acuerdos de cooperación interestatal tengan carácter de tratados, vid. FAWCETT, J.: "The legal character of International Agreements", *BYIL*, vol. 30, 1953, pp. 381 y ss.

¹²⁸ Los Estados, en todo caso, contraen una obligación de comportamiento. Vid. GAUTIER, Ph.: "La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement", *RBDI*, 1986, p. 271. Incluso, la propia Convención-marco de 1980 puede considerarse dentro de este grupo ya que sólo compromete a los Estados Parte a "promover, facilitar, esforzarse..." en el ámbito de la cooperación transfronteriza entre colectividades y, sin embargo, nadie duda que se trate de un tratado internacional.

terminación y suspensión; procedimiento a seguir y consecuencias respecto a la nulidad o terminación de un tratado, etc.). Además, tanto por la forma como por el contenido, no existen grandes diferencias entre los acuerdos de cooperación concluidos por colectividades territoriales y los celebrados entre Estados¹²⁹.

Al mismo tiempo, este conjunto de circunstancias sugieren un análisis más detenido ligado a la idea de que la insuficiente cobertura estatal de estos acuerdos o de algunas de sus disposiciones pueda influir, incluso, de forma negativa, en la política exterior de un Estado en un momento dado¹³⁰.

4. Exclusión de esta temática del derecho internacional público

Cuando se trata de abordar esta cuestión desde la perspectiva del DIP surge un rechazo cuasi automático desde diferentes niveles de reflexión. No obstante, conviene matizar que esta exclusión del ámbito del DIP se aplica a los acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales -entre

¹²⁹ En torno a esta idea, *vid.* GAUTIER.: "A propos de la parution...", *op. cit.*, p. 18. De forma anecdótica, cabe señalar lo dispuesto en el acuerdo concluido por la Comunidad francesa de Bélgica y Nicaragua de 1984, (en relación, además, con la falta de garantías jurídicas de que disponen las Partes para su cumplimiento respecto a la que tienen los tratados), que establecía lo siguiente: "Le présent accord est conclu pour une période de six ans et entre en vigueur, dès sa signature. Il est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de trois ans, sauf dénonciation par l'une ou l'autre des Parties dans les six mois précédant la fin d'une période. Dans le cas de dénonciation, les Parties contractantes prendront les mesures nécessaires pour assurer l'achèvement de tout projet entrepris conjointement en vertu du présent Accord." (Art. 8 del Acuerdo citado). Posteriormente, en febrero de 1986, la Comunidad Francesa suspendió un programa de ejecución del acuerdo hasta que los derechos del hombre en Nicaragua no fueran respetados. *Vid.* LEJEUNE, Y.: "Les relations extérieures des Communautés et des Régions", *Les Cahiers Constitutionnels*, n° 1-2, 1987, pp. 16-17.

¹³⁰ De forma ilustrativa, la disposición que se va a reproducir incita a toda esta serie de inconvenientes: "Chacune des parties veillera à l'associer son partenaire, dans la mesure du possible, à des actions qu'elle déploie avec des tiers dans le cadre de ses relations bilatérales ou multilaterales propres ou dans celui de programmes confédéraux ou fédéraux, communautaires, interrégionaux ou européens". Art. 15 del *Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la République et Canton du Jura, Bruxelles*, 21 de diciembre de 1988, (*Moniteur Belge* 17.10.1989).

éstas o con Administraciones- (sean de naturaleza no normativa o sometidos al derecho privado o público). Algo distinto ocurre en relación a los acuerdos exteriores llevados a cabo por colectividades territoriales y Estados en los que cabe la posibilidad de que puedan ser incluidos en la categoría de los tratados internacionales.

En relación a los primeros, prácticamente existe una *opinio generalis* de que no pueden ser asimilados a los tratados internacionales. Sólo algún autor ha intentado aproximarlos a esta categoría¹³¹ pese a que esta tendencia, en efecto, ha tenido un alcance minoritario. El rechazo y el temor de los Estados pueden ser razones suficientes que impidan la entrada de estos acuerdos en el ámbito del DIP. No en valde, alguna colectividad territorial puede ultrapasarse sus competencias al realizar un acuerdo de estas características y desencadenar la reponsabilidad internacional del Estado en cuestión.

En cambio, para los segundos, no es tan claro que pueda defenderse una postura homogénea; es más, su realización conduce a una serie de dificultades teóricas y prácticas que no parecen haberse resuelto todavía pero que, en todo caso, están más cercanas a la naturaleza de los acuerdos sometidos al derecho de gentes.

A. Acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales sin *ius ad tractatum*

a. Acuerdos no normativos y de derecho privado

¹³¹ En este sentido, P. REUTER señalaba: "Ainsi, il arrive que les parties à un accord soient, non pas directement les États, mais des services de l'État, plus ou moins décentralisés, ou même des personnes morales de droit public (communes, établissements publics, agences, etc.). Dans ces cas-là, il faut rechercher si le service engage l'État; en cas de réponse négative, se posera alors la question de savoir s'il s'agit d'un accord international de forme particulière, mais s'apparentant étroitement aux traités entre États.", *vid.* "Introduction au droit ...", *op. cit.*, p. 43.

En relación a esta clase de acuerdos, cabe mencionar, siguiendo la tesis anterior, la postura mantenida en la *Declaración sobre los aspectos jurídicos de la cooperación transfronteriza*, (elaborada bajo los auspicios del Consejo de Europa, el 31 de agosto de 1987), en la medida que constituye un reflejo de la misma. En ella se afirma que los acuerdos entre autoridades locales y regionales no afectan a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, siempre y cuando no se situen en el nivel del derecho internacional, o bien estén desprovistos de efectos jurídicos, o bien establezcan obligaciones regidas por uno o varios derechos internos¹³².

Dentro de esta misma tendencia, otros autores han querido buscar un cierto paralelismo entre éstos y los acuerdos concluidos entre dos o más Estados al margen del DIP y sometidos al derecho interno de un país determinado. La naturaleza jurídica de los mismos se parece más a la figura del contrato que a la del tratado internacional¹³³. En efecto, según la misma, no habría problema en reconducir este tipo de acuerdos al derecho interno porque se trataría, entonces, de contratos. Éstos no presentan grandes dificultades si se determina la ley interna que debe regir el mismo.

Por su parte, G. Burdeau no ve problema desde la perspectiva del DIP, de que las colectividades territoriales -como el Estado mismo-, puedan comprometerse mediante acuerdos con autoridades públicas extranjeras fuera del campo de aplicación de este derecho¹³⁴. Los problemas, en todo caso, aparecen por la falta

¹³² Conseil de l'Europe.: *Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière (Jaca-Espagne, 29-31 août 1987)*, Strasbourg, 1988, p. 21.

¹³³ REUTER.: "Introduction au droit...", *op. cit.*, p. 45.

¹³⁴ "Il paraît hors de question d'interroger une loi étrangère ou un droit transnational sur la validité de ces accords. Il faut donc admettre, nous semble-t-il, que l'accord, dans cette hypothèse, tire sa force obligatoire de la rencontre de deux compétences définies dans le cadre national de chacune des parties en présence", BURDEAU, G.: "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", *Mélanges offerts à Paul Reuter, le droit international: unité et diversité*, Pedone, Paris, 1981, p. 116.

de un marco jurídico adecuado que permita regular y garantizar la realización de este tipo de acuerdos. El derecho interno no parece que pueda cumplir esta función en su conjunto.

Sin embargo, las teorías que reconducen estos acuerdos al derecho interno no consiguen erradicar todos los obstáculos que aparecen. De forma ejemplificativa, un organismo constituido mediante uno de estos acuerdos, *la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)* regida por el derecho privado¹³⁵, tuvo complicaciones para beneficiarse de una iniciativa de la Comisión de la Comunidad Europea. En efecto, la Comisión había dispuesto hasta un 15% del presupuesto FEDER para la promoción de programas de iniciativa propia que considerara de interés, convirtiéndose Interreg una de estas iniciativas. Este programa se puso en funcionamiento en 1989 con el objetivo de activar la cooperación transfronteriza, por lo que la CTP elaboró un programa al respecto a fin de presentarlo ante las instancias comunitarias y nacionales para obtener el mencionado cofinanciamiento en concepto de Interreg.

Las trabas jurídicas aparecieron desde el inicio porque el programa aludido no se podía presentar como una competencia de la CTP ya que ésta no poseía personalidad jurídica, aunque la CTP existía y el Programa global también. En definitiva, la solución a la que se llegó fue la de que cada una de las Regiones miembro se hiciera cargo de uno o varios proyectos a fin de poderlos llevar a cabo. Ello comportó que se presentara como una yuxtaposición de proyectos desarrollados por Regiones diferentes cuando en realidad se trataba de un programa unitario, concebido

¹³⁵ *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)*, es una ONG constituida mediante un Protocolo de acuerdo en Burdeos, el 15 de abril de 1983 y posteriormente firmada en Pau el 4 de noviembre de 1984, regida por el derecho privado y que reagrupa a las CCAA de Aragón, Catalunya, Navarra y País Vasco, tres Regiones francesas; Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées y Andorra. Existe abundante bibliografía en relación a la CTP, por todos y en relación a sus inicios, vid. BERNAD, M.: "La preparación de la Conferencia de las regiones pirenaicas", *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 235 y ss. Asimismo, resulta interesante la lectura de los *Balances de actividades* que elabora la CTP con cierta periodicidad.

y elaborado por una sola entidad¹³⁶.

Por otra parte, esta tendencia -casi obsesiva- de trasladar al derecho interno todos estos acuerdos también se manifiesta en los tratados-marco concluidos en la materia que sólo resuelven, en parte, algunas de estas cuestiones: en el Proyecto de convención de 1993 pese a reconocerse claramente el derecho de las colectividades territoriales a llevar a cabo relaciones exteriores entre ellas¹³⁷, no se han previsto los mecanismos necesarios para garantizarla. La cuestión del efecto jurídico de los actos llevados a cabo en ejecución de un acuerdo de cooperación interterritorial se resuelve de la siguiente forma:

"Los actos realizados por las colectividades o autoridades territoriales en virtud de un acuerdo de cooperación conforme a las condiciones previstas en la presente Convención tienen, en el derecho interno, el mismo valor jurídico y los mismos efectos que tendrían si se hubiesen producido en el orden jurídico interno"¹³⁸.

Esto comporta, como puso de manifiesto J.L Diego Casals que un acto adoptado en el seno de un organismo de cooperación produce los mismos efectos que si la colectividad parte hubiese tomado esa decisión en base a su ordenamiento estatal¹³⁹, pudiendo ser controlado por los tribunales internos¹⁴⁰. Sin embargo, la redacción señalada parece acentuar, todavía más, la

¹³⁶ De forma pormenorizada, vid. COMUNITAT DE TREBALL DELS PIRINEUS.: *Balanç de la Presidència de Lluçanoves-Rosselló. 1991-1993*. (Ciclostil). Sin embargo, pueden encontrarse otros supuestos p.e la gestión de una línea de transporte transfronterizo regida por el derecho privado limita considerablemente las posibilidades de cooperación por esta vía.

¹³⁷ "Las partes reconocen a las colectividades o autoridades territoriales, en el marco de sus competencias y en el ejercicio de estas, el derecho de mantener relaciones de cooperación interterritorial. (...)". Art. 2 del Ante-proyecto de convención de 1993.

¹³⁸ Art. 4 del Proyecto de convención de 1993. En el mismo sentido, el art. 2 del Protocolo Adicional de 1995.

¹³⁹ DIEGO CASALS, J.L.: "El proyecto sobre la cooperación interterritorial", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1993*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 49.

¹⁴⁰ *Ibidem*

impresión de que estos actos se sitúan fuera del derecho interno -y del derecho internacional- en un entorno jurídico que el Prof. Condorelli ha calificado de misterioso¹⁴¹.

Asimismo, parece que tanto la convención-marco de 1980 y su Protocolo Adicional como el Proyecto de convención de 1993 constituyen más un reconocimiento de la labor que se estaba llevando a cabo por las colectividades territoriales en el exterior que de una solución, en sí misma, dado que no resuelven los problemas a los que se ven inmersas las mismas cuando tratan de desarrollar el contenido de estos acuerdos.

Por otra parte, la distinción entre acuerdos no normativos y acuerdos regidos por el derecho privado que disponen la creación de organismos de cooperación no siempre resulta fácil de establecer: para los primeros, éstos carecen de poder de decisión propio aunque estén dotados de cierta iniciativa para emprender consultas, reflexiones comunes respecto p.e a las posibilidades de gestión colectiva de diversos intereses localizados, etc¹⁴². En cambio, para los segundos, su personalidad jurídico-privada viene contemplada en los propios Estatutos de constitución en donde se indica cuál es, en concreto, el derecho interno que debe regir. Sin embargo, las posibilidades reales de llevar a cabo acciones en el seno de unas u otras no dista demasiado. Tal vez la diferencia más relevante reside en que las primeras no pueden disponer de personal ni de medios presupuestarios propios ni tratar con las Instituciones Europeas ni con los Estados directamente mientras que las segundas sí, aunque ello no resuelva otros problemas como los que se acaban de contemplar *supra*.

¹⁴¹ CONDORELLI, L., LEVRAT, N.: "Les Régions d'Europe: des espaces de paix et de prospérité", en Conseil de l'Europe (CPLRE): *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives. Actes, Genève, 3-5 juin 1993, Études et travaux*, n° 35, Service de l'édition et de la documentation, Strasbourg, 1994, p. 239.

¹⁴² Respecto a esta idea, vid. PEREZ GONZALEZ, M.: "Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales", *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco)*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 557.

b. Acuerdos de derecho público

Otra de las teorías a las que se debe aludir porque excluye del ámbito del DIP los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales sometidos al derecho público, es aquella que se basa en el principio de territorialidad. Según este principio, existe una relación de identidad entre el derecho público y la soberanía del Estado que comporta la prohibición de que este derecho pueda producir efectos fuera de la frontera nacional¹⁴³.

Con todo, es posible aceptar la realización de acuerdos exteriores por colectividades territoriales regidos por el derecho público si estos se realizan bajo el amparo de un tratado-marco de cobertura o por una habilitación estatal. No obstante, hay que tener presente los obstáculos a los que se van a enfrentar en su posterior desarrollo debido a las divergencias entre los sistemas estatales y al muro inquebrantable del DIP.

Por lo que se refiere a la institucionalización de organismos públicos, cabe apreciar numerosas complicaciones derivadas del encorsetamiento en reglas bastante rígidas, de todo lo que concierne al conjunto de disposiciones contenidas en los Estatutos que afectan a la constitución y al funcionamiento. Éstos, deben resolver las dificultades que conlleva la puesta en común de legislaciones estatales diversas, p.e control estatal, régimen fiscal, adquisición de bienes, etc, ámbitos que no siempre recaen en el ámbito competencial de las colectividades territoriales.

Incluso, a veces, aunque se halla elaborado un tratado-marco de cobertura que reconozca la posibilidad de efectuar acuerdos exteriores sometidos al derecho público, tampoco elimina los límites a los que se ven sometidos puesto que mantienen el

¹⁴³ En torno a esta problemática, *vid.* LAFORE, R.: "L'action a l'étranger des collectivités territoriales", *RDP*, n°3, 1988, pp. 802 y ss.

respeto a lo previsto en los respectivos ordenamientos internos que no tienen porque ser igual en todos¹⁴⁴. Asimismo, queda pendiente (salvo que se contemple en el acuerdo) la legislación aplicable ante eventuales litigios surgidos en el desarrollo normal de estos acuerdos. Esta situación plantea problemas tanto de jurisdicción competente como del derecho aplicable al mismo.

Por su parte, los tratados-marco de ámbito europeo concluidos en la materia sólo se limitan a reconocer la posibilidad de que los Estados autoricen a las respectivas colectividades territoriales la realización de acuerdos de derecho público si la legislación nacional les permite hacerlo¹⁴⁵.

c. Problemas comunes

¹⁴⁴ De este modo, las colectividades territoriales para poder llevarlos a cabo deben enfrentarse a un sinfín de obstáculos jurídicos que cuanto menos, relativizan los beneficios de la realización de tratados-marco de cobertura que parecen efectuados más bien para acotar la capacidad de las mismas que para resolver, corregir o solucionar las disparidades de legislaciones que convergen a la hora de realizar acuerdos exteriores sometidos al derecho público. Sirva de muestra el art. 3.5 de la *Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales*, Bruxelles, 12 de septiembre de 1986 (*Moniteur Belge* 28.01.91) concluida entre Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos que dispone lo siguiente:

"Les statuts de l'organisme public ne peuvent pas être en contradiction avec le droit interne des pays concernés et prévoient en tout cas une réglementation pour les points suivants:

- le nom, le siège et l'objet social;
- les tâches, les compétences et le mode de fonctionnement;
- le mode des désignation ds membres des organes de gestion et de direction et du Président de ceux-ci;
- la portée des obligations envers l'organisme public;
- les modalités d'organisation des réunions et de prise de décisions;
- le caractère public de ses délibérations;
- les règles applicables en matière de budget et comptes;
- les modalités de financement des activités;
- les modalités d'entrée en vigueur, de modification et d'expiration de l'accord;
- les modalités d'adhésion de nouveaux membres et de retrait de membres.

¹⁴⁵ Vid. Art. 3 en relación con el Anexo que contempla algunos modelos y esquemas de Acuerdos, Estatutos y Contratos sobre cooperación transfronteriza de las Comunidades o Autoridades territoriales, esp. el modelo 1.4 de la Convención-marco de 1980. Art. 2 y 5 del Proyecto de convención de 1993. Art. 5 del Protocolo Adicional de 1995. Art. 9.3 del Proyecto de Convención de 1996.

Independientemente del eventual derecho que puede regir el acuerdo exterior, pueden surgir de nuevo incertidumbres, sobre todo, en relación con su naturaleza cuando se llevan a cabo amparados por un acuerdo-marco de cobertura: ¿se trata de un acuerdo de derecho internacional, de derecho interno...?. En relación a ellos, algunos autores han abordado el tema para descartar que puedan adquirir la naturaleza de los tratados internacionales por el mero hecho de realizarse en aplicación y desarrollo posterior de aquellos¹⁴⁶. En cambio, otros, sugieren el tema de un eventual compromiso del Estado, susceptible de ser invocado como título jurídico, cuando el acuerdo exterior entre colectividades se elabora bajo estas circunstancias, en la medida que participa de la cualidad del tratado internacional¹⁴⁷.

Ante estas vacilaciones jurídicas, los Estados han tratado de zanjar la cuestión estableciendo en numerosas convenciones-marco, la cláusula que les exime de responsabilidad por los acuerdos exteriores emprendidos bajo su amparo de forma que, a veces, (y este es un ejemplo), los mismos parecen haberse celebrado más para defender la posición estatal en el ámbito internacional que para proteger y promover el desarrollo de estas prácticas entre entidades territoriales.

Por otro lado, la idea de cubrir estos acuerdos a través de la técnica de los tratados-marco no es suficiente si sólo se contemplan ámbitos geográficos concretos, el más común, el de carácter transfronterizo, porque deja fuera relaciones entre colectividades que van más allá de una frontera. De este modo, se puede dar la paradoja que en un mismo organismo de cooperación

¹⁴⁶ J-P PLOUFFE indica que los *arrangements internationaux* (expresión utilizada por el autor) tienen fuerza obligatoria porque existe un acuerdo-marco que les da cobertura, *vid.* "Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada", *ACDI*, vol. XXI, 1983, p. 178. Por su parte G. BURDEAU señala que habrá que valorar caso por caso para establecer la naturaleza de estos acuerdos. *Vid. op. cit.*, p. 112.

¹⁴⁷ Como puso de manifiesto E. ZOLLER respecto a la doctrina del *Conséil d'État* francés, según la cual, este tipo de acuerdos no eran tratados "que dans la mesure où ils sont prévus dans des accords internationaux pour en assurer une bonne application", *vid.* "La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États fédérés et unitaires", *RIDC*, n° 2, 1990, p. 741.

en el que convergen colectividades de varios países sólo se cubran los actos realizados entre algunas de ellas (p.e. colectividades portuguesas y españolas) pero no globalmente ya que el tratado-marco se ceñía únicamente a aquellas¹⁴⁸.

B. Acuerdos exteriores realizados por colectividades territoriales con *ius ad tractatum*

El DIP no prohíbe que las colectividades territoriales puedan concluir tratados si poseen la capacidad necesaria para ello. o *ius ad tractatum*. Sin embargo, se trata de una temática cuyos perfiles no han sido claramente delimitados. La Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969 establece de forma genérica que "todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".

La primera redacción de la Convención en 1962 dispuso que la capacidad para concluir tratados en los países de estructura federal dependía de lo que estableciese la constitución. Posteriormente en el proyecto de artículos que la Comisión de Derecho Internacional preparó en 1966 tuvo en cuenta la oposición de algunos de estos Estados, especialmente EEUU y Canadá que vieron con recelo la mencionada disposición ya que entendieron que podía incentivar la realización de acuerdos internacionales por parte de sus respectivas entidades-miembro. Por último, en la redacción final, adoptada en 1969, desaparecieron las referencias a la capacidad de concluir tratados por aquellas¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Así, el compromiso de los Estados Parte en la convención-marco de 1980 de fomentar, facilitar, etc., las relaciones transfronterizas entre colectividades no puede aplicarse a una ONG como la ARE cuyos componentes son el conjunto de las Regiones europeas tengan o no en común una frontera.

¹⁴⁹ Según algunos autores, la propuesta anterior de la Comisión, de haberse adoptado, hubiera comportado algunos problemas: caso por caso, hubiera sido necesario examinar la capacidad de comprometerse en el plano internacional de las colectividades territoriales que disponen de *ius ad tractatum* de tal forma que si la capacidad influye sobre la validez de los tratados, la misma estaría subordinada al derecho constitucional de los Estados parte, con las consecuencias que ello conlleva para la estabilidad de las relaciones contractuales. Vid. HOSTERT, J.: "Droit international et droit interne dans la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969",

A partir de aquí, diversas han sido las teorías que han aparecido para justificar que algunas colectividades, (las que a nivel estatal tienen regulada esta capacidad), pueden concluir acuerdos regidos por el derecho de gentes. Una de las más extendidas es aquella que entiende que las entidades-miembro actúan como órganos del Estado¹⁵⁰. No obstante, esta teoría presenta algunas objeciones: por un lado, si las entidades pertenecientes a un Estado actúan en calidad de órganos del mismo, pasa por alto el hecho de que es justamente el deseo de autonomía el que lleva normalmente a aquellas a realizar acuerdos en el plano internacional¹⁵¹ y por otra, deja abierta la cuestión de cómo es posible conceptualizar a las entidades como órganos encargados de las relaciones internacionales si los acuerdos concluidos por aquellas afectan únicamente a su propio territorio.

Para tratar de solucionar este problema, cabe referirse a la distinción entre la soberanía indivisible del Estado y las competencias (entre las que se incluye el *ius ad tractatum*) que pueden atribuirse indistintamente a los órganos centrales como a las colectividades territoriales que lo componen, según el sistema normativo interno previsto al respecto¹⁵². De todas formas, existen otras teorías que explican la capacidad de las entidades-miembros para concluir tratados porque disponen de cierta personalidad internacional, bien originaria, bien derivada

AFDI, 1969, p. 96.

¹⁵⁰ Así, G. FITZMAURICE afirmaba en relación con esta teoría que: "Mais à vrai dire, ce sont là, en droit, des cas dans lesquels le membre de la fédération a tout simplement agi en tant que mandataire qui engage la Fédération tout entière en ce qui concerne une région donnée de son territoire, car une partie constitutive d'un État ne peut être elle-même un État (sur le plan international) ni avoir, sauf en qualité de mandataire, la compétence pour conclure des traités", Vid. FITZMAURICE, G.: *Rapport G.G Fitzmaurice, rapporteur spécial, Doc A/CN.4/101, Ann.CDI*, vol. II, 1956, p. 121.

¹⁵¹ BERNIER, I.: *International Legal Aspects of Federalism*, London, p. 34 y ss.

¹⁵² Para más detalles, vid. MORIN, J-Y.: "La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé", *ACDI*, vol. III, 1965, pp. 144 y ss.

de la constitución¹⁵³.

En cualquier caso, hoy en día parece difícil cuestionarse esta posibilidad cuando la misma ha sido atribuida por la normativa estatal y reconocida por terceros Estados. Lo único que varía, según las teorías enunciadas, es su ubicación en un grupo u otro a partir de la noción de tratado contemplada en la Convención de Viena de 1969: si actúan en calidad de órganos del Estado, entran en la definición de tratado establecida en el art. 2.a). En cambio, si se acogen las teorías relativas a la personalidad internacional de las colectividades, los acuerdos realizados por éstas se localizan en el art. 3, es decir, en la disposición que lleva por título "acuerdos internacionales no comprendidos en la presente Convención".

Con todo ello y a fin de dilucidar los diversos problemas que plantean las colectividades territoriales con *ius ad tractatum* se ha convenido distinguir entre los acuerdos concluidos entre éstas y los celebrados con Estados.

a. Acuerdos entre colectividades territoriales
con *ius ad tractatum*

Las dudas que se pueden suscitar, en relación a estos acuerdos, giran en torno a su naturaleza jurídica, sobre todo, cuando claramente se desprende la intención de regirse por el DIP. En este caso, una vez comprobada la capacidad exterior para realizarlos, nada impide que se zanjen eventuales conflictos en base a normas y principios provinientes de este derecho. Sin embargo, no resulta tan sencillo admitir que p.e una colectividad demande a otra ante la CIJ por incumplimiento del tratado (salvo que sea el respectivo Estado el que, en nombre de aquella, la

¹⁵³ Respecto a las diferentes teorías que explican la capacidad de concluir tratados por las colectividades, vid. JACOMY-MILLETTE, A-M.: "L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada, ACDI, vol. XIV, 1976, pp. 3-56.

lleve adelante¹⁵⁴), y aún en este supuesto, sería fácilmente convincente que la otra Parte (el Estado de donde pertenece) negara el carácter de acuerdo regido por el derecho de gentes para defenderse de las imputaciones alegadas¹⁵⁵.

Asimismo, aparecen incertidumbres respecto a la naturaleza propiamente del acuerdo (pese a desprenderse, sin lugar a dudas, la intención de las Partes de someterse al DIP) porque no se trata ni de un contrato susceptible de englobarse en un único ordenamiento estatal ni en el derecho de gentes (en la medida que puede originar dificultades como las expuestas); entonces, dentro de qué ámbito pueden englobarse este tipo de acuerdos.

Por su parte, los tratados-marco multilaterales concluidos en la materia tampoco se enfrentan a esta temática: la convención-marco de 1980 se limita a establecer que la cooperación transfronteriza se lleva a cabo entre colectividades territoriales pero no entra en la naturaleza jurídica de tales acuerdos (lo cual no significa que implícitamente los prohíba)¹⁵⁶. El Protocolo Adicional de 1995 complica -si cabe-

¹⁵⁴ En algún ordenamiento interno, como el belga, está prevista la posibilidad de que para supuestos constitutivos de ilícitos sea el Estado federal quien actúe ante la justicia internacional. En torno a ello, vid. LEJEUNE, Y.: "La acción exterior de las Regiones y las Comunidades belgas y su participación en la celebración de tratados internacionales", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 257-258. MAHIEU, M.: "Fédéralisme et relations internationales", *Administration Publique, Revue de Droit Public et des Sciences Administratives*, t. 2-3, 1994, pp. 228-229.

¹⁵⁵ O fuera la propia CIJ la que se deshinibiera del asunto por falta de competencia según el art. 36.6 de su Estatuto.

¹⁵⁶ Es más, aunque la Convención-marco disponga el respeto a la soberanía estatal (art. 1), o establezca que los acuerdos han de ceñirse a las competencias previstas por el derecho interno de cada Parte en materia de relaciones internacionales (art. 3.4), ello no menoscaba la facultad de concluir tratados internacionales entre colectividades que poseen tal capacidad. Por esta razón, no se comparte la idea de que la Convención haya querido evitar el carácter internacional a todo tipo de relaciones transfronterizas emprendidas entre aquellas y, en todo caso, -si lo ha pretendido- ha dejado grietas en las que se pueden incluir esta clase de acuerdos exteriores. De poco sirve que en el *Explanatory Report* se señale que ésta no tiene por efecto atribuir carácter internacional a las relaciones fronterizas si tal capacidad se deriva de la voluntad estatal manifestada en los respectivos ordenamientos internos y no de la convención-marco. Vid. *Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Strasbourg, 1980, p. 15.

aún más esta cuestión ya que señala que los acuerdos de cooperación transfronteriza sólo comprometen la responsabilidad de las colectividades¹⁵⁷. Esto puede comportar tres consecuencias:

- Que tácitamente se haya excluido del ámbito de aplicación del Protocolo, esta clase de acuerdos, (ya que estos pueden desencadenar la responsabilidad estatal).
- Que esté contribuyendo a crear una nueva categoría de tratados internacionales: los realizados entre colectividades territoriales con *ius ad tractatum* en los que no se derivaría responsabilidad.
- Que implícitamente se les esté negando el carácter de tratado internacional.

Esta problemática tampoco encuentra respuesta en el Proyecto de Convención de 1993 al eludir expresamente la cuestión¹⁵⁸. La misma, pese a no contemplar todas las facetas de cooperación inter-territorial que pueden darse entre colectividades territoriales (ya que omite la realizada entre entidades que poseen *ius ad tractatum*¹⁵⁹), al menos, no contribuye en la intoxicación de esta temática.

En una línea parecida y también, de forma discutible, se encuentra el Ante-proyecto de convención de 1996, el cual excluye de las relaciones inter-regionales, los acuerdos sometidos al

¹⁵⁷ Art. 1.2 del Protocolo Adicional de 1995.

¹⁵⁸ El art. 8 establece: "La presente convención no se aplica a los tratados suscritos por una colectividad o autoridad territorial sujetos al derecho internacional".

¹⁵⁹ El ante-proyecto de convención de 1993 es en si mismo contradictorio porque define en el art. 1 a la cooperación interterritorial como toda concertación encaminada a establecer relaciones de cooperación entre colectividades territoriales englobando la conclusión de acuerdos. Según esta definición, habría lugar para los acuerdos de cooperación regulados por el derecho internacional entre colectividades que disponen de *ius ad tractatum* y sin embargo, más adelante, con el art. 8 se descarta esta posibilidad.

DIP¹⁶⁰. Esto puede entenderse de dos modos: o esta clase de acuerdos queda fuera de su ámbito de aplicación ya que están regidos por el DIP o en ningún caso se pueden realizar tratados internacionales entre colectividades regionales.

El primer supuesto es incongruente con el art. 3 de la citada convención que considera que el principio de autonomía regional se ha de predicar, entre otras, para aquellas colectividades que poseen prerrogativas de orden estatal¹⁶¹ (cual puede ser, entonces, la celebración de algunos tratados). Además estos acuerdos, pese a ser susceptibles de regularse por el DIP, se realizan entre colectividades territoriales regionales (inter-regiones) lo que conlleva a que su exclusión sólo induzca al confucionismo. El segundo supuesto es prácticamente inviable porque supone negar una facultad que les ha sido atribuida en sus respectivos ordenamientos estatales y de la que el DIP no ha dispuesto nada en el sentido de prohibirla.

Por otra parte, el mencionado proyecto de convención limita en mucho las probabilidades de que pueda ser ratificado por un amplio número de Estados europeos de composición regional dado que, implícitamente, está excluyendo a aquellos que no necesitan reconocer por vía convencional la realización de unos acuerdos de alcance menor, -los regidos por el derecho interno-, porque a sus respectivas regiones ya les han reconocido una atribución mayor, es decir, la posibilidad de celebrar tratados internacionales¹⁶².

¹⁶⁰ "En conséquence, les accords, que conformément à leur droit national certains régions sont autorisées à conclure en droit international, ne sont pas inclus dans le domaine des relations inter-regionales", (Art. 9.4).

¹⁶¹ "1. Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque État, dotées d'organes élus, situées entre l'État et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d'auto-administration, soit de prérogatives d'ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d'intérêt public. 2. L'étendue de l'autonomie régionale est déterminée par le droit interne de chaque État dans le respect des dispositions de la présente charte".

¹⁶² Paradójicamente, dejaría fuera a países como Bélgica, RFA, Austria o Suiza.

Entonces, una explicación válida que justifique las distinciones mencionadas ha de basarse en la teoría, según la cual, cuando las colectividades celebran tratados internacionales lo hacen en calidad de órganos del Estado y, por lo tanto, es el Estado en sí el que actúa y no aquellas (acuerdos internacionales). En cambio, los acuerdos inter-regionales se desarrollan, propiamente, por Regiones actuando como tales; de ahí la exclusión de las primeras del ámbito del proyecto de convención de 1996.

b. Acuerdos entre colectividades territoriales con *ius ad tractatum* y Estados

Este tipo de acuerdos exteriores puede participar de la problemática comentada respecto a los inmediatamente anteriores. No obstante, la diferencia más notable que se observa con aquellos (razón por la cual se han separado) es que al ser una de las Partes un Estado no resulta tan difícil apreciar el carácter de tratado internacional¹⁶³. Ello conduce a otra serie de vicisitudes jurídicas que pueden sobrevenir por calificar a un acuerdo de esta índole como regido por el derecho de gentes, esto es, p.e si se puede invocar el art. 46 de la CV del 69 como causa de nulidad porque las autoridades centrales han firmado un tratado en una materia que era competencia de la colectividad territorial en cuestión, entre otras.

¹⁶³ Aunque puede darse la paradoja de que un acuerdo celebrado entre una colectividad territorial con *ius ad tractatum* y un Estado sea calificado de tratado internacional mientras que un acuerdo concluido en términos parecidos cuando la misma carecía de esta capacidad sea catalogado dentro de los acuerdos exteriores regidos por el derecho público pero fuera del DIP pese a que, comparando ambos tipos de acuerdos, no se vislumbren diferencias considerables. Entonces, la diferencia debe encontrarse en los efectos que a nivel del DIP puede desencadenar. Esto fue lo que ocurrió con el *Accord culturel entre le Gouvernement de la Communauté Française de Belgique et le Gouvernement de la République Socialiste du Vietnam*, Bruxelles, 23 de septiembre de 1993 (*Moniteur Belge* 20.08.1994) el cual puede ser englobado dentro de los tratados internacionales tras la atribución del *ius ad tractatum* a las comunidades y regiones belgas después de las reformas de 1993 pero que no dista demasiado de otros acuerdos suscritos anteriormente por esta Comunidad con Estados como Rwanda o la República de las Seychelles. Respecto a la consideración de tratado internacional al acuerdo con Vietnam, *vid. LEJEUNE: "Le droit fédéral belge des relations..."*, *op. cit.*, p. 597.

c. Otros casos

En este apartado pueden citarse otros supuestos derivados de la indefinición que preside esta temática, en concreto, la naturaleza del acuerdo entre una colectividad territorial con *ius ad tractatum* y otra sin él y el supuesto de la realización de un acuerdo exterior entre un Estado y una colectividad territorial sin que se desprenda claramente a nivel interno si posee *ius ad tractatum*.

En el primer caso, la carencia de una de las Partes determina la imposibilidad de calificar el acuerdo en cuestión como de tratado internacional aunque como ya se ha tenido ocasión de valorar, en ocasiones, el contenido de los mismos no dista tanto de los tratados internacionales pero sin sus garantías. Igualmente, el segundo caso conlleva a un análisis de las disposiciones del acuerdo a fin de calibrar su alcance normativo ya que en un grado extremo podría reportar para el Estado Parte, además de la nulidad del acuerdo, una imputación de injerencia en los asuntos internos del primero¹⁶⁴. En cualquier caso, las consecuencias que se derivan son inciertas porque dependen de la interpretación que se haga: si se considera como tratado internacional comporta su nulidad por falta de capacidad de una de las partes. En cambio si se estima que se trata de un simple acuerdo no regido por el derecho de gentes, entonces, éste puede

¹⁶⁴ Esta situación podía haberse suscitado en Bélgica en donde la Revisión de la Constitución de 15 de julio de 1988 introdujo en el art. 59bis la capacidad de concluir tratados en el ámbito de sus competencias aunque quedó condicionado a la elaboración de una ley que contemplara las distintas modalidades de celebración que nunca llegó a ver la luz. Hubo que esperar, por tanto, hasta las reformas de 1993 en las que, sin lugar a dudas, se formalizó constitucionalmente el *ius ad tractatum* de las Regiones y Comunidades Belgas. Pues bien, en el transcurso de tiempo que medió entre la reforma del 88 y la del 93, la Comunidad francesa concluyó algunos acuerdos con Estados que rozaron la línea de lo permitido. Así, *vid. Accord de coopération entre l'Exécutif de la Communauté Française de Belgique et la République de Seychelles*, Bruxelles, 21 de noviembre de 1989 (*Moniteur Belge* 6.6.1990) o el *Accord de coopération entre l'Exécutif de la Communauté Française de Belgique et la République rwandaise*, Kigali, 7 de noviembre de 1989, (*Moniteur Belge* 8.6.1990), (este último firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores de Rwanda).

producir plenos efectos aunque no se conozca con exactitud dentro de que orden¹⁶⁵.

V. Posibles soluciones

1. Similitud entre los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

Uno de los fenómenos que se constata es la similitud de contenidos entre los acuerdos concluidos por colectividades territoriales que poseen cierto tipo de capacidad exterior con aquellos otros realizados por colectividades carentes de la misma.

(Tratamiento jurídico comun?)

De forma parecida sucede con los acuerdos internacionales celebrados por colectividades territoriales que disponen de *ius ad tractatum* y los acuerdos exteriores llevados a cabo por colectividades que no disponen de esta capacidad sometidos al derecho público. Ambos tipos vienen condicionados por lo que disponen los respectivos Estados: en los primeros, normalmente esta capacidad se establece en la Constitución mientras que para los segundos o bien se contempla en leyes o habilitaciones internas a tal efecto o bien se concluyen acuerdos-marco de cobertura en donde se prevé esta posibilidad. Pero el contenido y los efectos jurídicos derivados de ambos tipos de acuerdos exteriores son muy parecidos. Tal vez, la diferencia más notable se encuentra en el supuesto de que se incumplan los mismos: los primeros pueden desencadenar la responsabilidad internacional del Estado y los segundos no. Igualmente, la posibilidad de que el país en cuestión acuda en nombre de la colectividad territorial ante la CIJ para que se pronuncie sobre p.e la interpretación de

¹⁶⁵ Incluso es posible que las Partes se vieran inmersas en estas incertidumbres y en sus eventuales consecuencias porque p.e en el acuerdo entre la República de Rwanda y el Ejecutivo de la Comunidad francesa disponía que: "toute litige pouvant surgir de l'application et/ou de l'interprétation du présent Accord sera réglé à l'amiable ou par tout autre mode de règlement convenu entre les Parties contractantes", (art. 12).

determinadas disposiciones de un tratado es una de las facilidades que no disponen los segundos. Se tendrá que crear una comisión de arbitraje *ad hoc* o llevar el caso ante un juez nacional para que resuelva eventuales litigios entre las Partes.

2. Necesidad de elaborar tratados-marco de cobertura u otros medios estatales de amparo

A. Tratados-marco de cobertura

a. Acuerdos no normativos

En relación a la utilización del tratado-marco de cobertura para contribuir al reconocimiento de lo previsto en los acuerdos exteriores no normativos cabe señalar que no siempre se logra tal propósito¹⁶⁶. Aún así, el mismo puede facilitar la realización de acuerdos exteriores vinculantes para las colectividades cuando ello no ha sido contemplado en la legislación interna. Como señala el Prof. M. Bernad la posibilidad de pedir la celebración de acuerdos internacionales en este sentido "*debería estar incluido en un futuro código de conducta*"¹⁶⁷.

b. Acuerdos regidos por el derecho privado

c. Acuerdos regidos por el derecho público

En cuanto a los acuerdos exteriores sometidos a este derecho y ante la serie de complicaciones expuestas *supra*, cabe señalar que no basta con una previsión estatal, para que las colectividades territoriales puedan utilizarlos ordinariamente.

¹⁶⁶ Las ventajas y la publicidad que tienen los acuerdos exteriores amparados por un tratado-marco es mayor que la de los de carácter no normativo. Sin embargo, a veces, se ha preferido realizar un acuerdo de estas últimas características antes que esperar que los Estados respectivos concluyan un convenio internacional que cubra jurídicamente la cooperación llevada a cabo por colectividades territoriales. Este ha sido el caso p.e del acuerdo para constituir la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal. Vid. PONTE IGLESIAS, M.T.: "Galicia y la Región Norte de Portugal: un ejemplo de cooperación regional transfronteriza", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol.2, n° 1, 1993, p. 181-186.

¹⁶⁷ BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: "La coopération transfrontalière", *R. des C.*, VI, 1993, p. 408.

Resulta, entonces, más conveniente, que los Estados interesados prevean estos obstáculos y concluyan convenciones interestatales que armonicen las respectivas legislaciones internas. De esta manera, el principio de unidad internacional del Estado sigue intacto aún en el caso que las colectividades posean cierta capacidad exterior.

Asimismo, el encorsetamiento al que antes se hacía referencia sirve, por contra, para que estos acuerdos tengan más garantías jurídicas que otros ya que normalmente los márgenes por los que las colectividades territoriales deben ceñirse vienen muy claramente delimitados¹⁶⁸.

B. Otros medios estatales de cobertura

Frente a la falta de celebración de tratados-marco, los Estados pueden buscar otras fórmulas más dinámicas de cooperación, sobre todo, cuando las relaciones entre ellos son fluidas. Estos medios pueden consistir en un intercambio de notas informativas en las que se explica a los demás Estados que sus entidades-miembro han obtenido la aceptación de las autoridades internas correspondientes para llevar a cabo acuerdos exteriores sometidos al derecho privado/público.

Asimismo, este tipo de arreglos requiere tanto de un tipo de coordinación y cooperación horizontal como de un tipo de cooperación vertical: horizontal en la medida que son los Estados los que a través de una fórmula u otra buscan el entendimiento con otros interlocutores para facilitar la realización de esta clase de acuerdos exteriores. Vertical, porque las buenas relaciones entre las autoridades centrales y las respectivas colectividades territoriales implica un diálogo continuo entre ellas que simplifique las tareas de control y supervisión de

¹⁶⁸ Teniendo en cuenta, las objeciones a las que se aludía cuando los mismos pueden convertirse más en tratados limitadores que en conciliadores con la realidad existente en la materia.

estas actividades.

Podría, incluso, surgir la posibilidad de que a partir de la celebración de tratados internacionales interestatales para fomentar o iniciar relaciones de amistad y cooperación diera lugar, posteriormente, al inicio de relaciones entre las colectividades territoriales de estos países mediante la realización formal de acuerdos exteriores¹⁶⁹. Esperar a la conclusión previa de un convenio interestatal de estas características, comporta más garantías de éxito frente aquellos otros acuerdos concluidos por colectividades que no han atendido a las relaciones que mantenía su Estado con otros y que, eventualmente, han podido incidir en las directrices de la política exterior del mismo, sobre todo, si esas relaciones eran inexistentes o se habían roto provocando las protestas de las autoridades centrales o la inaplicación del acuerdo en cuestión.

3. Homogeneización de criterios

La realización de tratados-marco puede comportar la cuasi o la idéntica capacidad de las colectividades territoriales de un mismo Estado para llevar a cabo acuerdos exteriores, independientemente de si se trata de entidades locales o regionales. La distinción entre unas y otras estará en las competencias *ratione materiae* atribuidas a nivel estatal. Esta homogeneización clarifica la regulación jurídica en este ámbito. En efecto, en numerosas ocasiones no se aprecian diferencias notorias entre los acuerdos exteriores realizados por las diversas clases de colectividades territoriales.

Asimismo, hoy en día, resulta irrelevante la distinción que efectúa el Consejo de Europa entre cooperación transfronteriza

¹⁶⁹ Esta parece haber sido la idea que ha conducido a la conclusión del *Protocole d'Amitié et de coopération entre la Région Champagne-Ardennes (France) et le district de Kono (Sierra Leone)*, Freetown, 19 de marzo de 1987. En él se señala que las dos regiones pueden contribuir a reforzar los vínculos de amistad y de desarrollo económico, social y técnico entre Francia y Sierra León.

y cooperación inter-territorial (o más allá de una frontera común) expresada a través de un convenio-marco, en un caso, y en un proyecto de convención, en otro, ya que los problemas de los sujetos, capacidad jurídica para llevar a cabo acuerdos exteriores, derecho aplicable, etc, son idénticos o muy parecidos en ambos casos¹⁷⁰.

4. Prevención de conflictos a través de la solución del arbitraje

En relación a la solución de eventuales complicaciones surgidas por la falta de cumplimiento de algunas de las disposiciones previstas en un acuerdo regido por el derecho privado, cabe apreciar la posibilidad de acudir al juez interno para que resuelva el asunto¹⁷¹. Respecto a la problemática de los conflictos que puedan aparecer derivados de los acuerdos regidos por el derecho público, la solución más eficaz pasa por acudir al recurso del arbitraje. El acuerdo en cuestión puede contener alguna cláusula en la que se designe los árbitros y, en su caso, las reglas aplicables al conflicto. Para ello, los Estados deben, nuevamente, consentir su utilización.

Si este medio de solución falla queda, todavía, el recurso a un juez nacional. Las Partes tienen la posibilidad de designar, ellas mismas, una jurisdicción estatal competente siempre y cuando ésta acepte aplicar, además de sus propias normas, reglas de otras jurisdicciones nacionales. A diferencia del derecho privado en donde esta práctica es constante. Si p. e el demandante se acoge a la jurisdicción competente perteneciente

¹⁷⁰ Esto también se manifiesta en los distintos ordenamientos estatales que, salvo algunas excepciones, no distinguen entre la capacidad de sus entidades-miembro para realizar acuerdos de cooperación transfronteriza u otros y prefieren tratar, en general, de la capacidad que tienen para actuar en el exterior.

¹⁷¹ El incumplimiento de una de las Partes en el acuerdo sometido al derecho privado comporta la responsabilidad en derecho interno -y no la del internacional-. Vid. Conseil de l'Europe.: "Déclaration sur les aspects...", op. cit., p. 21.

a la nacionalidad del demandado, el tribunal puede aplicar un contrato que proviene de una legislación extranjera e interpretar la situación jurídica concluyendo el litigio en base a reglas en vigor en su propio sistema de derecho.

5. Abandono de las teorías que niegan, en cualquier caso, los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

Tampoco parece una solución viable, las teorías que establecen únicamente la incapacidad de las colectividades para llevarlos a cabo invocando reglas competenciales internas o internacionales ya que no contribuyen a resolver esta cuestión si se tiene en cuenta que esta práctica exterior va cada día en aumento.

CAPITULO CUARTO

REGULACION ESTATAL E INTERNACIONAL DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES

- I. Consideraciones generales
- II. Regulación estatal europea de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales
 1. Fundamento expreso
 - A. Autorización constitucional: RFA, Austria, Bélgica, Suiza
 - B. Autorización normativa: Francia, Italia, Dinamarca
 2. Fundamento implícito: Portugal
 3. Jurisprudencia y decisiones de autoridades estatales relevantes
- III. Regulación internacional de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales
 1. Tratados elaborados en el seno del Consejo de Europa
 - A. La Convención-marco de 1980
 - B. El Protocolo Adicional de 1995
 - C. El Protocolo Adicional nº 2 de 1998
 - D. La Convención de 1986
 - E. Trabajos en proceso de elaboración: el proyecto de Carta de Autonomía regional de 1996
 2. Tratados celebrados por Estados europeos
 - A. Canje de Notas entre Francia y Suiza de 1985
 - B. Acuerdo italo-austriaco de 1993
 - C. Otros
 3. Contribución de la Comunidad Europea
 - A. Colaboración indirecta
 - B. Colaboración directa

I. Consideraciones generales

El supuesto más corriente de atribución de cierta capacidad exterior a las colectividades regionales ha sido, bien la participación indirecta en la celebración de tratados por los órganos centrales del Estado bien, directa, con la posibilidad de celebrar tratados en materias concretas o acuerdos exteriores no regidos por el DI. Los supuestos más significativos se han suscitado en la RFA, Austria, Suiza o Bélgica en donde las respectivas Constituciones han abordado la cuestión. En cambio, en otros Estados europeos la capacidad exterior se ha establecido, normalmente, en diversos grados, a través de normas de rango legal. Incluso, países como Portugal, que hasta hace poco desconocían el fenómeno regional, salvo para Madeira y Azores, tras su incorporación en tratados como la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980, han modificado su actitud, en un sentido favorable, a la cooperación exterior de sus propias colectividades.

Un supuesto particular lo ha sido Italia que, mediante el Decreto 616/1977 y algunas Circulares ministeriales, ha introducido la doctrina de las actividades de relevancia internacional, posteriormente, delimitada, por la jurisprudencia de la Corte constitucional. Ésta ha ido identificando, caso por caso, cuando se trataba de una actividad exterior permitida a sus Regiones, (incluidos los acuerdos exteriores), y cuando no.

Resultado de todo ello ha sido un mosaico de derechos estatales con normas diversas junto con una serie de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que han tratado de resolver, en mayor o menor medida, algunos de los aspectos que presentan los acuerdos exteriores de las colectividades regionales.

II. Regulación estatal europea de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales

En este apartado no se pretende analizar, de forma pormenorizada, la capacidad de las colectividades para llevar a cabo este tipo de acuerdos en cada uno de los ordenamientos estatales de estructura compuesta de Europa¹ sino que lo que se va a procurar es ofrecer una visión de conjunto de cuáles son los distintos tipos de regulación estatal vigente en este ámbito.

1. Fundamento expreso

A. Autorización constitucional: RFA, Austria, Bélgica, Suiza

RFA

El art. 20 de la Ley Fundamental de Bonn ha definido a la RFA, como un Estado federal, democrático y social², compuesta por catorce Estados-miembro, denominados, Länder, y dos Ciudades-Estado³. En lo que concierne a esta materia, la Ley Fundamental de Bonn ha atribuido al Estado Federal, tanto las relaciones con Estados extranjeros como las relaciones exteriores en general⁴. Por su parte, a los Länder, se les ha reconocido un derecho de participación general a través del Bundesrat, de conformidad con el art. 59.2 de la Ley Fundamental, aplicable a los tratados que fijen las relaciones políticas del Bund o se refieran a materias objeto de legislación federal que exijan el acuerdo o el consenso

¹ En este trabajo, cuando se hace alusión a los Estados de estructura compleja, descentralizada o compuestos se está refiriendo a ordenamientos estatales que cuentan, pese a que algunos se hayan considerado tradicionalmente como países centralizados, con colectividades territoriales. Esta aseveración se apoya, igualmente, en la posición de algunos de estos Estados que son parte en tratados como la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 y que han establecido a las entidades territoriales a las que se les aplicaba; casos p.e como el de Francia, Dinamarca, Suecia, Liechtenstein, entre otros.

² En cuanto a los orígenes, vid. PUHLE, H-J.: "Problemas del Federalismo Alemán", en *Federalismo y Regionalismo*, TRUJILLO, G. CEC, Madrid, 1979.

³ Tras la unificación alemana de 1990, según lo dispuesto en el art. 23 de la Ley Fundamental, se incorporaron a la República federal los Länder de Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen.

⁴ Arts. 32.1 y 73.1.

de los órganos legislativos federales, bajo la forma de leyes federales.

La Constitución alemana, sin embargo, no indicó de forma clara⁵, la competencia del Estado central para celebrar tratados internacionales cuando afectaban a materias pertenecientes a la esfera competencial de los Länder⁶. Este problema se solucionó a través de los Pactos de Lindau de 14 de noviembre de 1957. El posicionamiento centralista de la capacidad convencional completa se suscitó, inicialmente, por las dificultades de la interpretación conjunta de los arts. 32 y 59 de la Ley Fundamental que tuvieron que resolverse a través de los referidos Pactos. En su virtud, los Länder reconocieron la competencia general del Bund sobre esta materia y, en contrapartida, la Federación se comprometió a informar lo más rápidamente posible a las autoridades federadas sobre el contenido de los tratados en fase de deliberación con el fin de permitir a los Länder expresar sus puntos de vista⁷.

De tal manera que, cuando se pretende celebrar un tratado que contiene materias de competencia exclusiva de los Länder, se requiere su previo consentimiento antes de la firma, lo que ha supuesto, de hecho, que participen en las negociaciones⁸. También se articuló un procedimiento de participación de los Länder en la formulación de las posiciones alemanas cuando los proyectos recaen en intereses esenciales para éstos. Mediante los Pactos de Lindau, se instituyó una Comisión permanente de representantes de los Länder encargada de mantener consultas con

⁵ Art. 32 de la Ley Fundamental.

⁶ Materias como la enseñanza, actividades de policía y, especialmente, la cultura.

⁷ Para una visión general de los Pactos de Lindau de 14 de noviembre de 1957 en relación con el art. 32 de la Ley fundamental de Bonn, vid. STARCK, Ch.: "Los Länder alemanes y la competencia exterior", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 107 y ss.

⁸ GANSSHOF VAN DER MERSCH, W.J et ERGEC, R.: "Les Relations Exterieures des Etats à système constitutional régional ou fédéral", *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, T.LXIII, 1986, p. 307.

el Gobierno central durante el proceso de negociación⁹.

No obstante, por derogación de este principio y, a condición que el gobierno federal preste su consentimiento¹⁰, los Länder están autorizados para celebrar tratados con Estados extranjeros, o con sus respectivas entidades, cuando éstos ostenten la competencia correspondiente¹¹. La Constitución federal no excluyó tampoco, las relaciones exteriores de los Länder con otras regiones por lo que la mayoría de la doctrina afirmó, al respecto, la capacidad indiscutible de los Länder para concertar acuerdos exteriores con colectividades extranjeras¹².

Además, la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 21 de diciembre de 1992, aparte de constitucionalizar la participación de los Länder en asuntos comunitarios¹³ permitió, según la nueva

⁹ FOSTY, A.: "L'organisation de l'administration fédérale et régionale", *RBDI*, n° 1, 1984, pp. 291-292.

¹⁰ Art. 32.3 de la Ley Fundamental.

¹¹ Art. 32.2 de la Ley Fundamental. Sin embargo, cabe subrayar el hecho que el ejercicio de este derecho se somete a control de los órganos centrales del Estado que velan por la unidad global de la acción exterior y que en modo alguno representa una reducción de la capacidad de concluir tratados de la Unión Federal. En palabras de REMIRO BROTONS "lo contrario alimentaría las dudas acerca de la validez internacional de los tratados concertados por los órganos centrales en materia competencia de las entidades territoriales, desmereciendo la capacidad convencional de los Estados de estructura compleja respecto de los unitarios", *vid. Derecho Internacional Público. (Derecho de los Tratados)*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 52. En este mismo sentido, *vid. BITTER, W.: op. cit.*, p. 173. En relación a los orígenes del cambio producido en la RFA concerniente al monopolio de la acción exterior del Estado con las Comunidades Europeas, *vid. CONSTANTINESCO, V.: "Comunidades Europeas, Estados, Regiones: El impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria"*, en *RIE*, vol. 16, n° 1, 1989 p. 17.

¹² En este sentido, *vid. MORAWITZ, R.: La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. El Bund y los Länder en la RFA*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1985.

¹³ Esta Ley garantiza una estricta vinculación de las autoridades del Estado Federal con la opinión de los Länder en relación a las Instituciones de la Unión a en materias que son competencia de éstos y permite la defensa directa por un representante de los Länder en el Consejo de Ministros cuando se trate de materias de competencia exclusiva de los Länder, *vid. SAENZ DE LA MAZA, C.: "El futuro de las nacionalidades y regiones en el proceso de construcción europea"*, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 17-32. BASSOT, E.: "Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 371, 1993, pp. 729 y ss.

redacción del art. 24.1.a.¹⁴, la posibilidad de atribuir el ejercicio de derechos de soberanía a instituciones transfronterizas¹⁵. Esta cláusula se la puede considerar revolucionaria porque ha posibilitado, por primera vez en Europa, que colectividades-miembro de un Estado transfieran este tipo de derechos¹⁶ y constituye, además, una proyección al exterior de sus competencias internas¹⁷.

Los Länder alemanes han realizado acuerdos exteriores con otras colectividades territoriales y con Estados. No obstante, en numerosas ocasiones, los acuerdos concluidos se han reducido a los denominados -no normativos-, (sin contenido obligacional)¹⁸, debido a que sus interlocutores carecían o

¹⁴ "En la medida que los Länder sean competentes para el ejercicio y el cumplimiento de las potestades y funciones estatales, éstos podrán atribuir con el acuerdo del Gobierno Federal el ejercicio de derechos de soberanía a instituciones transfronterizas (*grenznachbarschaftliche Einrichtungen*)", (art. 24.1.a).

¹⁵ Anteriormente ya se había propuesto la modificación de este precepto que atribuía la potestad de la Federación para transferir por Ley derechos de soberanía a instituciones internacionales, en el sentido que fuera la puerta de entrada a los Länder, a través de la Cámara Alta, para decidir, en su caso, la transferencia de derechos soberanos a organismos interestatales, *vid.* MERTEN, D.: "Comunitat Europea i Estats Membres d'estructura federal", *Autonomies*, n° 10, 1989, p. 11. Por su parte, es interesante destacar que la reforma fue más lejos de las previsiones iniciales fruto de la evolución desarrollada en Europa respecto a la actuación exterior de las colectividades territoriales europeas.

¹⁶ Esta cláusula ha dado pie a la celebración de un tratado-marco, el Tratado de Karlsruhe, de 21 de enero de 1996, entre la RFA, Francia, Luxemburgo y Suiza. Esta Convención ha posibilitado que las colectividades de los países miembros concluyan acuerdos de cooperación entre ellas y, respecto a los Länder alemanes, se les ha reconocido la capacidad para atribuir derechos soberanos a instituciones transfronterizas, conforme a lo dispuesto en el art. 24 citado. Ello ha supuesto que alguno de los organismos creados tenga facultades para actuar directamente sobre los ciudadanos. A mayor abundamiento, *vid.* PÉREZ TREMPES, P.: *Informe General sobre la participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, IEA, Barcelona, 1997, pp. 32-35.

¹⁷ STARCK, Ch.: "Los Länder alemanes y la competencia exterior", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 123.

¹⁸ Sobre todo, en ámbitos como la cooperación transfronteriza concertados con otras colectividades territoriales.

poseían menor capacidad exterior¹⁹, lo que les conducía a relacionarse a través de instrumentos no vinculantes²⁰.

Austria

El reparto de competencias legislativas establecido en la Constitución austríaca posee rasgos particulares, esto es, la Federación ostenta competencias exclusivas y competencias para elaborar leyes marco de tal forma que el sistema de competencias concurrentes no existe. Así, tanto la Federación como los Länder austríacos disponen de autonomía legislativa en sus respectivos campos competenciales²¹.

Hasta la reforma de 1988, la Constitución austríaca enunció en el art. 10.1.2, la exclusiva competencia en materia de relaciones exteriores en favor de la Federación pero, tras la revisión constitucional de 1988, se autorizó a los Länder austríacos para celebrar tratados con otros Estados que estuvieran situados en las fronteras con Austria, o con sus

¹⁹ HOFMANN, R.: "Alemania; Los Länder alemanes y el derecho comunitario", en BARNES, J. (Coord.): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993, p. 48.

²⁰ Entre todos ellos se pueden señalar, de especial interés, los acuerdos emprendidos por Baden-Württemberg en el grupo de los <<4 motores para Europa>>, (compuesto además por Lombardía, Rhône-Alpes, Cataluña). Los concertados con otras colectividades en el marco de los programas de las Comunidades Europeas EVINREG (desarrollo de la protección ambiental en las áreas costeras), INTERREG (cooperación transfronteriza), STRIDE (cooperación tecnológica suprarregional) y PHARE (ayuda a la Europa del Este).

En relación a los acuerdos concluidos con Estados cabe mencionar los efectuados con países africanos como el caso de Renania-Palatinado con Ruanda, vid. ARE.: "International Connections", *Régions d'Europe*, n° 3, 1991, p. 113. También con Estados europeos, vid. entre otros, *Traité entre la République française, Laender, Etats et Villes libres sur la chaine culturelle européenne*, Berlin, 2 de octubre de 1990. Acuerdo entre el Länder de Bayern y la República Eslovaca, Munich, 28 de septiembre de 1993. Acuerdo entre Bayern y Hungría, Munich, 21 de marzo de 1991. Respecto a una recopilación de algunos de estos acuerdos, vid. BEYERLIN, U., LEJEUNE, Y.: *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Springer-Verlag, Heidelberg, 1994.

²¹ En este sentido, vid. ENGEL, C.: *op. cit.*, p. 25.

colectividades-miembro²². La celebración de estos tratados se condicionó, por una parte, a materias incluidas dentro de sus competencias y por otra, a la notificación de la intención de iniciar negociaciones a la autoridad federal. Ésta debe, igualmente, prestar su consentimiento una vez el tratado haya sido concluido²³. En cuanto a su participación indirecta en el proceso de celebración de tratados de las autoridades centrales, el art. 50 de la Constitución estableció que el Consejo Federal diera su aprobación respecto a los tratados políticos o que afectasen a competencias autónomas de los Länder.

La doctrina ha puesto de manifiesto como en la práctica, a pesar de la capacidad exterior atribuida, el *ius ad tractatum* se ve reducido por la complejidad del procedimiento; por las limitaciones de la actuación autónoma de los Länder; por las diferencias entre las materias competenciales de éstas y sus interlocutores extranjeros y porque prefieren la participación indirecta a través de los tratados celebrados por la autoridad central²⁴. No obstante, la experiencia desarrollada por los Länder austríacos en este ámbito muestra como han concluido acuerdos con otros entes extranjeros, estatales o no²⁵.

²² "Los Länder, en asuntos que recaigan en su esfera de competencia autónoma, podrán concluir tratados internacionales con los Estados limítrofes de Austria o con sus entidades federadas.", (art. 16.1)

²³ Sobre el particular, vid. BURTSCHER, W.: "La acción exterior de los Länder austríacos y su participación en la celebración de tratados internacionales", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 147 y ss. STAUDIGL, F.: "El papel de los Länder austríacos en el proceso de integración europea", *RVAP*, n° 38, 1994, pp. 287 y ss.

²⁴ BURTSCHER.: *op. cit.*, pp. 160-161.

²⁵ Algunos ejemplos de acuerdos de carácter bilateral son el de Burgenland que coopera desde hace más de diez años con los comités húngaros de Sopron en materias de investigación, transporte y cultura, vid. RICQ, Ch., FAGO, F., LOOSLI, P.: *Les régions frontalières et l'intégration européenne. Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992, pp. 23-24. Por su parte, Carintia ha concluido acuerdos de cooperación en materias de transporte y economía con Eslovenia desde 1981, además de participar en la organización interregional ALPE-ADRIA. Estiria inició la cooperación de carácter cultural con Eslovenia a partir de 1987. Con Baviera mantienen grupos de trabajo los Länder de Salzburgo, Tirol y Vorarlberg en los que tratan cuestiones de interés común.

Bélgica

Bélgica fue un Estado unitario desde su fundación en 1830 hasta la reforma constitucional de 1970²⁶. No obstante, las últimas transformaciones producidas consolidaron un Estado de estructura federal²⁷ en el que existen tres niveles de poder, - autoridad nacional, Comunidades y Regiones -sin que el primero se encuentre por encima de las otros²⁸. Este proceso se inició, en primer lugar, con la revisión constitucional antes citada de 1970, en donde se atribuyeron a los Consejos Culturales competencias para regular la cooperación cultural internacional. Posteriormente, la Ley de 20 de enero de 1978, les otorgó la competencia de asentimiento a los tratados que afectaran a materias culturales.

En segundo lugar, la reforma desarrollada a partir de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 limitó, en cierta medida, la competencia exclusiva del poder central en el ámbito de las relaciones internacionales al posibilitar, por una parte, el asentimiento de las Comunidades a los tratados que contuviesen materias de su competencia. Por otro, la asociación de los Ejecutivos de las Comunidades y Regiones a la negociación de tratados internacionales. El <<asentimiento>> fue considerado como una forma de cooperación entre la autoridad central y éstas

²⁶ A partir de esta reforma constitucional, el Estado se divide por una parte, en tres comunidades culturales, (Comunidades flamenca, valona y germanófona), con instituciones propias, esto es, Consejo cultural o Asamblea y Ejecutivo; por otra, tres regiones (Flandes, Wallonia y la Región de Bruselas), con sus respectivos Consejos Regionales o Parlamentos y Ejecutivos. De todas maneras, si bien la creación de las Regiones no se produce hasta la reforma de 1980 debido al problema suscitado en Bruselas poblada tanto por ciudadanos flamencos como valones. Para profundizar en el estatuto de la Región de Bruselas, vid. DELPÉRÉE, F.: "Statut de Bruxelles", en AA.VV., *150 ans après l'indépendance. La réforme de l'Etat*, Conférence de Jeune Barreau, Bruxelles, 1980.

²⁷ Fruto de la reforma constitucional operada en los acuerdos de Saint-Michel de octubre de 1992 se adoptaron dos leyes de 5 de mayo de 1993 por las que Bélgica ha pasado a ser un Estado federal.

²⁸ DE SMET, M.: "El procés de regionalització de l'Estat belga: implicacions comunitàries", *Seminari sobre integració europea i participació regional: les regions després de Maastricht*, Brussel·les 4 i 5 de juny de 1992, *Quaderns de Treball*, n° 39, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1993.

y no como una autorización para comprometer al Estado en el plano internacional ya que de lo contrario hubiera supuesto invadir la esfera de las atribuciones exteriores del poder central²⁹. En el segundo caso la interpretación mayoritaria, ante la ambigüedad del término <<asociación>>, fue la de prever la participación de personal de los Ejecutivos en las delegaciones encargadas de las negociaciones de los tratados sin que ello significara poseer derecho de veto³⁰.

En tercer lugar, la revisión de la Constitución de 15 de julio de 1988 que supuso que las Comunidades poseyeran <<teóricamente>> el poder de regular por Decreto la cooperación internacional, comprendiendo la celebración de tratados³¹. Pero la consagración formal del *ius ad tractatum* no se produjo porque se le supeditó a la elaboración de una ley especial que nunca llegó a ver la luz³².

Finalmente, la reforma constitucional de 1993 dispuso, según el nuevo art. 167, que las Comunidades y Regiones belgas poseen la capacidad de celebrar tratados en materias de su competencia³³. Para evitar conflictos con la competencia federal en materia de política exterior se ha creado un procedimiento que

²⁹ LEJEUNE, Y.: "Rapport belge", *RBDI*, n° 1, 1983, p. 56. DE MEYER, J.: "La conduite des relations extérieures dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou de celle des régions", *Journal des Tribunaux*, 1983, pp. 497 y ss.

³⁰ JASSON, J.: "Les compétences de la Région et de la Communauté en matière des relations internationales", *Wallonie 83*, n° 60, 1983, pp. 419 y ss. LEJEUNE, Y.: "Les Communautés et des Régions belges en matière internationale". *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 511 y ss.

³¹ "L'article 59bis, & 2bis, de la Constitution est remplacé par la disposition suivante: Les Conseils de Communauté règlent par décret, chacun en ce qui concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les Communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion des traités".

Sobre esta cuestión, *vid.* DELPÉRÉE, F.: "Le nouvel État belge", *Pouvoirs*, 1990, pp. 111 y ss.

³² ERGEC, R.: "La troisième phase de la réforme de l'État et les compétences internationales", *Revue de Droit ULB*, n° 2, 1990, pp. 51 y ss. Del mismo autor, "Un État fédéral en gestation: Les réformes institutionnelles belges de 1988-1989", *Revue du Droit Public*, n° 6, 1991, pp. 1593 y ss.

³³ Art. 167 de la Constitución belga.

funciona de la siguiente manera: el Consejo de Ministros belga emite su parecer respecto a la idoneidad de celebrar un tratado por una Comunidad o Región (previa notificación de éstas de iniciar negociaciones). Si considera que existen objeciones se suspenderá provisionalmente el proceso de negociación del tratado y la Conferencia interministerial tratará de buscar una solución concertada entre el Estado federal y la Región/Comunidad afectada. De llegar a un acuerdo, las negociaciones proseguirán pero, en caso contrario, el proceso de suspensión terminará salvo que³⁴:

- La parte contratante no sea reconocida por Bélgica.
- La autoridad nacional no mantenga relaciones con la parte contratante.
- Las relaciones diplomáticas existentes con la autoridad se hayan roto, suspendido, o estén gravemente comprometidas.
- El tratado que se pretenda concluir sea contrario a las obligaciones internacionales o supranacionales del Estado belga.

En relación a los tratados mixtos, esto es, los que engloban materias pertenecientes a competencias federales y de las Comunidades o Regiones se resolvió mediante el acuerdo de cooperación de 8 de marzo de 1994. Según este pacto, el Gobierno federal o, en su caso, las entidades federadas, informan a la Conferencia Interministerial de su intención de negociar un tratado de estas características. A partir de aquí se articula un procedimiento con vistas a la participación de todas las partes (o en ausencia de alguna Comunidad o Región afectada) en las negociaciones del futuro tratado que se coordinarán por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Frente a este abanico de posibilidades, las relaciones establecidas por las entidades federadas belgas con otras extranjeras se han extendido a colectividades territoriales y a

³⁴ De forma exhaustiva, *vid.* GAUTIER, Ph.: "Le régime des traités dans l'État fédéral", *RBDI*, n° 1, 1994, pp. 31 y ss. LEJEUNE, Y.: "Droit fédéral belge et relations internationales", *RGDI*, n° 98, 1994, pp. 577 y ss.

Estados antes y después de la reforma de 1993³⁵.

Suiza

La Constitución Helvética de 1874 reservó a la Confederación las relaciones internacionales y la política exterior³⁶. Sin embargo, los Cantones pueden celebrar tratados con Estados en materia de economía pública, tránsito fronterizo y policía según lo dispuesto en el art. 9 del texto fundamental³⁷. Este precepto les confiere una competencia residual para ello, con carácter excepcional³⁸, que requiere el consentimiento del Consejo

³⁵ Antes de la última reforma es posible citar acuerdos transfronterizos como la *Declaración común de Wallonie con Nord-Pas de Calais* de 1989 o extrafronterizos como el *Acuerdo entre el Gobierno de Louisiana y la Comunidad francesa* de 1984, entre otros, de forma exhaustiva, vid. DARE.: *Rapport d'activités*, Bruxelles, 1990. Respecto a Europa central y Oriental, vid. SUINEN, Ph.: "La Wallonie et les Régions d'Europe centrale et orientale", *Régions d'Europe*, n° 3, 1991, pp. 64-66. Posteriormente cabe enumerar, entre varios, acuerdos de la Comunidad francesa con Chile en 1994, Bolivia en 1995; convenios de la Región de Bruxelles-capitale y Wallonie con Francia y Países Bajos o acuerdos entre la Región de Wallonie y la Communauté germanophone con los Länder de Renania del Norte-Westphalie y Renania del Norte-Palatinado, relativo a la cooperación transfronteriza entre colectividades locales de 1995, de forma pormenorizada, vid. LAGASSE Ch-E.: "Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale", *Courrier Hebdomadaire*, n° 1549-1550, 1997, pp. 28 y ss.

³⁶ El art. 8 de la Constitución Helvética dispuso:
"Únicamente la Confederación dispone del derecho a declarar la guerra y a hacer la paz, así como a concluir alianzas y tratados, especialmente en materia aduanera y comercial, con países extranjeros".

³⁷ Art. 9 de la Constitución Helvética que establece:
"Los Cantones dispondrán excepcionalmente del derecho a concluir tratados con terceros países en materia de economía pública, tránsito fronterizo y policía, siempre y cuando el contenido de los mismos no resulte contrario a la Confederación o a los derechos de los demás Cantones".

³⁸ Respecto a este país, vid. entre otros, WILDHABER, L.: "Rapport suisse", *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 119 y ss. Del mismo autor, "Suisse", CHARPENTIER, J et ENGEL, Ch.: *Les Régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, pp. 112 y ss. LEJEUNE, Y.: *Le statut international des collectivités fédérées - à la lumière de l'expérience suisse* -, L.G.D.J, Paris, 1984. FLEINER, Th.: "L'exercici de les competències dels cantons suïssos", *Seminari sobre el règim polític de la Confederació Helvética*, Quaderns de Treball n° 40, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993, pp. 43 y ss.

Federal y su intermediación³⁹.

En efecto, la Constitución dispuso que las relaciones oficiales entre los Cantones y los gobiernos extranjeros así como la de sus representantes (entre las que se incluye la negociación de tratados), deben realizarse a través del Consejo Federal⁴⁰ confiándole la dirección de las negociaciones de los gobiernos cantonales o de sus funcionarios. Así, los tratados se negocian, firman, y ratifican en nombre de los Cantones por el Consejo Federal. Pero al Cantón-es afectado-s no le es posible proseguir si éste rechaza iniciar las negociaciones. El Consejo Federal puede, no obstante, delegar la capacidad de negociar a los representantes cantonales.

Los límites al ejercicio del *ius ad tractatum*, consisten en no contener disposiciones contrarias a la Confederación ni a los derechos de otros Cantones⁴¹. Se añadió, además, la exigencia de aprobación de la Asamblea Federal para aquellos tratados concluidos por los Cantones en el supuesto de que el Consejo Federal o algún otro Cantón formulara reclamaciones⁴².

³⁹ Art. 10. 1 de la Constitución Helvética:

"1. Toda relación oficial entre los Cantones y los gobiernos de los Estados extranjeros o sus representantes tendrá lugar a través de la intermediación del Consejo Federal".

Art. 102. 7 de la Constitución Helvética:

"Al Consejo Federal, dentro de los límites de la Constitución vigente, incumben los siguientes poderes y obligaciones:

7. Examinará los tratados intercantonales o suscritos con países extranjeros y los aprobará en la medida que resulten admisibles".

⁴⁰ Art. 10. 1 de la Constitución.

⁴¹ Art. 9 de la Constitución Helvética.

⁴² Art. 85. 5 de la Constitución Helvética:

"Las materias que se encuadran dentro de la competencia de la Asamblea General son, en particular, las siguientes:

5. Alianzas y tratados con países extranjeros, así como la aprobación de tratados suscritos por los Cantones entre ellos o con terceros países. Los tratados de los Cantones serán sometidos a la consideración de la Asamblea Federal únicamente en el supuesto de que el Consejo Federal u otro Cantón presenten alguna alegación a los mismos".

Mayores dificultades presenta la no intermediación del Consejo Federal para las relaciones de los Cantones con autoridades extranjeras de inferior rango que no representan al Estado prevista en el art. 10.2 de la Constitución⁴³. Actualmente, esta cláusula es interpretada en el sentido de posibilitar la conclusión de acuerdos con colectividades territoriales extranjeras sin que participe el Consejo Federal en la fase de conclusión⁴⁴. En apoyo de esta idea cabe añadir la potestad que tienen los Cantones para determinar la forma que deben revestir los acuerdos en cuestión (p.e no calificándolos de tratados) de tal manera que, en ocasiones, han utilizado la fórmula de las convenciones administrativas eludiendo la aprobación correspondiente⁴⁵. De tal manera que, hoy en día y según una tipología de N. Michel, los Cantones pueden participar en la conclusión de los siguientes acuerdos⁴⁶:

- A través de tratados concluidos por el Consejo Federal: en nombre del o de los Cantones afectados; en su nombre propio y en el del o de los Cantones implicados.

- A través de tratados concluidos, directamente, por ellos: por delegación del Consejo Federal (que autoriza o tolera) los concluidos con cualquier sujeto de DI; con colectividades territoriales extranjeras de nivel inferior al Estado nacional sin intermediación, en la conclusión, del Consejo Federal.

⁴³ Art. 10. 2 de la Constitución Helvética:

"2. Los Cantones podrán, no obstante, entablar relaciones directas con autoridades y funcionarios de inferior rango de países extranjeros en el ámbito de las materias enunciadas en el art. 9".

⁴⁴ MICHEL.: *op. cit.*, p. 217.

⁴⁵ Numerosos acuerdos se han celebrado de esta manera entre distintos Cantones y las direcciones departamentales francesas, con los Länder de la RFA y con el Principado de Liechtenstein.

⁴⁶ MICHEL, N.: "La acción exterior de los Cantones suizos y su participación en la celebración de tratados internacionales", *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, vol. I, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 217.

Respecto a las materias que pueden versar los referidos tratados ha prevalecido una interpretación flexible que va más allá de los supuestos tasados en el art. 9 en el sentido de englobar cualquier aspecto que la Constitución les atribuya la competencia⁴⁷.

Por su parte, los Cantones deben ser consultados antes de la celebración de tratados que afecten a sus derechos o que tengan para éstos una gran trascendencia política, cultural, económica o financiera⁴⁸, pese a que el Gobierno federal no está vinculado por éstas consultas.

Frente a este panorama de posibilidades, los Cantones celebran acuerdos directamente⁴⁹ con Estados o con sus colectividades-miembro⁵⁰. Particularmente, -Jura- es uno de los Cantones que mayor actividad exterior despliega⁵¹ pero también los otros Cantones mantienen relaciones, más o menos estables, con distintas entidades extranjeras u organismos⁵². Algún autor

⁴⁷ Interpretación contenida en el *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère*.

⁴⁸ Art. 12 de la Directiva del Consejo Federal sobre el procedimiento legislativo pre-parlamentario de 6 de mayo de 1970.

⁴⁹ Aunque la práctica demuestra que no existe un número exorbitante de estos acuerdos a favor de una extensión creciente de las competencias federales en este ámbito, *vid.* RICH, Ch.: "Les cantons suisses", en *Colloque sur les relations et l'action extérieures des régions européennes*, Institut universitaire d'études européennes, Section Etudes régionales, Ginebra, 1986, pp. 17 y ss.

⁵⁰ Algunos ejemplos han sido los acuerdos concluidos por el Cantón del Jura con Wallonia, Quebec o las Seychelles, *vid.* RICQ, Ch., FAGO, F., LOOSLI, P.: *op. cit.*, p. 30.

⁵¹ Iniciativas, p.e tendentes a la ayuda al desarrollo en países más desfavorecidos tales como investigaciones, simposiums, campañas de prevención en el ámbito científico-médico, etc., *vid.* PETERMANN, Y.: "Le rôle des régions européennes dans l'essor économique des pays en développement", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 52-54.

⁵² De forma ilustrativa, el Cantón de la Suiza del Norte con Baden-Württemberg y Alsacia, a través de un Congreso de los Tres Países o de la Conferencia Internacional del Lago de Constanza, para más información, *vid.* SHAUFLER, H.: "Baden-Württemberg. Coopération interrégionale", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, p. 124. También, mediante acuerdos, han participado en la constitución de organismos de cooperación como el Consejo de Lemán, la Asociación de Regiones de los Alpes Centrales (ARGE-ALP), la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), la Comunidad de Trabajo del Jura,

ha estimado, sin embargo, que la actuación exterior de los Cantones es escasa y se limita, básicamente, a relaciones de bajo nivel (entendidas como las emprendidas con colectividades territoriales extranjeras)⁵³. Incrementar las relaciones exteriores con otras regiones contribuiría a la integración de Suiza en la Unión Europea⁵⁴.

En cualquier caso, se trata de un fenómeno que funciona a la inversa en relación a otros supuestos europeos, es decir, el ordenamiento suizo ha previsto un sistema que posibilita, de varias formas, la apertura de los Cantones más allá de la frontera estatal por lo que su expansión en este terreno dependerá, principalmente, de la voluntad cantonal. Si ésta es parca o nula no significa que, posteriormente, continúe así: circunstancias relacionadas con el proceso de integración europea parecen influir en un cambio de actitud en este sentido⁵⁵.

B. Autorización normativa: Francia, Italia,
Dinamarca

Francia

entre otras. De esta última se ha señalado que ha trasladado al plano de las colectividades territoriales lo que habitualmente era de competencia intergubernamental, vid. RICQ, Ch.: "Les Régions d'Europe et la construction européenne", *Cadmos*, n° 36, 1986, p. 67.

⁵³ SCHMITT, N.: "The Foreign Relations of Swiss Cantons", (L.R BASTA., Th. FLEINER, Ed.), *Federalism and Multiethnic States*, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, Fribourg, 1996, p. 165.

⁵⁴ SCHMITT.: *op. cit.*, p. 174.

⁵⁵ Sobre la dinamización de la actuación exterior de algunos Cantones relacionada con la integración europea sirva el siguiente ejemplo: después de que, en diciembre de 1992, Suiza votara no a su adhesión al espacio económico europeo, los Cantones fronterizos pidieron un mayor compromiso gubernamental en el ámbito de la cooperación transfronteriza. El Consejo Federal en su Rapport de 1994, antes citado, señaló su intención de favorecerla. Ello se plasmó en una decisión adoptada por el Parlamento en 1995 que, por analogía a la iniciativa comunitaria INTERREG (sobre cooperación transfronteriza), afectaba un crédito de 14 millones de ecus en el cofinanciamiento de la participación de los Cantones y regiones suizas a los proyectos derivados del programa INTERREG II. Las ayudas sólo se acordarán para los proyectos transfronterizos de acuerdo con el programa INTERREG II (1995-1999) y se aprobarán por el Comité de seguimiento franco-suizo, vid. Communauté de Travail du Jura.: *La Lettre*, n° 2, 1995.

Francia, a pesar de poseer una larga tradición centralista en lo que concierne a la acción exterior del Estado⁵⁶, empezó a transformarse sutilmente en este ámbito, a partir de las Leyes de descentralización de 1982. Estas Leyes iniciaron un limitado reconocimiento de la actividad internacional de sus Regiones. En particular, el art. 65 de la Ley n° 82-213 de 2 de marzo de 1982 reconoció cierta participación exterior en materia de cooperación entre colectividades territoriales de carácter transfronterizo.

Las limitaciones que se establecieron en el citado artículo, fueron dos: tener una frontera común y mediar la autorización del gobierno por lo que se consideró, mayoritariamente, que de su formulación no era posible deducir la existencia de una aptitud general de todas las colectividades territoriales para llevar a cabo actuaciones internacionales en el ámbito de sus respectivas competencias⁵⁷. Sin embargo, algún autor entendió, por el contrario, que los límites referidos no podían extenderse a todos los demás aspectos de la acción exterior de las Regiones que se fundamentaban en la libre administración de las colectividades territoriales prescrita en el art. 72 de la Constitución, sólo restringida por el hecho de que debía ejercerse de acuerdo con las condiciones que la ley definiera⁵⁸. En este sentido, la autorización del gobierno se basaba en el sistema francés de control de las actividades de las Regiones y la necesidad de que

⁵⁶ El art. 2 de la Constitución francesa establece la indivisibilidad de la República.

⁵⁷ CONSTANTINESCO.: *op. cit.*, p. 20.

⁵⁸ LUCHAIRE, Y.: "Les Fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises", *Les Cahiers du CRAPS*, n° 5, 1988 pp. 13 y ss. Cabe tener presente que, antes de 1982, algunas Regiones francesas ya habían suscrito acuerdos con colectividades territoriales de otros Estados y lo mismo ocurrió, incluso, con mayor permisibilidad, con los acuerdos exteriores desarrollados por las colectividades locales. Sin embargo, la doctrina se limitó, en general, a tratar esta serie de acciones como prácticas sin ningún tipo de contenido jurídico. En este sentido, *vid.* BURDEAU, G.: "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", en *Mélanges Paul Reuter*, Pedone, Paris, 1981, p. 113.

colaboraran con éste⁵⁹.

Por su parte, las Regiones de Ultramar pudieron alcanzar cotas mayores ya que según el art. 9 de la Ley de 31 de diciembre de 1983, se les reconoció cierta competencia exterior al atribuir a los Consejos Regionales de Guadalupe, Guayana, Martinica y La Reunión el derecho a estudiar proyectos de acuerdos que les afectaran sobre cooperación regional en materia económica, social, técnica, científica, cultural, de seguridad civil o de medio ambiente que se celebraran entre la República Francesa y sus Estados vecinos⁶⁰. Se trató, nuevamente, de un supuesto ceñido sólo al ámbito de las Regiones periféricas.

Otro paso importante en esta temática lo constituyó la ratificación de Francia y su posterior entrada en vigor de la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza, el 14 de mayo de 1984⁶¹ al ampliarse el contenido de la Ley n° 82-213 englobando en el concepto de cooperación transfronteriza, <<la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin>>⁶², habida cuenta que la Ley anterior sólo contemplaba la concertación. No obstante, Francia formuló una declaración según la cual la aplicación de la Convención-marco quedaba sujeta a la

⁵⁹ Algunas circulares se perfilaron de tal manera: la circular de Mauroy exigió que el gobierno fuera informado con el fin de aconsejar a sus realizadores y velar para que no obstaculizaran ningún aspecto de la política nacional. La circular de Fabius, aceptó las iniciativas propias de la libre administración de las actividades locales, pero atendiendo los principios fundamentales de la indivisibilidad de la República y de la soberanía del Estado. La circular de Chirac, relativa a las relaciones entre las regiones y la Comisión de las Comunidades Europeas, señaló que el derecho francés no autorizaba a las colectividades a negociar con Estados o con organizaciones interestatales y que el Estado poseía la responsabilidad de asegurar la coherencia del desarrollo del conjunto del territorio nacional con las políticas llevadas al plan comunitario.

⁶⁰ A mayor abundamiento, vid. PAULIN, E. RIGOBERT, M-J.: "Les Régions ultrapériphériques et la CEE", en *Revue du Marché Commun*, n° 368, 1993, pp. 138 y ss.

⁶¹ El gobierno francés firma la Convención-Marco el 10 de noviembre de 1982 y posteriormente, la ratificación se autoriza a través de la Ley n° 83-1131 de 23 de diciembre de 1983.

⁶² Art. 2 de la Convención-marco.

conclusión de acuerdos interestatales⁶³ lo que supuso restringir en la práctica el campo de acción de la misma⁶⁴.

Un nuevo impulso renovador y aperturista lo constituyó finalmente, la Ley de Orientación n° 92-125 de 6 de febrero de 1992, relativa a la Administración territorial de la República. Esta Ley permitió a las colectividades territoriales concertar acuerdos con otras colectividades extranjeras con las únicas limitaciones de ceñirse al ámbito de sus competencias y respetar los compromisos internacionales de Francia⁶⁵. A partir de 1992 se produjo, entonces, un giro importante respecto a la capacidad muy restrictiva que tenían anteriormente y permitió acomodar la legislación a la práctica⁶⁶ que se venía desarrollando a través de diversos tipos de acuerdos exteriores⁶⁷.

En la actualidad, las colectividades francesas pueden concluir acuerdos o disponen de *ius contrahendi*⁶⁸ distinto del *ius ad tractatum*⁶⁹ superando, incluso, las expectativas de otras colectividades que cuentan con mayores competencias. Tal

⁶³ Igualmente, en el mismo sentido, España e Italia formularon sendas reservas al respecto.

⁶⁴ NDIAYE, P.: "Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La Coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon", en *Frontieres*, n° 3, 1993, p. 19

⁶⁵ "Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France", (art. 131 de la Ley de 1992).

⁶⁶ ROSSELOT, J.: "L'Etat français et la coopération internationale décentralisée", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 310 y ss.

⁶⁷ Lo que originó que se dieran diferentes interpretaciones doctrinales tal como se expuso *supra* y que en cierta forma podían ser catalogadas de artificiosas y rebuscadas precisamente por la incoherencia que suponía la acción exterior de las colectividades francesas y la normativa en vigor hasta prácticamente 1992.

⁶⁸ Expresión utilizada por Ch. AUTEXIER después de la reforma de 1992, vid. "De la Coopération décentralisée...", *op. cit.*, p. 414.

⁶⁹ AUTEXIER, Ch.: "De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la Loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)", *RFDA*, n° 9 (3), 1993, pp. 411 y ss.

previsión refuerza la fundamentación jurídica de su capacidad exterior en la medida que se establece expresamente, (obviándose, pues, todas las discusiones doctrinales motivadas por la falta de normativa concreta). Los acuerdos concertados están dotados de mayores garantías respecto de otros realizados por entidades sin capacidad expresamente reconocida por su derecho interno y aumenta la seguridad jurídica de los interlocutores con los que mantienen relaciones.

Igualmente, el valor de esta última Ley reside en que permite que las colectividades territoriales celebren acuerdos exteriores con colectividades situadas más allá de la frontera. En derecho comparado europeo supone que a pesar de recogerse en una norma de rango inferior a la Constitución la capacidad de las colectividades francesas se equipara, e incluso sobrepasa, la acción exterior de otras colectividades cuya regulación se establece en la norma fundamental⁷⁰.

No obstante, una de las objeciones que se le puede atribuir a la Ley es la indeterminación de qué tipo de acuerdos (o su contenido) son susceptibles de arriesgar los intereses nacionales de Francia y comprometer, en consecuencia, su responsabilidad internacional. Tal ambigüedad requerirá el estudio, caso por caso, de los acuerdos y no aventajará a las soluciones previstas en otros ordenamientos internos que han dejado en manos de la jurisprudencia el alcance y contenido de los acuerdos como el supuesto de la jurisprudencia italiana.

En relación a la práctica desarrollada por las colectividades territoriales cabe señalar que al margen de las sucesivas reformas normativas suscitadas sobre esta temática, éstas han ido realizando y multiplicando los acuerdos con otras colectividades en el ámbito exterior⁷¹.

⁷⁰ Respecto, p.e a los Länder austríacos.

⁷¹ Desde esta perspectiva, cabe señalar, sin ánimo de exhaustividad, algunos acuerdos como el Protocolo de Acuerdo entre Alta Normandía y Baja Sajonia de 1986 en materia de cooperación científica, el Protocolo de Acuerdo para el desarrollo de la cooperación entre el Consejo Regional de Aquitania

Italia

La Constitución italiana de 1947, no dispuso nada respecto a la titularidad de la competencia en el ámbito de las relaciones internacionales, ni tampoco sobre la participación de las Regiones en la actividad internacional del Estado⁷². Este silencio constitucional fue interpretado como una reserva a favor del Estado según se dedujo, por una parte, del art. 117 que establece una lista de materias de competencia regional entre las que no se incluye las relaciones de las Regiones con otros Estados y otros sujetos de DI y, por otra, el art. 5 de la Constitución, en el que se consagra la unidad y la indivisibilidad de la República. A ello se le añadió una lectura de los arts. 80 y 87 de la Constitución italiana según la cual el hecho de atribuir la capacidad para representar a la República al Gobierno y al Presidente de la República (bajo el control del Parlamento), parecía implicar la exclusividad de la competencia en materia de relaciones internacionales al Estado.

Sin embargo, tras la aprobación de tres de los respectivos Estatutos especiales de las Regiones, se aceptó de manera limitada y, en relación a determinadas materias, su participación en actividades exteriores, es decir:

y la Diputación General de Aragón de 1990 o, igualmente, el Protocolo de colaboración entre Andalucía, Véneto y Languedoc-Roussillon de 1991, entre otros.

Por lo que respecta la cooperación o concertación con otras entidades territoriales no europeas, cabe enumerar acuerdos entre Languedoc-Roussillon y el Estado de Florida, o la Prefectura de Oita, en Japón, con mayor detalle, *vid.* ARE.: "Languedoc-Roussillon; Commerce extérieur: des actions et des marchés pour 1991", en *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 212 y ss. Asimismo, las regiones francesas participan en las siguientes organizaciones interregionales europeas: CTP, COTRAO, ARFE, CPRM, Comunidad de Trabajo de las Regiones de Tradición Industrial (RETI), Comunidad de Trabajo del Jura. A su vez, prácticamente todas las Regiones francesas pertenecen a la ARE.

⁷² Pese a todo, resulta interesante destacar la intensa actividad internacional realizada entre las regiones fronterizas italianas y austríacas en periodos anteriores a la promulgación de la Constitución italiana, *vid.* SALERNO, F.: "La partecipazione regionale al potere stero nell'evoluzione costituzionale", *Rivista di Diritto Internazionale*, 1982, pp. 505 y ss.

- Estatuto de Cerdeña: establece la posibilidad de consulta y participación de representantes de la isla en la celebración de tratados de comercio sobre productos típicos regionales que la puedan afectar⁷³.

- Estatuto de Trentino Alto-Adige: que autoriza a la Región a efectuar intercambios comerciales con ciertos límites⁷⁴.

- Estatuto de Friuli-Venezia Giulia: en el que se prevé que los órganos estatales consulten a la Junta Regional, (o participen representantes de la isla), en relación a la elaboración de tratados comerciales con Estados extranjeros que supongan tráfico fronterizo en la región o tránsito por el puerto de Trieste⁷⁵.

No ocurrió lo mismo con las Regiones de régimen ordinario de las que no se indicó nada al respecto lo que desencadenó un amplio debate sobre la participación regional en la actividad internacional del Estado. Dos etapas se han podido establecer en relación con esta situación:

La primera etapa se correspondió con la aparición de los Decretos delegados de transferencia de 1972 que permitieron la atribución de competencias a las Regiones, mediante la técnica de las Leyes delegadas y, la segunda etapa, se identificó con la aparición del Decreto 616/1977. Al inicio de la primera etapa, las disposiciones contenidas en los decretos delegados de 1972, no afrontaron la problemática relativa a la posible acción exterior de las Regiones. Es más, adoptaron una posición absolutamente centralista respondiendo, así, al intento gubernativo de restringir al máximo la autonomía regional a través de la reserva del Estado en materia de *affari esteri*, expresión que comprendería tanto las relaciones internacionales - en sentido propio- como aquellas actividades de relevancia

⁷³ Art. 52.1.

⁷⁴ Art. 74.

⁷⁵ Art. 47.2.

internacional⁷⁶.

Asimismo, una serie de circulares apoyaron esta tendencia, por si todavía quedaban dudas acerca de a quien le correspondía la competencia exterior⁷⁷. No obstante, algunas Regiones no cumplieron estrictamente la mencionada normativa realizando algunas actividades, como p.e. contactos de autoridades regionales con algunos Estados extranjeros (Indonesia, antigua URSS, entre otros) o acuerdos en los que se constituyeron organismos de cooperación como el de la Comunidad de Regiones Alpinas de 1972⁷⁸.

De hecho, el acuerdo de cooperación y amistad celebrado el 19 de septiembre de 1973, entre las Regiones de Umbria y Postdam, dio lugar a la sentencia n° 170 de 1975 de la Corte Constitucional italiana, en la que se apreció un ligero cambio de actitud, interpretado por un sector de la doctrina, como aperturista de una eventual participación de las Regiones en actividades exteriores⁷⁹.

Además, en este periodo se puso de manifiesto la divergencia entre la escasa legislación existente sobre la reserva del Estado

⁷⁶ Desde una perspectiva genérica, vid. MORVIDUCCI, C.: "Rapporti fra Stato e Regione con Referimento alle attività di rilievo internazionale delle regioni", *Le Regioni*, 1974, pp. 353 y ss. Igualmente, L. CONDORELLI, advertía ya en aquellos momentos, del peligro que podía comportar el derecho internacional de "contaminar" todo lo que entraba en contacto con este que automáticamente se transformaba en materia intocable para la Región, vid. "Le regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di "rapporti internazionali", *Politica del Diritto*, n° 2, 1973.

⁷⁷ Circulares de la Presidencia del Consejo de 5 de mayo de 1965, 20 de octubre de 1970 y en el mismo sentido, circulares del Ministerio de Asuntos Exteriores de 23 de enero de 1973 y 30 de abril de 1973.

⁷⁸ En torno a estas prácticas, vid. BORRELLI, V.M.: "La crisi dello Stato nazionale e il fenomeno degli organismi interregionali", *La Comunità Internazionale*, vol. 33, n° 1-2, 1978, pp. 45 y ss.

⁷⁹ La Corte Constitucional estableció que la pretensión del Consejo de Ministros era inadmisibles, dado que el acuerdo no había entrado en vigor y no podía, en consecuencia, vulnerar la Constitución. Así, que la Corte no entrara a analizar el fondo del asunto, se derivaron distintas interpretaciones doctrinales a favor o en contra de los intereses regionales, vid. CARETTI, P.: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 358-359.

en materia de relaciones internacionales y, la práctica seguida por las Regiones que, junto con otras carencias del sistema de descentralización política, precisaban la obtención de un pacto nacional. No obstante, hubo que esperar al Decreto 616/1977 que se convirtió en el primer texto que trató de resolver el problema de la acción exterior de las Regiones.

Su importancia residió en que, pese a mantener la potestad del Estado en todo lo que afectaba a las relaciones internacionales, otorgó a las Regiones cierta participación en el ámbito internacional al permitirles, en el art. 4 del Decreto, la posibilidad de desarrollar en materias de su competencia y, previo acuerdo con el Gobierno, actividades de promoción exterior⁸⁰.

A partir de la mencionada disposición, la doctrina comenzó a distinguir lo que serían, propiamente, relaciones internacionales, (actuaciones que comportan obligaciones jurídicas a cargo del Estado para con otros sujetos de la comunidad internacional), de aquellas otras actividades exteriores en las que, por su contenido no vinculante para el Estado en cuestión, cabría considerar algún tipo de participación regional.

En otros términos, P. Caretti definió esta potestad al señalar que las Regiones podrían desarrollar este tipo de actividades, pero sólo hasta el límite en que éstas pudiesen llegar a transformarse en relaciones internacionales⁸¹. La solución introducida por el Decreto supuso, sin duda, un avance

⁸⁰ "Las Regiones no podrán desarrollar en el extranjero actividades promocionales relativas a materias de su competencia si previo acuerdo con el Gobierno y únicamente dentro de las directrices marcadas por éste en el ejercicio de sus funciones de dirección y coordinación.", (art. 4 del Decreto)

La traducción de este Decreto se recoge en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. II, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 227.

⁸¹ CARETTI, P.: "Le attività di rilievo internazionale delle regioni", *Le Regioni*, 1985, p. 108.

legislativo en este ámbito, pero no logró paliar la crítica de la doctrina, que objetó que el art. 4, se limitaba exclusivamente a las funciones promocionales sin contemplar el amplio abanico de actividades exteriores que anteriormente realizaban *de facto* las Regiones y que, en cierta manera, habían sido toleradas por el Estado⁸².

La interpretación suscitada a raíz del citado precepto derivó en dos posiciones contrapuestas: por un lado, la que respaldó la tesis más restrictiva o centralista de la norma y, por otro, la que contempló la existencia de un tercer género, no englobable ni en el concepto de relaciones internacionales, ni en el de actividades de promoción. Según la primera, la competencia regional se concretaría en el desarrollo de actividades de promoción hacia el exterior, previo acuerdo con el Gobierno, siempre y cuando recayera dentro del marco competencial de la Región. Esta lectura del precepto fue mantenida, en más de una ocasión, por los órganos del Gobierno y por la Corte Constitucional⁸³.

En cambio, la postura extensiva entendió que la Región, dentro de su esfera competencial, podía realizar actividades de relevancia internacional requiriendo, sólomente, el previo acuerdo con el Gobierno, respecto a las actividades de promoción, siendo innecesario para el resto de actividades desarrolladas en este ámbito⁸⁴.

⁸² La doctrina alegaba que no se tenía en cuenta el papel que desarrollaban las Regiones en el plano internacional. Así, ponían como ejemplo, el acuerdo entre Lombardia y la Región somalí de Benadir o en el marco del Tratado de Osimo de 1975 entre Yugoslavia e Italia, las actuaciones de la Región de Friuli-Venecia Julia, *vid.* entre otros, MORVIDUCCI, C.: "Le attività di rilievo internazionale delle regioni e l'interpretazione governativa del D.P.R 616", *Le Regioni*, 1980, p. 984. CARETTI.: *op. cit.*, p. 109.

⁸³ En este sentido, *vid.* la sentencia n° 123/1980 de la Corte Constitucional italiana.

⁸⁴ Para más detalles, *vid.* ANDREU, E.: "Las regiones italianas y la Comunidad Europea", en *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1986, pp. 146 y ss.

Además, la circular del día 1 de abril de 1978 de la Presidencia del Consejo, dirigida a los Comisarios de Gobierno sobre <<las actividades de relieve internacional de las Regiones>>, pareció reconocer, implícitamente, este *tertium genus*. No obstante, la doctrina estimó que esta circular realizaba una interpretación restrictiva de la capacidad exterior de las regiones ya que configuraba el, -previo acuerdo-, como una autorización que el Gobierno podía, o no, conceder, acotando, una vez más, el significado del art. 4.

El problema de la existencia de un *tertium genus*, así como de su régimen, se acentuó aún más después de la aprobación del Decreto de 11 de marzo de 1980, relativo a <<las disposiciones para la coordinación y dirección de las actividades de promoción hacia el exterior de las Regiones en materias de su competencia>>, dado que el requisito del -previo acuerdo- del Gobierno se transformó, definitivamente, en una auténtica autorización.

En consecuencia, sólo manteniendo una interpretación amplia, en sentido regionalista, se pudo llegar a afirmar que el Decreto se refería únicamente a las actividades de promoción, para las cuales sería absolutamente necesaria la autorización. El resto de actividades exteriores recaerían directamente en la esfera regional y no precisarían de autorización, justificándose tal proceder en la propia Constitución.

Lo cierto es que después del Decreto de 1980 y gracias, en buena parte, a la práctica desarrollada por las Regiones que seguían actuando en el exterior sin aprobación estatal, se consideró, mayoritariamente, que el contenido del art. 4 del Decreto de 1977, quedaba limitado a las funciones promocionales. El resto de -relaciones exteriores regionales- eran permisibles, con la única condición que no resultara comprometida la -política nacional-. En contra de tal distinción, M.R. Donnarumma sostuvo que entre -las actividades promocionales-, que requerirían el acuerdo del Gobierno de las -actividades de relevancia

internacional o *tertium genus*-, en las que no sería necesario, no había diferencias ya que cualquier actividad de relieve internacional iba encaminada a promocionar de manera directa o indirecta a la Región que la realizaba⁸⁵.

Esta posición tampoco fue seguida por el Gobierno que en un conjunto de Circulares de la Presidencia del Consejo de Ministros desarrollaron nuevas variaciones respecto al contenido del art. 4 y al procedimiento de aprobación impuesto en este precepto. La circular de 16 de febrero de 1984, n° 1132 legitimó el libre desarrollo por parte de los miembros de los Consejos Regionales, así como de sus órganos dotados de autonomía funcional y financiera, de actividades de información y de estudio, comprendidas también las visitas a las comunidades de connacionales residentes en el exterior. De tal manera que se produjo una separación entre las actividades consentidas a las mencionadas entidades, sin necesidad del asentimiento gubernativo, de aquellas otras actividades que, por el contrario, la requerían⁸⁶. Por su parte, la circular de 16 de enero de 1987, n° 2081, referente a los intercambios comerciales con la República Popular China reconoció, implícitamente, la capacidad de las Regiones para operar en el sector del comercio exterior⁸⁷.

Un nuevo paso dirigido a abrir al exterior la actividad de las Regiones lo fue la ratificación de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza que en virtud de la Ley de 19 de noviembre de 1984, n° 944, pasó a formar parte del ordenamiento italiano. De este modo, la capacidad regional se extendió al ámbito de la cooperación con entidades extranjeras

⁸⁵ DONNARUMMA, M.R.: *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 163-164.

⁸⁶ Para más detalles, vid. STROZZI, G.: "Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale", *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXI, 1988, n° 2, pp. 344 y ss.

⁸⁷ En contradicción, en principio, con el mencionado art. 4 que prevé la posibilidad de actuación de las Regiones en el exterior a través del ejercicio de actividades promocionales en materias solamente de competencia regional, no estando el comercio exterior incluida entre éstas.

fronterizas, sometida a los únicos requisitos de mediar, por una parte, un acuerdo-marco entre el poder central y el Estado de pertenencia de la colectividad extranjera y por otro, el consentimiento del Gobierno sobre el contenido de los acuerdos⁸⁸.

Similares iniciativas se establecieron en la Ley de 15 de julio de 1985, n° 41, creadora de un fondo regional para el desarrollo de los hermanamientos o, igualmente, en la Ley de 26 de febrero de 1987, n° 47, sobre cooperación con los países en vías de desarrollo, que posibilitó que las Regiones y los entes locales pudieran cooperar a través de la elaboración de estudios y proyectos, realización de servicios, etc. Ambas leyes sobrepasaban, nuevamente, del esquema conceptual de las actividades denominadas *própiamente* promocionales⁸⁹.

Lo mismo ocurrió con la Ley de 29 de diciembre de 1987, n° 540, relativa a la organización de las comunidades italianas en el exterior, que incluyó a representantes de las Regiones entre los miembros de los comités de presidencia de las conferencias nacionales permitiéndoles, en cierta medida, actuar en la política de intervención de los conflictos de inmigrantes.

La aparición del Decreto de 31 de marzo de 1994, <<Acto normativo de dirección y coordinación en materia de acción exterior de las Regiones y Provincias Autónomas>>, constituye una aportación más a la regulación jurídica de la materia. Éste ha partido de una categorización de los distintos tipos de

⁸⁸ "El Gobierno italiano, (...) declara que su aplicación queda sujeta a la conclusión de acuerdos interestatales.

2. Las autoridades territoriales italianas facultadas para concluir los acuerdos y arreglos a los que se refiere el presente convenio deberán estar situadas dentro de un radio de 25 Kilómetros desde la frontera, salvo en el caso de que sean directamente limítrofes con Estados extranjeros". (*Extracto de la declaración italiana efectuada a la Convención-marco de 1980 reproducida en el BOE de 16 de octubre de 1990*).

⁸⁹ De acuerdo con la Ley de 26 de febrero de 1987, se aprueba con fecha de 14 de marzo de 1990, la constitución de un observatorio interregional sobre la cooperación al desarrollo que consiste en un centro de recogida de datos, de difusión y de encuentros entre los diversos sujetos de cooperación, a efectos de armonizar e integrar las respectivas informaciones.

actividades dividida en: actividades de promoción en el extranjero; actividades de mero relieve internacional y, relaciones de las Regiones con la Comunidad Europea⁹⁰.

En relación a las actividades de promoción ha considerado que son las realizadas en el exterior, dentro del ámbito de sus competencias, con el fin de favorecer el desarrollo económico, social y cultural⁹¹. Se ha confirmado, a su vez, lo dispuesto en el Decreto de 1977 relativo al requisito de la obtención del acuerdo gubernamental⁹² por lo que, en este sentido, no ha aportado nada nuevo.

En cambio, ha establecido por primera vez en la normativa interna, una definición de actividades de mero relieve internacional entendidas éstas como las emprendidas con entes extranjeros, normalmente homólogos, en diversas materias⁹³. Por su parte, el binomio Regiones-Comunidad Europea se ha concebido como la posibilidad que tienen las primeras de mantener vínculos con las oficinas, organismos e instituciones comunitarias en relación a materias de su interés o en ejecución de la política

⁹⁰ La traducción de este Decreto se recoge en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. II, IVAP, Vitoria-Gasteiz, 1996, pp. 225-232.

⁹¹ Art. 1.1.

⁹² A su vez, sustituye al Decreto de 11 de marzo de 1980, vid. art. 7.1 del Decreto de 1994.

⁹³ "estudio e información sobre diversos ámbitos; intercambio de información y experiencias sobre la respectiva reglamentación normativa o administrativa; participación en conferencias, mesas redondas, seminarios; visitas de cortesía en el área europea; relaciones derivadas de acuerdos o formas de asociación alcanzadas en base a la cooperación interregional transfronteriza;

visitas de cortesía en el área extraeuropea, hermanamiento entre ciudades, declaraciones de principios e intenciones para el establecimiento de modalidades de consulta y colaboración al objeto de actuar mediante el ejercicio unilateral de las propias competencias; formulación de propuestas y análisis de problemas de interés común, contactos con las comunidades regionales en el extranjero a fin de conocer la normativa de las respectivas regiones y la relativa a la conservación del patrimonio cultural propio.", (art. 2. 1. a. y b. respectivamente).

comunitaria determinada por el Estado⁹⁴.

Los acuerdos exteriores de las colectividades italianas, según la definición propuesta en esta tesis, encajan dentro de estos tres tipos de actividades: en las promocionales de forma implícita porque son un medio para hacer efectivo el desarrollo de alguna de sus competencias internas⁹⁵. En las de mero relieve internacional, el Decreto los ha reconocido de forma expresa e implícita: expresamente porque se refiere a <<relaciones derivadas de acuerdos>> y a <<declaraciones de principios e intenciones>>. Implícitamente porque cualquiera de las actuaciones recogidas por el Decreto dentro de esta categoría puede ser objeto del contenido de los acuerdos exteriores.

En lo concerniente a las Regiones con la Comunidad Europea, el Decreto establece distintos tipos de relaciones que pueden englobarse dentro de los acuerdos exteriores, en particular, la cooperación regional en la elaboración y ejecución de medidas destinadas al desarrollo o la preparación de programas interregionales comunitarios con países extracomunitarios⁹⁶. Cualquiera de estos dos puede implicar la realización de un acuerdo⁹⁷.

Lo que resulta confuso es, sin embargo, determinar a qué categoría pertenecen los acuerdos exteriores ya que es posible que un mismo acuerdo regule facetas pertenecientes a los tres grupos. Tampoco contribuye a clarificar la cuestión la distinción de procedimientos establecida para cada una de las actividades exteriores: en el supuesto que se trate de un acuerdo promocional deberá pasar por controles más estrictos, (acuerdo

⁹⁴ Art. 4.1.

⁹⁵ Piénsese p.e en un acuerdo destinado a promocionar los productos agrícolas de las colectividades que lo han suscrito a través de ferias itinerantes, concursos gastronómicos, etc.

⁹⁶ Art. 4. ap. d) y f).

⁹⁷ Por ejemplo un convenio con la Comisión Europea en ejecución de una ayuda concedida o un acuerdo entre una Región italiana y una extraeuropea para solicitar un proyecto común.

gubernamental), que el resto.

Respecto a los convenios ubicables en las actividades de relieve internacional, el Decreto ha distinguido entre su elaboración *strictu sensu* y las tareas resultantes de su ejecución. En el primer caso, se prevé el requisito de la previa comunicación al Departamento para Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros y, también, al Ministerio de Asuntos Exteriores acompañado de la correspondiente documentación⁹⁸. En un plazo máximo de 20 días, desde la recepción, el Ministro delegado podrá objetarlo si considera que va en contra de la dirección de la política del Estado en cuyo caso no prosperará su conclusión o se impulsará su coordinación junto con otras análogas del Ministerio de Exteriores. Finalizado el plazo sin efectuarse comunicación alguna, se entenderá que ha sido aprobado por silencio. En cambio, para las relaciones derivadas de estos acuerdos, no se requiere ningún requisito formal⁹⁹. Esto puede fomentar una práctica en la que las auténticas obligaciones no se recojan en los acuerdos principales sino, posteriormente, en convenios secretos o en pactos verbales de difícil demostración. Así, es fácil pensar que las Regiones intenten pasar alguno de estos acuerdos por una categoría que exija menos controles y que, al final, el resultado dependa del criterio del funcionario encargado o, de razones de conveniencia política, las que aprueben o impugnen su elaboración y puesta en práctica.

Pese a estos inconvenientes, el Decreto ha aportado ventajas para las Regiones: ha avanzado, un paso más, en la idea que los acuerdos pueden contener pactos obligatorios para las partes¹⁰⁰;

⁹⁸ "Indicación expresa del propósito y acompañada de eventual documentación relativa a acuerdos, protocolos o documentos similares a ratificar", (art. 2.2.).

⁹⁹ Art. 1. a.

¹⁰⁰ Básicamente, dos han sido los elementos que han permitido esta idea: la utilización expresa de la denominación acuerdo y el hecho que hayan previsto que de su realización pueden derivarse relaciones de colaboración lo que implica que previamente las partes han asumido compromisos.

también, se han flexibilizado las posibilidades de relacionarse con todo tipo de entidades extranjeras porque, implícitamente, se ha aceptado que sus interlocutores sean, además de homólogos, Estados u organizaciones internacionales, al referirse a -Entes-, en general¹⁰¹. Asimismo, el área exterior que abarca el Decreto es muy amplia porque permite que, dentro de las actuaciones posibles de mero relieve internacional, se realicen visitas de cortesía dentro y fuera del área europea y es fácil imaginar, - así la práctica lo ha evidenciado-, como algunas de estas visitas desembocan en sendos acuerdos de amistad y colaboración con entidades extraeuropeas. Algo parecido ocurre con las actividades promocionales que no requieren para su ejercicio un tipo determinado de interlocutores.

No obstante, El Decreto señala que las Regiones no pueden asumir, respecto a las actividades de mero relieve internacional, tareas que originen obligaciones para el Estado¹⁰². Esto, junto con los estrictos controles, previos, a la conclusión y ejecución de los acuerdos exteriores pertenezcan a una u otra categoría impiden que, ocasionalmente, se active el mecanismo de la responsabilidad estatal.

La separación efectuada por el Decreto entre las actuaciones vinculadas al derecho comunitario de las excluidas de las relaciones internacionales, marcan una diferencia respecto a anteriores soluciones jurídicas. En un principio se sostuvo su equiparación con las derivadas de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza y con las actividades promocionales¹⁰³. El tratamiento común se entendió, tradicionalmente, por el dogma de la exclusiva responsabilidad

¹⁰¹ "Serán consideradas actividades de mero relieve internacional, a los efectos de la presente norma, aquéllas desarrolladas por las Regiones o Provincias Autónomas con Entes extranjeros, normalmente de naturaleza homóloga, (...)", (art. 2.1).

¹⁰² "Las Regiones y Provincias Autónomas no podrán manifestar valoraciones sobre la política exterior del Estado ni asumir tareas que originen obligaciones por parte del Estado", (art. 2.4.)

¹⁰³ Sentencia n° 179/1987 de la Corte Constitucional italiana.

del Estado respecto a las obligaciones internacionales¹⁰⁴ aunque la particular naturaleza de la Unión Europea, así como las relaciones suscitadas por las Regiones con sus instituciones, la fueron distinguiendo de la problemática de las actividades exteriores de las colectividades italianas *strictu sensu*. Tales actividades se empezaron a considerar comprendidas en un ámbito, distinto, al exterior, más conectado con el ordenamiento interno¹⁰⁵. Conviene recordar, en este sentido, que no se trata de un fenómeno aislado y que ha tenido, también, similares transformaciones en otros ordenamientos europeos.

Dinamarca

El caso de Dinamarca se analiza desde el estudio particular de las Islas Feroe que cuentan con un estatuto de autonomía particular. En relación a esta temática, pese a que el Gobierno danés ostenta la política exterior el gobierno de las Feroe puede: colaborar con el Ministro de Asuntos Exteriores en asuntos que afecten a los intereses económicos de la isla; designar expertos que asesoren a los representantes daneses en países donde éstos tienen fines de índole económica; autorizar para que, directamente, autoridades del ejecutivo de la isla inicien negociaciones¹⁰⁶.

2. Fundamento implícito: Portugal

¹⁰⁴ BIN, R.: "Attività di <<mero rilievo internazionale>>, attività <<promozionali>> e attività di <<rilievo comunitario>>", *Le Regioni*, n° 5, 1993, p. 1324.

¹⁰⁵ "La legittimazione ad agire delle Regioni nell'ordinamento comunitario sembra, in effetti, derivare dal rapporto di sostanziale immedesimazione che intercorre fra ordinamento comunitario ed ordinamento statale. (...) indipendentemente da ogni successiva, autonoma qualificazione, l'ordinamento comunitario sembrerebbe vincolato a riconoscere quali suoi soggetti anche gli enti e soggetti di diritto pubblico dell'ordinamento italiano", *vid.*, BARTOLE.: *op. cit.*, p. 629.

¹⁰⁶ Sobre el particular, *vid.* ASIN CABRERA, M.A.: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 133 y ss.

Portugal, a pesar de que la Constitución de 1976 ha previsto la posibilidad de la creación de Regiones, sigue siendo un Estado tradicionalmente unitario¹⁰⁷, a excepción del régimen jurídico previsto para las Regiones autónomas de Azores y Madeira¹⁰⁸. En este sentido, el art. 229.1. 1) de la Constitución reformada en 1982, ha permitido que éstas puedan participar en las negociaciones de acuerdos y tratados que les afecten¹⁰⁹. Existe, no obstante, una división del territorio que incluye la Región Norte, Centro, Lisboa y Valle del Alentejo, Alentejo y Algarve¹¹⁰, que ha supuesto la posibilidad de establecer, por parte de estas unidades administrativas, algún tipo de relación con colectividades regionales europeas¹¹¹.

Esto se ha fortalecido, especialmente en lo que concierne a la cooperación transfronteriza, caracterizada hasta épocas recientes por ejercerse a nivel interestatal¹¹², al iniciarse diversos tipos de contactos entre las regiones portuguesas

¹⁰⁷ Actualmente está en proceso de revisión al aprobar la Asamblea de la República portuguesa una ley de descentralización administrativa mediante la cual se crean 8 Regiones. Su institucionalización está pendiente de un referéndum nacional.

¹⁰⁸ "Los archipiélagos de las Azores y de Madeira constituirán regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos propios", (art. 6.2 de la Constitución portuguesa).

Por su parte, el estatuto de la Región autónoma de Madeira se aprueba por Ley orgánica el 1 de julio de 1976 y modificado por ley de 28 de noviembre de 1990. Asimismo, el estatuto de Azores se aprueba por Ley orgánica de 5 de agosto de 1980 y se reforma por ley de 26 de marzo de 1987.

¹⁰⁹ "1.- Las regiones autónomas son personas colectivas de derecho público y tendrán las siguientes atribuciones, que se definirán en los respectivos estatutos:
1) participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales, así como los beneficios derivados de los mismos", (art. 229.1.1, de la Constitución portuguesa).

Vid. MIRANDA, J.: "Le regioni autonome portoghesi", *Le Regioni*, n° 5, 1986, pp. 1042 y ss.

¹¹⁰ SA, L.: *Regiões Administrativas*, Caminho, Lisboa, 1989.

¹¹¹ MARQUES REIGADO, F.: "La regionalisation au Portugal: un impératif démocratique", en *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n° 4, 1990.

¹¹² En este sentido, vid. PUEYO LOSA, J.: "Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas", en ARENAL MOYUA, C. (Coord): *Las relaciones de vecindad*, UPV, Bilbao, 1987, pp. 252 y ss.

fronterizas y las Comunidades Autónomas vecinas. Esta cooperación influyó en un cambio de actitud estatal cuyo síntoma más perceptible fue convertirse en Parte de la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza, el 10 de enero de 1989¹¹³. Esto posibilitó el reconocimiento jurídico de algunas de las acciones concertadas por sus regiones que se venían desarrollando, sin base legal desde 1982, aproximadamente¹¹⁴. Éstas con el tiempo han ido aumentando¹¹⁵ sobrepasando, incluso, el ámbito estrictamente transfronterizo¹¹⁶.

3. Jurisprudencia y decisiones de autoridades estatales relevantes

Determinadas decisiones estatales y pronunciamientos jurisprudenciales han abordado, en el tiempo, la problemática de los acuerdos exteriores de sus entidades-miembro. Éstos han

¹¹³ Esta Convención entró en vigor para Portugal el 11 de abril de 1989.

¹¹⁴ A partir de 1982, se emprendieron las primeras acciones entre la administración gallega y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, tendentes a intercambiar puntos de vista e informaciones sobre problemas comunes. A mayor abundamiento, *vid.* PONTE IGLESIAS, T.: "Galicia y la Región Norte de Portugal: un ejemplo de cooperación regional transfronteriza", *Dereito*, vol. 2, n° 1, 1993, pp. 161 y ss.

¹¹⁵ Existen variados ejemplos de esta tendencia como la cooperación emprendida con la Junta de Castilla-León, suscribió una Declaración conjunta con la Comisión de Coordinación de esta Región, tras la reunión celebrada el 29 de mayo de 1990, a fin de abrir un programa más amplio de cooperación fronteriza e interregional entre las dos Regiones. También Castilla-León celebró otra Declaración de intenciones con la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal el 9 de febrero de 1990, con el objetivo de ampliar la participación de los agentes en las relaciones transfronterizas interregionales y recientemente se ha suscrito un Acuerdo de Colaboración entre Extremadura y la Región de Alentejo. En mayor medida, la cooperación iniciada entre Galicia y la Región Norte de Portugal adquirió una significación especial. En 1988, se emprendieron las <<Primeras Jornadas Técnicas>>, <<Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992>>, que dieron pie a la celebración en diciembre de 1990, de las "Segundas Jornadas Técnicas <<Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992>>, en las que se contemplaron materias relativas a la cooperación transfronteriza. Finalmente, toda esta serie de contactos, jornadas e intercambios entre ambas Regiones se institucionalizaron a través de la creación de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, el 31 de octubre de 1991. Igualmente, en la actualidad, forman parte de organizaciones interregionales tales como la CRPM, la ARE, o la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica.

¹¹⁶ Así, Baden-Württemberg acordó a finales de 1988 colaborar con la región Centro de Portugal, *vid.* SPÄTH, L.: "Baden-Württemberg; Une région moteur de l'Europe", en *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, p. 78.

evidenciado las incertidumbres que se ciernen sobre su naturaleza jurídica y, sobre todo, su temor a que éstas invadieran la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. Por eso, tales aportaciones han abundado en países en donde el contorno de tales actuaciones no quedaba suficientemente claro como en Bélgica, Francia y, especialmente, Italia, que provocó, (y hoy continua), una intensa actividad jurisprudencial en este sentido.

En Bélgica, la intensa actividad exterior de sus Regiones y Comunidades, (especialmente de algunas), provocó reacciones encontradas por parte de las autoridades centrales que desembocaron, finalmente, en el reconocimiento del *ius ad tractatum* de éstas en la última modificación constitucional. Antes, se produjeron distintas declaraciones gubernamentales que descartaron de la categoría de tratado los acuerdos realizados por sus entidades-miembro y que éstos no podían vincular al Estado como tal¹¹⁷. Sin embargo, no rechazaron la realización de acuerdos exteriores sino la posibilidad que de ellos se derivaran los efectos mencionados¹¹⁸. Asimismo, el Conseil d'État belga también refrendó la postura gubernamental¹¹⁹.

¹¹⁷ "Afin de dissiper toute équivoque qui pourrait naître de la publication au *Moniteur Belge* de huit accords conclus par l'Exécutif de la Communauté française, il convient de rappeler que de tels accords n'ont pas le caractère d'un traité international et qu'ils ne peuvent dès lors lier l'État belge, le Roi seul étant habilité à conclure des traités",

Declaración del Gobierno belga publicada en el Moniteur Belge de 7 de agosto de 1986. Manifestaciones similares se reprodujeron, posteriormente, en el *Moniteur* a raíz de algunos acuerdos exteriores concluidos por la Comunidad francesa con Estados o colectividades regionales en 1989.

¹¹⁸ De hecho, el Gobierno belga osciló entre una actitud más o menos complaciente respecto a los acuerdos exteriores en función de sus intereses. Ph. SUINEN señaló como un Protocolo de intercambio técnico entre Wallonie y una administración del Estado chino no provocó objeciones dados los efectos beneficiosos que podía reportar tal acuerdo para el sector, *vid.* "Les formes d'expression internationale de la Wallonie", *Wallonie 89*, n° 5, 1989, p. 16.

¹¹⁹ A propósito de un acuerdo concertado entre la Comunidad francesa y el Cantón del Jura, en Bruselas, el 21 de diciembre de 1988, el Conseil d'État señaló: "Ces conventions ne constituent pas des traités internationaux au sens véritable du terme, ne fût-ce que parce qu'elles ne sont pas conclues entre sujets de l'ordre juridique international. Ceci vaut et pour les conventions passées entre les Communautés et des États étrangers et *a fortiori* - pour celles conclues avec des entités composantes ou des démembrements de ces États. L'appellation donnée à la convention -même celle impropre de

En Francia, el Conseil d'État distinguió los tratados de otros tipos de acuerdos. De este modo empleó los términos <<arrangement administratif>> para los acuerdos concertados entre administraciones y <<contrats>> para los realizados por colectividades territoriales. Como señaló E. Zoller esta terminología se correspondía con la doctrina jurídica del Gobierno que consideró en ambos casos que no eran tratados internacionales¹²⁰. Dos características pueden extraerse de la mencionada doctrina: la viabilidad de que sus colectividades pudieran concertar acuerdos exteriores distintos a los tratados¹²¹, sobre cualquier materia que hubiera interés en cooperar¹²², y la imposibilidad de comprometer la responsabilidad del Estado¹²³.

Este posicionamiento, (después de las transformaciones descentralizadoras ocurridas en Francia), se ha mantenido. Recientemente, una circular de 1997 no incluyó en la tipología de los acuerdos internacionales los acuerdos exteriores de sus entidades. Si, en cambio, los <<arrangements administratifs>> concertados por ministros para señalar que éstos vinculaban al

traité- n'en modifie pas la nature", *Avis du Conseil d'État*, de 28 de febrero de 1989.

¹²⁰ "Cette terminologie n'est pas vaine. Elle correspond à la doctrine juridique du gouvernement français qui, d'une part, ne considère pas les <<purs>> arrangements administratifs comme des traités et qui, d'autre part, ne considère pas que les collectivités locales puissent, dans le cadre de la coopération transfrontalière, conclure autre chose que des contrats.", ZOLLER, E.: "La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États fédérés et unitaires", *RIDC*, n° 2, 1990, p. 744.

¹²¹ "(les relations extérieures de notre pays), ne sont pas seulement des rapports entre États. À différents niveaux de l'organisation institutionnelle, d'autres acteurs, bien que dépourvus des pouvoirs de souveraineté dont seul l'État est détenteur, n'en jouent pas moins un rôle important. C'est le cas, précisément, des collectivités locales dont beaucoup exercent déjà une action extérieure, notamment, par les contrats qu'elles entretiennent, dans les domaines économique, culturel et social, avec les collectivités locales étrangères.", *Circulaire* de 3 de junio de 1983.

¹²² "Sous réserve de ces précisions, les accords infra-étatiques peuvent intervenir dans toutes les matières où une coopération s'avère nécessaire", ZOLLER.: *op. cit.*, . 744.

¹²³ "Les arrangements administratifs (...) n'engagent pas l'État et ne lient que les administrations concernées", *Circulaire* de 2 de marzo de 1982.

Estado francés y, por tanto, debían limitarse¹²⁴. Adujo, entre sus razones, el problema de no estar categorizados por el DI¹²⁵.

En Italia, la jurisprudencia ha sido la que mejor ha plasmado la progresión de estas inquietudes; la Corte constitucional siguió distintas fases en relación al tema de las relaciones internacionales. Mientras que en las primeras sentencias se reconoció la competencia exclusiva del Estado, sin dejar ningún margen de actuación a las Regiones¹²⁶, posteriormente, la jurisprudencia, al igual que la legislación, fue evolucionando hacia criterios más flexibles tendentes a reconocer ciertas actividades exteriores regionales.

En este sentido fue significativa la *Sentencia n° 179, de 22 de mayo de 1987*, que identificó los sectores que abarcaban las relaciones internacionales fuera de los cuales podían actuar las Regiones en el exterior. Así, la Corte se pronunció sobre una serie de conflictos de competencia acumulados, interpuestos por el Estado contra varias Regiones: por una parte, contra la Región de Puglia, por haber suscrito una *Declaración de Intenciones* con el Presidente de la Asamblea de Montenegro, en la que se establecía una declaración de principios sobre la paz en Europa y en el Mediterráneo. El Estado entendió que ésta afectaba a materias que hubiera sido necesario coordinar, tales como industria, comercio, turismo y radiotelecomunicaciones.

¹²⁴ "La pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres. Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international. En conséquence, tout en engageant l'État, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée. Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible", *Circulaire du Premier ministre relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux*, 30 de mayo de 1997.

¹²⁵ *Ibidem*

¹²⁶ En este sentido, *vid.* las sentencias de 18 de mayo de 1960, 11 de julio de 1961, 17 de abril de 1968 y 27 de marzo de 1974, entre otras, de la Corte Constitucional.

Por otra, un *Acuerdo de Intenciones* concluido por el Presidente del Consejo Regional de las Marcas y el representante de la provincia China de Shan-tong. En este acuerdo se contenían ciertas obligaciones en materia cultural, comercial, científica, tecnológica, con una cláusula de duración determinada y con la previsión de establecer una delegación de la Región en China.

Un tercer conflicto se planteó en relación a un *Acuerdo de Colaboración Sanitaria*, entre el Asesor de Sanidad de Lombardia y el Presidente de la Región de Benadir, de la República de Somalia. Y, lo mismo sucedió con un *Protocolo de Colaboración* sobre cooperación agrícola, suscrito entre el Presidente de la Junta Regional del Lacio y el Gobernador del Estado de Sonora, en México.

La Corte, en líneas generales, después de afirmar el carácter indivisible de la República y por tanto, la exigencia de atribuir al Estado las competencias sobre la acción exterior y las relaciones internacionales, señaló las excepciones previstas en el sistema constitucional refiriéndose, en concreto, al art. 4 del Decreto 616/1977. De este modo procedió a clasificar las relaciones exteriores según, pudieran o no, ejercerse por las Regiones:

- Relaciones internacionales *stricto sensu*, de competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado¹²⁷.

- Excepciones previstas, o relaciones exteriores que las Regiones están facultadas para emprender:

. Actividades de promoción en el exterior, de competencia de las Regiones, previa autorización del Gobierno.

. Cooperación transfronteriza, de competencia regional, pero con las limitaciones referidas (acuerdo interestatal previo y consentimiento del acuerdo).

. Actividades permitidas a las Regiones en el marco de

¹²⁷ La Corte indicaba que el carácter indivisible de la República exigía atribuir al Estado las competencias sobre la acción exterior y las relaciones internacionales.

algunas organizaciones internacionales europeas, (Consejo de Europa y Comunidad Europea), sobre materias que son competencia de la Región. En este supuesto no es necesario el previo acuerdo del Gobierno.

. Actividades de relevancia internacional. Éstas pueden desarrollarse, normalmente, siempre y cuando no comporten ningún tipo de obligación internacional ni ninguna interferencia en las relaciones interestatales o, en la política exterior del Gobierno, mediante el asentimiento de éste¹²⁸.

Las actividades promocionales, al estar necesariamente conectadas con el ejercicio de competencias internas, determinan siempre la responsabilidad del Estado y su interacción con la dirección general de su política exterior¹²⁹. En cambio, no ocurre lo mismo con las actividades de relieve internacional en la medida que éstas no pueden constituir auténticos acuerdos, ni pueden crear derechos y obligaciones que desencadenen la responsabilidad política del Estado frente a terceros. En relación a estas últimas, E. Gizzi sostuvo que la Corte tuvo en cuenta la realidad internacional como fuente de legitimación de las actividades de diverso contenido que podían desarrollarse por las Regiones italianas en el exterior¹³⁰.

En efecto, lo que hizo la Corte fue legitimar el *tertium genus* o actividades de relevancia internacional, al incluir en este tipo de actuaciones: - intercambios de información, adquisición de conocimientos, realización de estudios,

¹²⁸ <<Previo asentimiento>> (traducción del italiano <<previo assenso>>) que la doctrina consideró que se limitaba únicamente a informar al gobierno sobre la pretensión de desarrollar tales actividades. En cambio, las actividades de promoción requerían el <<previo acuerdo>> (traducción del italiano <<previa intesa>>) para su realización, vid. CONETTI, G.: "Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179/1987 della Corte costituzionale", *Le Regioni*, n° 6, 1987, pp. 1423 y ss. PEDETTA, M.: "Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera", *Le Regioni*, n° 4, 1989, pp. 1112 y ss.

¹²⁹ SOTGIU, M.: "L'attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune", *Le Regioni*, n° 6, 1993, pp. 1781-1782.

¹³⁰ GIZZI, E.: "Il potere estero regionale", *Quaderni Regionale*, 1989, n° 1-2, p. 84.

declaraciones de principios o aspiraciones, etc.¹³¹-. La Corte sustituyó de hecho al legislador, realizando funciones supletorias y enunciando las diferentes categorías de este tipo de actividades¹³². Sin embargo, tal categorización no estuvo exenta de objeciones que incidieron en la dificultad de separar nítidamente los diversos tipos de actividades¹³³.

La *Sentencia n° 42, de 14 de febrero de 1989*, versó sobre un conflicto de competencias impugnado por el Presidente del Consejo de Ministros con motivo de la celebración de un acuerdo no normativo: la *Declaración Conjunta* entre el Presidente del Land de Baden-Württemberg y el Presidente de la Junta Regional lombarda¹³⁴. El recurrente consideró que se vulneraba, por un lado, la reserva del Estado del poder exterior y, por otro, invadía competencias estatales (transferencias de tecnología, cooperación económica o la posibilidad de constitución de un grupo de trabajo).

El interés de esta Sentencia residió en que la Corte falló a favor de la Región en base a los siguientes argumentos: la Corte se apoyó en la clasificación que adoptó en la Sentencia n° 179/1987, alegando que el caso en cuestión revestía todos los perfiles de las actividades regionales de relevancia internacional. Entendió que este tipo de actividades eran admitidas porque no entraban dentro del ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado, no suponían auténticos

¹³¹ En relación a la conclusión de acuerdos de carácter no normativo.

¹³² GIZZI.: *op. cit.*, p. 85.

¹³³ Determinadas actuaciones, p.e declaraciones de intenciones entre entidades fronterizas encajaban tanto en los supuestos de las actividades de relevancia internacional como dentro de las realizadas en el marco de la cooperación transfronteriza. Esto suponía que las distintas categorías no se diferenciaban claramente. En torno a estas ambigüedades, *vid.* RONZITTI, N.: "I rapporti transfrontalieri delle regioni", *Quaderni Regionali*, n° 1-2, 1989, pp. 95 y ss.

¹³⁴ Para una explicación más detallada de la sentencia n° 42 de 14 de febrero de 1989 de la Corte Constitucional, *vid.* FORLATTI PICCHIO, L.: "Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni: una 'toppa per il vestito nuovo' dell'integrazione europea?", *Le Regioni*, 1990, n° 3. pp. 914 y ss.

acuerdos ni adquirirían derechos y obligaciones que pudieran generar la responsabilidad internacional del Estado.

La *Sentencia n° 472, de 24 de noviembre de 1992*, trató un recurso interpuesto por la Región de Umbria contra una serie de actos gubernativos que pretendían que algunas de las iniciativas regionales en el exterior¹³⁵ fueran sometidas al régimen del previo acuerdo previsto en el art. 4 del Decreto de 1977, para las actividades promocionales. La Corte resolvió el conflicto aceptando la pretensión de la Región de Umbria y, basándose en la *Sentencia anterior n° 179/1987*, al considerar tales actuaciones dentro de las actividades de relevancia internacional para las cuales sólo se requería el previo asentimiento.

El régimen delimitado en la *Sentencia n° 179/1987* se precisó en esta *Sentencia* lo que, sustancialmente, comportó, que se considerara el silencio del Gobierno como una forma de autorización por asentimiento¹³⁶. Las Regiones debían notificar con anticipación (razonable pre-aviso) motivándolo y el Estado debía dar, a su vez, el asentimiento (que podía manifestarse, incluso, de forma implícita) o prohibir la iniciativa, si entendía que ésta era inconciliable con la dirección de la política general.

En términos similares se pronunció en la *Sentencia n° 124, de 29 de marzo de 1993* que anuló la declaración de intenciones estipulada entre la Región de Puglia y el Ministro de educación y trabajo del Gobierno de Albania en Tirana el 11 de julio de 1992 porque no se había solicitado, previamente, el asentimiento. La Corte no entró a valorar el contenido del acuerdo sino que consideró que la falta de este requisito bastaba para entender vulnerada la esfera de atribución estatal y, en consecuencia,

¹³⁵ Los hechos se referían a un encuentro que tenía que celebrarse en Bruselas entre un asesor de la Región de Umbria y funcionarios de la CEE.

¹³⁶ En esta línea, vid. SOTGIU, M.: "Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere", *Le Regioni*, n° 5, 1993, p. 1333.

anular el acto¹³⁷.

Sin embargo, en esta Sentencia se pone de nuevo en evidencia las dificultades para deslindar los acuerdos que entran dentro de la categoría de las actividades de relieve internacional de los que no. Así, es significativa la postura estatal sobre esta Declaración de Intenciones que entendió que era, en realidad, un auténtico acuerdo porque contenía actuaciones como la dirección de trabajo, desarrollo de la capacidad empresarial, puesta al día profesional del personal del Ministerio albanés de trabajo y constitución de una comisión permanente de representantes de las dos partes.

Uno de los elementos que explican la necesidad de observar el previo acuerdo o el previo asentimiento guardan relación con la incidencia de estos actos en la dirección general de la política exterior del Estado y en los efectos que éstos podrían producir en el ámbito de las relaciones internacionales de aquél¹³⁸. No obstante, en la *Sentencia n° 204, de 29 de abril de 1993*, se pone de manifiesto que esto no es motivo suficiente como para lesionar la esfera de atribuciones de la Región de Friuli-Venezia Giulia al negar el asentimiento sin exponer las razones de tal decisión.

Además refleja la postura estatal en relación a la dimensión pública de las Regiones italianas y su eventual disposición para comprometerlo internacionalmente al denegar su aprobación en actuaciones exteriores que son perfectamente viables para los particulares¹³⁹.

¹³⁷ Esta postura fue, igualmente, sostenida en la *Sentencia n° 290, de 24 de junio de 1993*, en relación a una Declaración de Intenciones entre Cerdeña y la República Checa en el ámbito de la cooperación comercial.

¹³⁸ SOTGIU.: *op. cit.*, p. 1786.

¹³⁹ En concreto, rechazó la participación de un asesor regional de comercio y turismo en la *Conferencia del National Italian American Foundation* en Washington, 2-3 de octubre de 1992; la participación de una delegación de la Región a una misión en Trnava (Checoslovaquia), 18, 19 y 20 de septiembre de 1992, en el ámbito de las relaciones de colaboración ya iniciadas con países del Este en materia de formación profesional agrícola e intercambios ya realizados con la escuela de promoción agrícola de Trnava; la participación

La doctrina distinguió, respecto a los acuerdos exteriores, los que podían realizarse al amparo de las actividades de promoción y al de las actividades de mero relieve internacional de tal forma que, los primeros, podían significar el establecimiento de relaciones sinalagmáticas entre las partes y la adquisición de derechos y obligaciones para la Región sobre la base de la responsabilidad del Estado mientras que los segundos no¹⁴⁰.

Tal distinción se mantuvo en la *Sentencia n° 343 de 18 de octubre de 1996* en la que se pronunció a favor del Estado porque la Provincia autónoma de Bolzano no informó al Gobierno del acuerdo suscrito con Suwalki (Polonia), el 27 de julio de 1995. Así, la Corte no entró a valorar su contenido sino que se limitó a verificar la inexistencia de autorización (mecanismo de control) por parte de aquél.

Esta Sentencia, además, fue contraria a la teoría del órgano (al menos, respecto a las colectividades territoriales italianas) ya que sólo entendió que eran las autoridades centrales las

en el congreso sobre problemas de emigración en Mendoza (Argentina), del 17 al 20 de septiembre de 1992; la participación en el encuentro internacional de jóvenes de origen friulano de la comunidad del continente sudamericano, en Montevideo (Uruguay), del 20 al 26 de septiembre de 1992; la participación en el congreso de jóvenes de origen friulano de la comunidad de los países de la CEE, Bruxelles (Bélgica), del 20 al 23 de octubre de 1992; la intervención en la inauguración de la *Mostra dei Longobardi* en Nueva York (USA), del 6 al 11 de octubre de 1992; la participación del asesor de agricultura a la reunión de trabajo promovida por la Asociación europea de los electos de la montaña a fin de adquirir información sobre iniciativas emanadas de las instituciones comunitarias y de las organizaciones de cooperación transfronteriza en relación a la convención para la tutela de los Alpes, Chamonix (Francia), del 15 al 16 de octubre de 1992; la de un funcionario regional en una Exposición del *International Interior Design Exposition*, del 29 al 21 de noviembre de 1992; de la *Azienda regionale* para la promoción turística en un stand propio de *Sky Show* en Londres con un presupuesto de 30 millones de liras, del 31 de octubre al 8 de noviembre de 1992.

En cambio autorizó, con límites, el encuentro entre el Presidente de la Giunta y el Gobierno de Eslovenia, invitado por este último, para examinar temas de interés común y desarrollar colaboraciones.

¹⁴⁰ BARTOLE, S.: "Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali", *Le Regioni*, n° 2, 1994, p. 630.

encargadas de desarrollar la política exterior¹⁴¹. Por lo demás, siguió manteniendo la distinción entre las actividades promocionales y las de relieve internacional en la misma línea que las sentencias precedentes aunque, como puso de manifiesto un sector doctrinal, la Corte cada vez encuentra mayores dificultades para deslindar unas de las otras¹⁴².

Sin embargo y, en relación a las actividades promocionales, se vincula el elemento <<exterior>> a la competencia material, es decir, como una manifestación más de su ejercicio tal cual se infiere en la *Sentencia n. 19, de 10 de febrero de 1997* en similares términos que las anteriores¹⁴³. Esta fundamentación apoya la idea de autonomía exterior de las colectividades territoriales defendida en el capítulo I de la tesis, según la cual, algunos Estados europeos han aceptado la actuación internacional de sus entidades-miembro sin que ello suponga un reconocimiento de su independencia o autodeterminación. La necesidad de control y coordinación por parte de la autoridad central, en ese ámbito, es una muestra de esta tendencia¹⁴⁴.

III. Regulación internacional de los acuerdos exteriores de las colectividades regionales

¹⁴¹ "L'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali connessa al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, affermato dall'art. 5 della Costituzione, ed all'esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera (sentenze n. 425 del 1995, nn. 256 e 42 del 1989, n. 564 del 1988, n. 179 del 1987 del 1985) non esclude deroghe alla regola che solo gli organi centrali dello Stato possano svolgere attività idonee ad incidere sull'attuazione degli indirizzi di politica estera".

¹⁴² CAMERLENGO, Q.: "Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni", *Le Regioni*, n° 343, 1996, p. 197.

¹⁴³ "Lo svolgimento all'estero di attività promozionale spetta indubbiamente alle Regioni come attività loro propria, comprendente ogni comportamento legato da un nesso di strumentalità con le materie di competenza regionale, diretto allo sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio (sentenza n. 179 del 1987)".

¹⁴⁴ En la misma sentencia: "Si tratta di attività non solo contigua, ma anche potenzialmente interferente con la politica estera riservata allo Stato; essa postula pertanto strumenti giuridici di coordinamento onde evitare che si determinino riflessi negativi sugli indirizzi di politica internazionale assunti dal Parlamento e dal Governo".

En este apartado cabe distinguir entre los tratados multilaterales concluidos para paliar alguno de los aspectos problemáticos que presentan los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales y cuyo máximo exponente lo ha constituido la labor realizada por el Consejo de Europa y, los tratados bilaterales-trilaterales, concertados para regular la situación particular de sus colectividades-miembro.

En el primer supuesto, se han de destacar los siguientes tratados: la Convención-marco sobre cooperación transfronteriza de 1980 y sus Protocolos de 1995 extensivo del primero y de 1998 de 1998 relativo a la cooperación interterritorial; la Carta europea sobre la autonomía local de 1985 y el Proyecto de Carta Europea sobre la Autonomía Regional de 1996; la convención europea sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG de 1986.

En el segundo, debe tenerse en cuenta, caso por caso, el interés de los Estados en respaldar los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales mediante la celebración de tratados básicamente concluidos entre países vecinos. Algunos ejemplos relevantes han sido el Canje de Notas entre Suiza y Francia, Berna, 3 de mayo de 1985; el Acuerdo italo-austriaco de 1993 y el Acuerdo entre Francia y Canadá relativo al desarrollo de la cooperación regional entre la colectividad territorial francesa de Saint-Pierre y Miquelon y las provincias atlánticas canadienses, Paris, 2 de diciembre de 1994.

1. Tratados elaborados en el seno del Consejo de Europa

- A. La Convención-marco de 1980

La Convención-marco de 1980 fue el resultado de quince años de esfuerzos y de serias resistencias estatales, antes de su

adopción por el Comité de Ministros, el 5 de febrero de 1980¹⁴⁵. De acuerdo con su art. 9.2, el Convenio entró en vigor el 22 de diciembre de 1981 y, en la actualidad, son Partes más de 20 Estados del Consejo de Europa. Consta de un preámbulo y 12 arts., además de un Anexo que incluye, en dos grandes módulos, 6 acuerdos-tipo interestatales y 6 modelos de acuerdos, estatutos y contratos de carácter territorial, (regional y local) para que sirvieran, con carácter orientativo¹⁴⁶, de posibles modelos de cooperación.

Su ámbito de aplicación abarca la cooperación transfronteriza entendida como cualquier actuación promovida entre colectividades territoriales que tienen en común una frontera¹⁴⁷. De ésta se derivan dos posibles modalidades de cooperación: <<la concertación o los contactos regulares>>, de carácter informal, y <<la conclusión de acuerdos>> que se correspondería con un nivel superior¹⁴⁸ del que se desprendería algún tipo de vínculo jurídico para las partes. Ello supone, según la definición sostenida en esta tesis, que los acuerdos exteriores podrían enmarcarse en los dos estadios de cooperación: dentro de la concertación, cuando no se desprenda ningún tipo de compromiso, y en la cooperación *strictu sensu*, cuando así sea. Sobre esta base, los compromisos más sobresalientes contraídos por los Estados al convertirse en Partes de la Convención-marco de 1980 son los siguientes:

¹⁴⁵ Sobre los antecedentes y preparación de la Convención-marco, *vid.* ALBIOL BIOSCA, G.: "Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980", en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 225-227.

¹⁴⁶ Art. 3.1 de la Convención.

¹⁴⁷ "toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes", así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin", (art. 1 de la Convención).

¹⁴⁸ BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: "La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza", *REDI*, n° 2, 1984, p. 470.

- Facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales¹⁴⁹. Se trata, en efecto, del objeto del tratado¹⁵⁰.

- Favorecer las iniciativas de las colectividades o autoridades territoriales, tomando en consideración los esquemas de acuerdos elaborados en el seno del Consejo de Europa¹⁵¹.

- Resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan obstaculizar el desarrollo y el buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza¹⁵².

- Conceder a sus colectividades territoriales las mismas facilidades que si la cooperación se llevara a cabo a nivel interno¹⁵³.

- Proporcionar la información necesaria y transmitirla tanto a las colectividades territoriales, (en particular la relativa a los medios de acción ofrecidos por la propia Convención), como al Secretario General¹⁵⁴.

Los compromisos <<genéricos>> contraídos por las Partes quedaron matizados por la posibilidad de supeditarlos a la elaboración previa de tratados interestatales de tal forma que el desarrollo de las relaciones transfronterizas a nivel local y regional dependiera de su celebración¹⁵⁵. El alcance de esta

¹⁴⁹ Art. 1 de la Convención.

¹⁵⁰ COUNCIL OF EUROPE.: *Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Strasbourg, 1980, p. 10.

¹⁵¹ Art. 3 de la Convención.

¹⁵² Art. 4 de la Convención.

¹⁵³ Art. 5 de la Convención.

¹⁵⁴ Arts. 6, 7 y 8 de la Convención.

¹⁵⁵ "En el caso que las Partes Contratantes estimen necesario concluir acuerdos interestatales, éstos podrán, concretamente, señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza", (art. 3.2).

"Estos esquemas son, con independencia del ámbito y la situación de las legislaciones nacionales, susceptibles de utilización inmediata, o bien quedar subordinados a la previa adopción de un acuerdo interestatal que regule su utilización", (Nota preliminar

traba se abordó por la doctrina de manera diversa: mientras R. Locatelli afirmó la necesidad de un acuerdo interestatal previo para dar fundamento jurídico a la creación de organismos de cooperación transfronteriza¹⁵⁶, L. Condorelli y F. Salerno entendieron por contra que, en la medida que la Convención-marco de 1980 remitía a los Estados la opción de evaluar la necesidad de concluir acuerdos interestatales de cobertura¹⁵⁷ no era posible deducir su obligatoriedad ni en la letra ni en la ratio de la Convención¹⁵⁸.

En cualquier caso, este requisito no puede llegar al extremo de impedir, mediante la no celebración de tratados de cobertura, la aplicación de la Convención-marco de 1980 ya que, de lo contrario, desnaturalizaría su objeto y fin. Cuestión distinta es que su conclusión reporte a las colectividades afectadas mayores atribuciones y ventajas, (p.e. posibilitándoles la realización de acuerdos sometidos al derecho público interno), que su privación.

La práctica convencional de los Estados Parte desarrollada a raíz de la Convención-marco de 1980 muestra como se han utilizado dos modelos diferenciados: por una parte, el tratado que sólo se limita a reconocer la actuación exterior emprendida por sus entidades-miembro y, por otro, el tratado que tiene por objeto la atribución de mecanismos que amplien, en ese ámbito, sus posibilidades. El primer modelo no puede ser considerado como

al punto 2 del Anexo de la Convención).

¹⁵⁶ En relación con el modelo 2.6, vid. LOCATELLI, R.: "La coopération transfrontalière. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *Objectif Europe*, n° 16, 1982, p. 55.

¹⁵⁷ Los Estados que subordinaron su aplicación a la celebración de tratados previos de cobertura fueron España, Francia e Italia.

¹⁵⁸ A modo de ejemplo señalaron el caso de Francia que formuló una declaración según la cual, subordinaba su aplicación plena a la conclusión de tratados-marco de cobertura. Según los autores citados, una cláusula de estas características no tendría sentido si estuviera ya prevista en la propia Convención-marco de 1980, vid. CONDORELLI, L., SALERNO, F.: "La relazione transfrontaliere tra comunità locale in Europa nel Diritto Internazionale et europeo", *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, pp. 396-397.

un límite a la cooperación transfronteriza sino lo contrario, es decir, el consentimiento <<expreso>> del Estado a su realización, prestado con anterioridad de forma <<tácita>>¹⁵⁹. Por su parte, el segundo modelo, al dotarlas de mayores atribuciones, implica el consentimiento <<tácito>> de los actuaciones exteriores que ya efectuaban sin necesidad de atender a la celebración de los mencionados tratados-marco. Tras estas reflexiones, hace falta saber cuáles son los acuerdos exteriores que los Estados han reconocido por el mero hecho de convertirse en Partes de la Convención-marco de 1980. Al respecto, cabe tener en cuenta, los límites o condiciones que ha previsto por cuanto perfilarán sus contornos.

El primero de ellos consiste en el respeto a las competencias exclusivas de los Estados en materia de relaciones internacionales. La Convención, si bien instituyó un marco adecuado para el fomento y desarrollo de la cooperación entre colectividades territoriales, a tenor de la heterogeneidad de los Estados miembros del Consejo de Europa con estructuras administrativas distintas y con diverso grado de regionalización y descentralización, topó con el obstáculo casi <<insalvable>> del monopolio del Estado en el exterior¹⁶⁰.

Relacionado con este límite se desprende un segundo, reiterado de forma casi <<obsesiva>> en el articulado,

¹⁵⁹ Tal afirmación se desprende de las siguientes observaciones: el propio objeto y fin de la Convención-marco de 1980 de facilitar la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales; la ausencia de oposición a la realización de actuaciones exteriores de sus entidades-miembro; y la inserción de cláusulas en algunos de estos tratados que <<expresamente>> afirman la validez de los acuerdos de cooperación existentes antes de su celebración. Incluso, en aquellos países donde se han impugnado acuerdos exteriores de las colectividades regionales ha sido, la mayoría de veces, porque se han evadido los controles estatales previstos en las normas internas y no por la conclusión del acuerdo en sí.

¹⁶⁰ En contra de esta idea, E. DECAUX señaló que el objetivo esencial de la Convención fue poner en entredicho el monopolio estatal de las relaciones internacionales, vid. "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales", *RGDIP*, n° 3, 1984, p. 559. Sin embargo, no se comparte esta opinión porque se considera que una de las funciones de la Convención-marco de 1980 fue precisamente la de controlar o limitar la actuación exterior de las colectividades territoriales de forma que quedara a salvo el poder exterior del Estado.

concerniente al respeto de lo dispuesto en los ordenamientos internos¹⁶¹ que, en la mayoría de casos, no han concedido casi ningún tipo de capacidad exterior a sus entidades-miembro¹⁶². Estos condicionamientos no impidieron que, mientras se acotaba su actuación en ese ámbito, los Estados reconocieran la existencia de una serie de prácticas exteriores, (incluidos los acuerdos).

Un tercer límite se correspondería con su ámbito de actuación, la cooperación transfronteriza; ello significa que los acuerdos concertados por colectividades regionales no vecinas quedarían fuera de su radio de influencia. Finalmente, un cuarto límite, incidiría en que la Convención-marco de 1980 sólo se aplica a la cooperación desarrollada entre colectividades territoriales por lo que se descartan las relaciones suscitadas con Estados.

¹⁶¹ Se trata de una función instrumental por cuanto este tipo de cooperación sólo puede desarrollarse en ámbitos competenciales afines a dos o más colectividades en el que procurarán alcanzar el común denominador entre todas ellas. La Convención, en efecto, no ha reconocido nuevas competencias que las que ya les correspondían en los derechos internos. No obstante, ya se observaron los problemas que a veces ocurren cuando alguna región como las italianas celebran acuerdos p.e con Länder alemanes poseedores de mayor capacidad, en este ámbito.

¹⁶² En particular, la Convención puso de relieve el respeto a la soberanía de los Estados en el art. 1 al establecer:

"el respeto a las disposiciones propias de cada parte".

La reserva de los Estados Parte vuelve a subrayarse en el art. 2. 2 al considerar que las colectividades, autoridades u organismos locales y regionales son los previstos por el derecho interno. Además, el art. 3.4 establece:

"Los acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el derecho interno de cada Parte Contratante en materia de relaciones internacionales y de orientación política general, y respetando asimismo las normas de control o de tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales."

En torno a la idea de respeto a la unidad del Estado en la Convención-marco de 1980, vid., ALBIOL BIOSCA, G.: "Cooperación transfronteriza...", op. cit., pp. 462-463. Asimismo, de este último párrafo se objetó que al tratar de evitar el carácter internacional de las relaciones transfronterizas se contradijo con la opinión dominante, que consideraba también englobada en la expresión <<relación internacional>> aquella en la que se daba un flujo transfronterizo, vid., DECAUX.: op. cit., p. 596. En el mismo sentido, Ch. VISSCHER entendió que esta actividad se derivaba del principio de unidad de acción exterior del Estado, vid., op. cit., p. 412.

En base a la Convención-marcó de 1980 y en función de la interacción de estos 4 factores es posible concluir que los Estados Parte han habilitado a sus colectividades-miembro para concluir los siguientes acuerdos exteriores sin necesidad de tratado de cobertura posterior: en su grado mínimo, los acuerdos transfronterizos no normativos y los regidos por el derecho privado y, en su grado máximo, los acuerdos regidos por el derecho público para aquellas entidades poseedoras de *ius ad tractatum* limitado.

Existen, no obstante, diversas lagunas: la Convención-marco de 1980 no distingue entre las entidades que poseen *ius ad tractatum* de las que no por lo que cabe considerar, dentro de la categoría de los acuerdos transfronterizos, los celebrados entre dos entidades poseedoras de esta capacidad. Sin embargo, un acuerdo de estas características, ¿es un acuerdo regido por el derecho público de uno o varios Estados o es un tratado internacional?. Asimismo, al eliminar los acuerdos suscritos por colectividades con Estados se eludió, también, la cuestión de determinar si éstos pertenecían a la categoría de las relaciones interestatales transfronterizas o, por el contrario, se situaban en el marco de la cooperación territorial, como los anteriores.

La Convención tampoco resolvió la regulación aplicable a estos acuerdos. Lo único que quedó claro fue que los acuerdos, estatutos y contratos entre entidades territoriales previstos en el Anexo no se someterían al DI y se regirían por los derechos internos de las Partes. Pero no se especificó cuál sería la norma-s estatales aplicable-es ni preveyó mecanismos de solución de diferencias¹⁶³. Ni siquiera abordó, directamente, la problemática de los efectos jurídicos de los actos y acuerdos derivados de la cooperación en los ordenamientos de las Partes. Sólo en el Informe Explicativo de la Convención se dispuso que

¹⁶³ En caso de surgir diferencias por el cumplimiento de dichos acuerdos, J.M Dupuy señaló que la practica mostraba tres posibilidades: el reenvío expreso al derecho civil interno de uno de los dos contratantes; el reenvío a los dos derechos internos; o la ausencia total de toda indicación sobre el derecho aplicable, *vid., op. cit., pp. 841-842.*

eran nulos y, sin efecto, los acuerdos concluidos entre entidades territoriales que supusieran una violación del derecho interno en materia de relaciones internacionales, orientación de política general o, normas de control o tutela a que estuvieran sometidos¹⁶⁴.

De esta serie de dificultades se dedujo la falta de voluntad estatal de atribuir a sus entidades una auténtica capacidad jurídica general para concluir acuerdos transfronterizos o, lo que es lo mismo, un derecho o una competencia general para establecer relaciones de cooperación en el ámbito material de actuación que les otorga su ordenamiento jurídico interno. Con todo, se considera que la entrada en vigor de la Convención permitió jurídicamente que los actos emanados de órganos o instituciones elaborados sin la base de un acuerdo interestatal, quedaran regulados, en su grado máximo, por el derecho privado. Persistió el problema que, en la mayoría de países, aún siendo posible una delegación de poderes por parte de las colectividades territoriales a instituciones públicas nacionales, (p.e. asociaciones de municipios), no fue viable una delegación de poderes a organismos transfronterizos (extranjeros), salvo que ésta se produjese por vía convencional¹⁶⁵.

En lo concerniente a los acuerdos regidos por el derecho público no se contempló la posibilidad de crear organismos de cooperación entre entidades regionales extranjeras sometidos a este derecho. Ello hubiera permitido que se delegara al organismo

¹⁶⁴ *vid.*, "Explanatory Report...", *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁵ Entre los poderes que podrían delegarse por esta vía estaría la preparación de proyectos o planes transfronterizos susceptibles de beneficiarse del apoyo financiero de los Fondos de finalidad estructural de la Comunidad Europea. Por su parte, G. ALBIOL señaló que no se trataba tanto de determinar la capacidad de las entidades territoriales para asumir obligaciones jurídicas en el ámbito internacional, ya que a la luz del convenio se recomendaba que las condiciones de acceso fueran fijadas por un acuerdo interestatal sino, sobre todo, la naturaleza jurídica de los <<acuerdos, estatutos y contratos>>, *vid.*, "Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980", *RIE*, n° 2, 1983, p. 460.

el ejercicio de determinadas competencias¹⁶⁶. La única solución aportada por la Convención fue admitirla, mediante la celebración previa de acuerdos interestatales¹⁶⁷, que reconocieran la personalidad jurídica pública de estos organismos y sus atribuciones¹⁶⁸.

Esta serie de dificultades suscitaron la elaboración de un nuevo tratado que supliera las lagunas aparecidas y que cristalizó en el Protocolo Adicional de 1995. Cabe reflexionar, no obstante, si en el momento actual es posible referirse a un reconocimiento general de la capacidad de concertar determinados tipos de acuerdos exteriores a través de una costumbre regional europea generada a partir de la propia Convención-marco de 1980, sobre todo, respecto a los acuerdos no normativos y los regidos por el derecho privado más allá del ámbito transfronterizo.

B. El Protocolo Adicional de 1995

El Protocolo reconoce de forma -expresa- el derecho de las

¹⁶⁶ En estos supuestos, la falta de previsión de la Convención, (p.e piénsese en la gestión de una línea de transporte transfronteriza), implica que los organismos de cooperación entre dos o más colectividades tengan naturaleza privada, lo que limita en exceso las posibilidades de cooperación por esta vía.

¹⁶⁷ En un principio se señaló que esta posibilidad era ilusoria pero, en la actualidad, parece que esta tendencia está cambiando. Respecto a una valoración de los primeros resultados logrados por la Convención-marco de 1980, vid. DE WILDE, E.: "La Convention-Cadre européenne sur la coopération transfrontalière. Dix ans après, résultats et perspectives", 5 *Conférence européenne des régions frontalières (Rovaniemi-Finlande, 18-21 juin 1991)*, DOC.AS/CPL/FRONT (91) 14. Assemblée Parlementaire-Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1991.

¹⁶⁸ Este fue el caso del tratado del Benelux de 1986, fundamentado en el modelo de acuerdo 1.5 de la Convención, que faculta a los organismos de cooperación para concertar acuerdos de derecho privado, adoptar decisiones basadas en el derecho público e incluso percibir ciertas tasas.

Por su parte, el Acuerdo Germano-Holandés de 1991 también preveyó que determinadas colectividades territoriales celebrasen acuerdos públicos. Sin embargo se dispuso que no podrían establecer obligaciones para terceros a través de normas jurídicas o actos administrativos, vid., CONDORELLI, L., LEVRAT, N.: "Les Régions d'Europe: des espaces de paix et de prospérité", *Conférence sur la Régionalisation en Europe: bilan et perspectives*. Conférence Permanente de Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Conseil de l'Europe, Genève, 3-5 juin 1993.

colectividades a celebrar acuerdos transfronterizos¹⁶⁹. Las condiciones para su ejercicio son el respeto a la normativa interna e internacional del Estado de pertenencia¹⁷⁰. Ello permite que, en el ámbito transfronterizo, éstas celebren acuerdos no normativos, de derecho privado y público (pero no tratados internacionales). A su vez, autoriza para que estos acuerdos constituyan organismos de cooperación con o sin personalidad jurídica¹⁷¹ que en este último caso, poseerán la personalidad del Estado Parte en donde tengan la sede¹⁷². Las tareas que se les permite se sujetan a lo dispuesto en sus Estatutos y en la legislación estatal pero, además, se incorpora una cláusula que impide que estos organismos realicen actos de alcance general o susceptibles de afectar derechos y libertades de las personas¹⁷³. Esto comporta que los organismos creados en virtud de acuerdos concluidos por colectividades territoriales que repercutan en los derechos de sus nacionales no recaerán en el terreno de este Protocolo y ello puede suceder entre entidades poseedoras de *ius ad tractatum*. Esto significa, por exclusión,

¹⁶⁹ En el Informe Explicativo del Protocolo del 95 se señaló que uno de los problemas de la Convención-marco de 1980 fue: "Elle ne contient aucun engagement précis de la part des États, qui sont simplement invités à <<faciliter>>, <<promouvoir>> ou <<favoriser>> les initiatives des collectivités ou autorités territoriales. Aucun droit de ces collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu", CdE.: Rapport Explicatif relatif au Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Strasbourg, 1995, p. 9.

¹⁷⁰ "Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation national et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question", (art. 1.1).

¹⁷¹ La ausencia de personalidad jurídica se debe, la mayoría de veces, no a la imposibilidad de constituir organismos de cooperación de baja operatividad (por la parca capacidad exterior de las entidades que lo componen) sino por la falta de normativa interna que prevea la constitución de organismos formados por entidades territoriales extranjeras.

¹⁷² Art. 4. 1 del Protocolo.

¹⁷³ "L'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes", (art. 4. 2.b).

que los convenios que reúnan estas características, además de quedarse fuera del Protocolo, pueden ser considerados tratados internacionales. Por tanto, un elemento que hay que tener en cuenta es que dos colectividades con esta capacidad también celebran acuerdos clasificables en la categoría de los tratados o, de no entenderse así, en una categoría indeterminada.

Esta reflexión es compatible con el problema de la responsabilidad estatal, directa o indirecta, por la realización de acuerdos exteriores transfronterizos. El Protocolo despeja dudas porque establece que éstos sólo comprometen a las entidades territoriales concernientes¹⁷⁴. De este modo, convenios concluidos entre dos colectividades con *ius ad tractatum* susceptibles de afectar derechos y libertades de los particulares, de considerarse dentro de la categoría de los tratados, llevarían implícita la institución de la responsabilidad internacional y no recaerían en el ámbito de aplicación del Protocolo.

No obstante, es difícil justificar la exclusión de estos acuerdos de la Convención-marco de 1980 y de este Protocolo dado que abarcan, en términos muy amplios, los acuerdos transfronterizos entre entidades territoriales. A ello hay que añadir las dificultades conceptuales sugeridas por el Protocolo a raíz de estas distinciones: la noción de tratado, según el DI, ¿debe incorporar la característica de ser susceptible de afectar derechos y libertades de las personas?. La respuesta afirmativa a esta pregunta parece desprenderse, a su vez, de otra cláusula del Protocolo: los Estados parte pueden decidir que los referidos organismos de cooperación ejecuten actos que afecten a los individuos luego mediante una actuación estatal que puede ser un tratado, se levanta la prohibición establecida para los acuerdos

174

"Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu", (art. 1.2).

de las colectividades territoriales¹⁷⁵.

Las medidas establecidas en la Convención-marco de 1980 y en su Protocolo pueden contribuir a clarificar algunas incertidumbres que se ciernen no ya sobre estos acuerdos exteriores sino sobre figuras genuinas del DI. En primer lugar, respecto al concepto de tratado, la exclusión del ámbito de aplicación del Protocolo de los acuerdos de derecho público que afecten a particulares concertados entre colectividades territoriales poseedoras de *ius ad tractatum* implica que éstos puedan ser categorizados dentro del concepto referido. En base a ello es aplicable la teoría de que éstas actúan como órganos del Estado sostenida por un núcleo importante de la doctrina *ius internationalista*. Se critica, no obstante, que hayan quedado fuera del ámbito de la Convención-marco de 1980 y de su Protocolo, los acuerdos celebrados entre Estados y entidades territoriales sin mayores especificaciones ya que no tienen porque ser, necesariamente, tratados internacionales.

En segundo lugar, concerniente a la noción de responsabilidad internacional del Estado, el Protocolo incorpora un avance decisivo en la materia porque significa que nunca un acuerdo exterior de las colectividades territoriales que recaiga en el ámbito de aplicación de la Convención-marco de 1980 y su Protocolo podrá imputar, directamente, (por su realización) o, indirectamente, (por las consecuencias derivadas de su conclusión), la responsabilidad del Estado. Esto tiene una serie

¹⁷⁵ "Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord".

"Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale", (art. 5)

de consecuencias prácticas destacables porque contribuiría a mitigar los controles de aquél sobre los acuerdos exteriores de sus entidades-miembro que, en muchas ocasiones, se justifican por su temor a involucrarle en ese ámbito. No obstante, de no generalizarse esta práctica *ad extra* del tratado significaría que fuera de su ámbito de aplicación, estos acuerdos podrían desencadenar la responsabilidad estatal¹⁷⁶.

Cuestión distinta es que no se resuelvan, satisfactoriamente, las reivindicaciones de las colectividades regionales tendentes a obtener mayor operatividad en este ámbito. En efecto, el Protocolo faculta para que los actos derivados de los acuerdos tenga el mismo valor y efectos jurídicos que si éstos se hubiesen realizado en el territorio de las otras entidades¹⁷⁷. Es lo que se denominó <<Principio de polivalencia jurídica de los actos>>, que significa que producen efecto directo, simultáneo y, paralelo, en los ordenamientos internos de las Partes. Pero esta cláusula, por si misma, no resuelve nada en el supuesto que las entidades territoriales tengan distinto nivel de competencias internas y requieran, p.e la celebración de un tratado-marco previo, que armonice las legislaciones nacionales. Supone, además, que estos actos están sujetos a los mismos controles¹⁷⁸ que los que se contemplan en los

¹⁷⁶ Como puso de manifiesto B. DOLEZ.: "Il faut souligner que, en raison de l'effet relatif des traités, la responsabilité de l'État ne peut être dérogée que vis-à-vis des autres parties au Protocole additionnel. Vis-à-vis des tiers, sa responsabilité internationale pourrait toujours être engagée. Cette disposition n'interdit donc pas aux collectivités territoriales d'utiliser les instruments prévus par le Protocole additionnel dans le cadre du programme communautaire INTERREG, qui vise à encourager financièrement la coopération transfrontalière et qui prévoit une responsabilité subsidiaire de l'État.", *vid.* "Le Protocole additionnel à la Convention-cadre-européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *RGDIP*, n° 4, 1996, p. 1010.

¹⁷⁷ "Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en oeuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national de conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en oeuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national", (art. 2).

¹⁷⁸ "Les actes pris par les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie

ordenamientos de cada una de las colectividades parte del acuerdo¹⁷⁹. Más discutible es el caso de que un acto de cooperación sea anulado en el orden interno de una de las partes¹⁸⁰: para unos, este hecho comportará la nulidad en los ordenamientos jurídicos de las demás partes y, para otros, el acto será aplicado en los ordenamientos que se considere legal.

En cualquier caso, los actos que emanan de los acuerdos se reconducen, (calificación y consecuencias), al ámbito interno. Ello ha sido objeto de críticas que han señalado sus límites por regirse según el derecho interno en lugar del DI aunque esto es matizable por varias razones: el Protocolo permite que, en su grado máximo, los acuerdos de las colectividades participen de una naturaleza parecida a la de los tratados internacionales (regidos por el derecho público y, con autorización estatal, afecten a intereses o derechos de los individuos). A su vez, el hecho que no desencadenen responsabilidad estatal no es, en si mismo, ni una ventaja ni una desventaja para las colectividades territoriales.

Por su parte, los arts. 8 y 9 del Protocolo son contradictorios: el art. 8 faculta para que en el momento que el Estado manifieste el consentimiento señale si aplicará las disposiciones 4 y 5 o una de ellas¹⁸¹. Esto supone aceptar la

contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.", (art. 6.1).

¹⁷⁹ DIEGO CASALS puso el siguiente ejemplo: "El Fondo de cooperación interregional existente creado entre Euskadi y Aquitania. Si se encomienda la tarea de su gestión a un organismo de cooperación, el acto que éste dicte acordando la concesión de la subvención de un determinado proyecto producirá plenos efectos sin necesidad de un nuevo acto de la Administración vasca y será controlable por los Tribunales de los contencioso administrativo de la misma forma que si lo hubiese dictado esta Administración.", *vid. op. cit.*, p. 49.

¹⁸⁰ Tal eventualidad no resulta extraña en la medida que existen legislaciones internas distintas y puede ocurrir que lo que en una de ellas sea legal no lo sea en la otra.

¹⁸¹ Estos artículos conciernen al reconocimiento de la personalidad jurídica y funciones de los organismos de cooperación en la legislación nacional de cualquiera de las Partes contratantes diferente al lugar de la sede (art. 4) y de la facultad que tienen los Estados de decidir que el organismo se rija por el derecho público y ejercite, en su caso, actos

formulación de reservas de exclusión sobre los mismos pese a que el Protocolo señale que son declaraciones¹⁸² y, a su vez, se establece en el art. 9 la prohibición de interponer reservas lo que resulta de por sí antagónico.

C. El Protocolo Adicional nº 2 de 1998

El 17 de marzo de 1998, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó este segundo Protocolo, abierto a la firma de los Estados, el 5 de mayo de 1998 cuyo principal objetivo ha sido llenar las lagunas de la Convención-marco de 1980 respecto a la cooperación suscitada entre colectividades situadas más allá de una frontera común y denominada cooperación interterritorial¹⁸³.

Así, el ámbito de aplicación del Protocolo 2 abarca, (en términos parecidos a la Convención-marco de 1980), la concertación y los acuerdos realizados entre colectividades o autoridades territoriales extranjeras distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza¹⁸⁴. Al igual que el Protocolo del

susceptibles de afectar a los individuos, (art. 5).

¹⁸² Art. 14.a.

¹⁸³ El proyecto del Protocolo 2 fue una iniciativa de la anterior Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE-. Ésta adoptó en 1987 una resolución sobre las relaciones exteriores de las colectividades territoriales. En ella, tras valorar la importancia de la proyección exterior de las colectividades territoriales, se encomendó a la Comisión de Estructuras y Finanzas, que elaborara un informe sobre la cuestión, desarrollado en sucesivas etapas entre 1987 y 1991. Los inicios consistieron en la confección de un inventario en el que se establecieron las características de la cooperación entre entidades extranjeras no fronterizas, mediante la preparación y el análisis de una serie de datos obtenidos en una encuesta cuyos destinatarios fueron las administraciones estatales, las colectividades territoriales y las organizaciones de composición local y regional de Europa. En marzo de 1991 estos trabajos desembocaron en la Resolución 227 de la CPLRE sobre las relaciones exteriores de las colectividades territoriales. En ella se encargó a la mencionada Comisión que elaborara un anteproyecto de Convención sobre la cooperación interregional y en 1993, tras su aprobación unánime, se convirtió en Proyecto de Convención. En cuanto a los trabajos preparatorios, *vid.* DIEGO CASALS, J.L.: "El proyecto de convención sobre la cooperación interterritorial", *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 46 y ss.

¹⁸⁴ "Au sens du présent Protocole, on entend par <<coopération inter-territoriale>> toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties Contractantes, autres que les rapports de

95 se reconoce el derecho de las colectividades territoriales a establecer relaciones de cooperación interterritorial sea a través de acuerdos o por concertación¹⁸⁵. Los límites y condiciones se ciñen al respeto de la legislación nacional e internacional.

En relación al tema de la responsabilidad el tratamiento es el mismo que en el Protocolo del 95: las actuaciones realizadas bajo la cooperación interterritorial <<sólo>> comprometen a las colectividades que han concluido el acuerdo¹⁸⁶. Por lo demás, se ha pretendido que con el Protocolo 2 se regule la cooperación interterritorial, (su base legal y efectos jurídicos), del mismo modo que la de carácter transfronterizo prevista en la Convención-marco de 1980 y en el Protocolo del 95¹⁸⁷.

coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États", (art. 1).

¹⁸⁵ Art. 2.1.

¹⁸⁶ La regulación de la responsabilidad en los términos establecidos en el actual Protocolo 2 ha supuesto un avance respecto a lo previsto en su proyecto en el que sólo se indicó que ningún acto debía ser incompatible con los compromisos internacionales del Estado. La vaguedad en que se emplearon los términos implicaba tener que analizar, caso por caso, cuando un acuerdo era susceptible de desencadenar la responsabilidad estatal directa o indirecta. Este problema se asemejaba a lo ocurrido en Italia con la teoría de las *actividades de relevancia internacional y de promoción exterior* que provocó que, en ocasiones, la impugnación de estos acuerdos obedeciera -sólo- a razones meramente políticas, vid. RONZITTI, N.: "Il potere estero regionale", *Quaderni Regionali*, n° 1-2, 1989, p. 81. En cambio ahora, al afirmar que nunca estos acuerdos desencadenarán la responsabilidad estatal se acaba con la polémica suscitada en torno a cuando éstos son susceptibles de comprometer al país respectivo.

¹⁸⁷ "Les Parties contractantes au présent Protocole appliquent, *mutatis mutandis*, la Convention-cadre à la coopération inter-territoriale.", (art. 3).

"Les Parties contractantes au présent Protocole qui sont également Parties contractantes au Protocole additionnel a la Convention-cadre appliquent, *mutatis mutandis*, ledit Protocole à la coopération inter-territoriale.", (art. 4).

"Au sens du présent Protocole, l'expression <<*mutatis mutandis*>> signifie que dans la Convention-cadre et le Protocole additionnel, le terme <<coopération transfrontalière>> doit se lire comme <<coopération inter-territoriale>> et que les articles de la Convention-cadre et du Protocole additionnel seront applicables à moins que le présent Protocole n'en dispose autrement.", (art. 5).

Las características más relevantes extraídas de la interpretación conjunta de la Convención-marco de 1980 y sus 2 Protocolos pueden concretarse en las siguientes:

La regla que define a la colectividad territorial regional o local, en relación con los acuerdos exteriores, proviene del DI. En ella se señala que pertenecen a esta categoría las entidades miembro que designe el Estado contratante como tales.

La capacidad general para concertar acuerdos de cooperación transfronteriza e inter-territorial, (con los límites referidos), emana, igualmente, del DI de tal manera que, de probarse la generalización de esta práctica basada en el consentimiento tácito de los Estados europeos, no sería necesario, (salvo como medio de prueba), la elaboración de normas internas que estableciesen lo mismo. Asimismo, quedaría probado que éstos han reconocido la existencia de acuerdos con características particulares, distintos de los acuerdos internos e internacionales *strictu sensu*. Las particularidades referidas vendrían determinadas por un lado, por las entidades que los conciertan y, por otro, por el carácter de exterior que poseen al ser concluidos por colectividades de diferentes países.

En concreto, los acuerdos exteriores que podrían realizarse, sin que fuera preciso normativa interna expresa y sin vulnerar ese orden interno y el monopolio del Estado en materia de relaciones internacionales, serían los de baja intensidad, es decir, los no normativos y los regidos por el derecho privado. Incluso, países que reservan el *ius ad tractatum* a sus colectividades regionales, sólo para algunos casos¹⁸⁸, reconocerían la conclusión de otros acuerdos de baja intensidad para aquellas materias que son competentes pero no poseen el *ius ad tractatum* para desarrollarlas en el exterior. A su vez, aquellos países que no han previsto nada en su legislación

¹⁸⁸ Por ejemplo Austria, que reserva esta facultad para Estados o colectividades vecinas. La aceptación de estas 3 Convenciones implicaría que sus Länder pueden realizar acuerdos exteriores con entidades situadas más allá de la frontera en materias que les correspondan por el derecho interno.

interna, los reconocerían de probarse su consentimiento tácito¹⁸⁹.

Se establece, una separación entre los tratados internacionales, no regulados en ninguna de las 3 convenciones, del resto de acuerdos exteriores. En este sentido, quedarían fuera de su esfera los efectuados por colectividades territoriales en ejercicio del *ius ad tractatum* (con los problemas señalados respecto a la naturaleza jurídica de los convenios de derecho público entre dos colectividades que poseen esta capacidad).

Se excluyen, igualmente, los acuerdos celebrados con Estados o con órganos de organizaciones internacionales. Sin embargo, de probarse una práctica generalizada sobre el particular basada en el consentimiento tácito de los Estados, por analogía, se aplicarían los mismos efectos y consecuencias que se derivan de los anteriores, esto es, no vulneran las competencias estatales en el ámbito exterior y no comportan su responsabilidad internacional.

La aceptación generalizada de la exclusión de responsabilidad estatal ahorraría muchos problemas derivados de la realización de estos acuerdos.

Por su parte, la tendencia de las reivindicaciones de las colectividades territoriales y, en particular, de las regionales, en el exterior va dirigida a obtener la misma capacidad que la que ya poseen en el ordenamiento interno (paralelismo de competencias), de tal manera que no exista frontera <<jurídica>>

¹⁸⁹ Este podría ser el caso de Escocia en relación con Reino Unido. Las recientes reformas descentralizadoras a favor de aquél han establecido la posibilidad de que pueda participar en el Comité de las Regiones de la Comunidad Europea, en el Consejo Económico y Social, creación de una oficina en Bruselas que lo represente y será escuchado por las autoridades centrales en materias que le puedan afectar. Esto supondrá, como se ha visto con otras entidades territoriales que, en ocasiones precisará de acuerdos con algunas de ellas para cooperar u obtener más ventajas de las instituciones comunitarias o para ejecutar las ayudas concedidas, si se diera el caso. Además, podría dar lugar a que se suscitara colaboraciones en otros ámbitos con las referidas entidades.

entre el ámbito interno y el internacional.

D. La Convención de 1986

La Convención de 1986 sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG fue abierta a la firma de los Estados miembros el 24 de abril de 1986¹⁹⁰ y constituye una de las aportaciones más relevantes del Consejo de Europa en aras a afrontar la regulación legal de las ONG entre las que se encuentran los organismos de cooperación formados por colectividades regionales¹⁹¹.

Se entiende que esto es así porque los mencionados organismos encajan dentro de las 4 características que configuran el concepto de ONG formulado por la Convención y que son¹⁹²: la constitución de las ONG obedece a un acto de derecho interno de una de las Partes; poseen un objetivo no lucrativo de utilidad internacional; ejercen una actividad efectiva en al menos dos Estados y la sede estatutaria debe estar ubicada sobre el territorio de una Parte y su sede real sobre el territorio de esta Parte o en el de otra Parte.

Respecto a la regulación de la constitución de ONG, la Convención se remite a las disposiciones de los ordenamientos

¹⁹⁰ La Convención entró en vigor el 1 de enero de 1991.

¹⁹¹ Respecto a los estudios realizados por el Consejo de Europa previos a la Convención del 86, *vid.* WIEDERKEHR, M.: "La Convention Européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales", *AFDI*, XXXIII, 1987 pp. 749 y ss.

¹⁹² El Art. 1 de la Convención dispuso:

"La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes:
a avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
b avoir été créés par un acte relevant du droit interne d'une Partie;
c exercer une activité effective dans au moins deux États; et
d avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie".

internos, sin intervención directa del DI, en la misma línea que la Convención-marco de 1980 y sus Protocolos. En consecuencia, no cabe abrigar dudas acerca de la naturaleza jurídica interna de los actos provinientes de las ONG. No obstante, aporta un elemento positivo ya que las ONG tendrán en todos los Estados Parte, idéntica personalidad jurídica que la adquirida en el Estado en donde se establezca la sede. Así se soluciona cualquier eventualidad que pueda surgir de la creación de un organismo de cooperación conforme al derecho privado de un Estado pero que, en cambio, no lo sea respecto a otros¹⁹³. La aplicación de estas reglas favorece la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales extranjeras¹⁹⁴.

La característica del objetivo no lucrativo, permite diferenciarlas de las asociaciones mercantiles que persiguen la obtención de beneficios. Por su parte, el criterio de utilidad internacional, cabe interpretarlo de acuerdo con su Preámbulo que señala que las ONG contribuyen con sus actividades a la consecución de los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas y del Consejo de Europa¹⁹⁵. Esto puede aplicarse a los organismos de cooperación de las colectividades regionales en la medida que así fue constatado -expresamente- en el

¹⁹³ Excepcionalmente, el art. 4 establece los motivos por los cuales puede rechazarse el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG en otros Estados miembros: seguridad nacional, seguridad pública, defensa del orden y prevención del crimen, protección de la salud o de la moral y protección de los derechos y libertades de los demás. También un Estado puede invocar circunstancias de índole internacional concernientes al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

¹⁹⁴ De forma ejemplificativa, la personalidad y la capacidad jurídica adquirida por un organismo de cooperación en Bélgica podría ser también reconocida de pleno derecho en Portugal o Reino Unido, (que son Estados Parte en la Convención).

¹⁹⁵ "Reconnaissant que les organisations internationales non gouvernementales exercent une activité utile à la communauté internationale notamment dans les domaines scientifique, culturel, charitable, philanthropique, de la santé et de l'éducation et contribuent à la réalisation des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du Statut du Conseil de l'Europe;"

Preámbulo de la Convención-marco de 1980¹⁹⁶. Asimismo, las actividades ejercidas desde los organismos de cooperación de composición regional, orientadas a la cooperación al desarrollo, creación de fondos de ayuda, fomento de la educación, cultura, etc. convergen en esa idea.

En relación a la actividad desarrollada, lo que se exige es que actúen, al menos, en dos Estados. Como ya se tuvo ocasión de observar, los organismos de cooperación despliegan su radio de acción en diferentes países, la mayoría de veces, en más de dos¹⁹⁷. Por su parte, la característica del lugar de la sede viene condicionada por el hecho de proteger a aquellos que contratan con las ONG, de forma que puedan ser localizables sus bienes, cuando se trata de la sede real, en cualquiera de los Estados Parte.

En efecto, lo que persigue la Convención es determinar las normas que permitirán establecer el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG en el marco europeo. No se las dota, por tanto, de un estatuto sino que se limita a señalar condiciones indispensables para mejorar la situación jurídica de las ONG en los Estados miembros del Consejo de Europa¹⁹⁸. De tal manera que, el art. 2, dispone que las ONG poseerán en todos los Estados contratantes la misma capacidad y personalidad jurídica que la obtenida en el Estado en donde se ubica su sede, sin tener

¹⁹⁶ "Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación; (...)
Considerando que el Consejo de Europa pretende asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de esa finalidad."

¹⁹⁷ Por ejemplo, una exposición de obras de arte itinerante que se da a conocer en varias colectividades regionales europeas; igualmente, la celebración de seminarios, conferencias, congresos, etc. decididas en el seno de estos organismos de cooperación, normalmente, tienen lugar en diferentes sedes europeas.

¹⁹⁸ En ninguna de las disposiciones de la Convención se concede un estatuto jurídico internacional para las ONG, ya que esto hubiera supuesto importantes modificaciones p.e en materia fiscal y de admisión de extranjeros por parte de los Estados miembros, lo cual en aquellos momentos (y ahora) era prácticamente inviable, vid. WIEDERKEHR.: *op. cit.*, p. 752.

que obtener ningún tipo de reconocimiento especial¹⁹⁹. Esto implica, por una parte, facilitar la continuidad de una ONG cuando esta cambia de sede y, por otra, respetar el derecho de un determinado Estado Parte al que ésta se ha sometido voluntariamente²⁰⁰.

La vía abierta por la Convención del 86 permite, a los organismos de cooperación de colectividades regionales, que se les reconozca su personalidad jurídico privada, en aquellos Estados Parte. Esto, aunque no se traduce en grandes logros, respecto al despliegue de su capacidad para actuar en el exterior, sí que contribuye a la seguridad y consolidación de aquellos.

E. Trabajos en proceso de elaboración: el proyecto de Carta de Autonomía regional de 1996

La Carta Europea de Autonomía Regional ha iniciado un camino más complejo porque despeja con mayor claridad las incertidumbres presentes en los textos internacionales que la precedían. Así considera que las relaciones interregionales, que son las que se desenvuelven en el marco de la autonomía regional, no engloban los acuerdos regidos por el DI de las entidades que poseen esta capacidad regulada en sus respectivos ordenamientos internos.

Del conjunto de estos trabajos se desprende la intención de los Estados de dejar en manos de los ordenamientos internos la determinación del *ius ad tractatum* de sus entidades y que sea, en consecuencia, el derecho interno el que distinga unas categorías de acuerdos de otros. Sin embargo, la noción de tratado internacional es un concepto que pertenece al ámbito del

¹⁹⁹ "La personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties", (art. 2.1)

²⁰⁰ SOBRINO HEREDIA J.A.: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", *REDI*, n° 1, 1990, p. 119-120.

DI por lo que hará falta; además de los criterios de efectividad y de reconocimiento de terceros países de esta facultad, una mayor práctica orientada a definir la intención estatal sobre esta materia que presenta algunas lagunas como las mencionadas. Tampoco aclara la naturaleza de los acuerdos celebrados entre dos entidades regionales que poseen *ius ad tractatum* ni las consecuencias derivadas de eventuales incumplimientos.

2. Tratados celebrados por Estados europeos

A. Canje de Notas entre Francia y Suiza de 1985

Este tratado se celebró a propuesta de Francia, conforme a su declaración formulada a la Convención-marco de 1980 según la cual, ésta no podría aplicarse sino mediaba un tratado de cobertura. A tal efecto, el tratado amparó un proyecto de acuerdo entre la Región de Franche-Comté y los Cantones de Jura, Berna, Vaud y Neuchâtel para constituir la denominada <<Comunidad de Trabajo de Jura>>²⁰¹.

Aparte de su interés en hacer efectiva la convención mencionada, no aportó nada, es decir, ni reconoció derechos nuevos ni aumentó la capacidad exterior de las colectividades implicadas. De ello se desprende que los actos emanados del organismo de cooperación están supeditados a la capacidad de las colectividades francesa y suizas prevista en sus respectivos ordenamientos internos. Por el momento²⁰², estas actuaciones se rigen por el derecho privado o por pactos sin contenido normativo ya que las Regiones francesas no disponen de la capacidad de las

²⁰¹ Dicho acuerdo constitutivo entró en vigor el mismo día del Canje de Notas, es decir, el 3 de mayo de 1985.

²⁰² Ya que puede variar en función de reformas constitucionales, normativas o previstas en tratados internacionales que amplíen el ámbito de actuación exterior de éstas.

suizas, mucho más amplia²⁰³.

El Canje de Notas supuso, entonces, un instrumento internacional que hizo las funciones de reconocimiento de las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales, sin más y de control aunque nada se indicó respecto al tema de la responsabilidad.

B. Acuerdo italo-austriaco de 1993²⁰⁴

Se trata de un convenio-marco cuyo objeto es la promoción de la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales de Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige y Veneto, las Provincias autonomas de Trento y Bolzano así como las demás colectividades territoriales ubicadas a 25 Km de la frontera y, por parte de Austria, los Länder, municipios y asociaciones de municipios²⁰⁵.

Este convenio cabe ubicarlo dentro de los compromisos asumidos por ambos Estados en la Convención-marco de 1980²⁰⁶, sobre todo, en atención a la declaración efectuada por Italia que limitó su aplicación a la conclusión de acuerdos interestatales. De su contenido se desprende que las Partes no han querido atribuir ninguna capacidad especial en la materia salvo las que

²⁰³ En tal sentido, el acuerdo constitutivo es respetuoso con esta exigencia por cuanto:

"La présente Convention ne modifie en rien l'ordre des compétences national, prévu par le droit interne de la Suisse et de la France",

Art. 3 de la *Convention de la Communauté de Travail du Jura*, Berne, 3 de mayo de 1985.

²⁰⁴ Este acuerdo entró en vigor el 1 de agosto de 1995.

²⁰⁵ Art. 2.

²⁰⁶ Italia celebró dos tratados más, (con Suiza en febrero de 1993 y con Francia en noviembre de 1993) con los mismos propósitos que éste.

ya poseían a nivel interno²⁰⁷ aunque, implícitamente, se ha reconocido la posibilidad de que las colectividades referidas concluyan acuerdos exteriores. Ello se deduce de la lectura del propio articulado²⁰⁸ y de la normativa interna de ambos países²⁰⁹. Dadas las restricciones que tienen las Regiones italianas a tal efecto, los acuerdos realizables se reducirán a los regidos por el derecho privado o los no normativos. A su vez, el tratado ha servido para avalar o amparar los acuerdos celebrados antes de la celebración de este tratado lo que confirma la idea de que ambos Estados ya habían aceptado estas prácticas con anterioridad²¹⁰.

En lo que concierne al tema de la responsabilidad, el tratado italo-austríaco incorpora una cláusula muy clarificadora que excluye -expresamente- de cualquier obligación, a los respectivos países, por los acuerdos de sus entidades. Pero además, resuelve las dudas que eventualmente podrían surgir sobre el tipo de responsabilidad no imputable al Estado, al rechazar tanto la atribución directa como indirecta de cargas financieras para éste²¹¹. En tal sentido, se descartan posibles reparaciones

²⁰⁷ "La Cooperazione transfrontaliera si svolge nei limiti delle competenze che il diritto interno di ciascuno degli Stati contraenti attribuisce agli Enti di cui all'art. 2." (Art. 3).

²⁰⁸ "L'inizio delle trattative, la conclusione di intese e la cessazione dei loro effetti giuridici ai sensi del presente Accordo avvengano nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno di ciascuno degli Stati contraenti", (art. 5.1).

²⁰⁹ Como se indicó *supra* y en relación a Italia esto es así porque lo aceptó -expresamente- en la declaración formulada a la Convención-marco de 1980 y este tratado se deriva de aquél y porque dentro de las actuaciones exteriores permitidas a las regiones italianas se autorizó su instrumentalización a través de acuerdos. Austria, por su parte, porque si sus Länder pueden lo más, es decir, celebrar tratados, también pueden lo menos, esto es, la conclusión de acuerdos menores.

²¹⁰ "Le disposizioni del presente Accordo non potranno essere interpretate come suscettibili di pregiudicare la validità degli accordi e delle intese di cooperazione già esistenti.", (Art. 6.2).

²¹¹ "Le intese concluse ai sensi del presente Accordo possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli Enti contraenti e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per l'Italia e di quello federale per l'Austria.", (art. 5.2).

económicas frente a incumplimientos de los acuerdos de las colectividades tanto si se considera que estos recaen en el ámbito del DI como si su realización vulnera una obligación internacional imputable, directamente, al Estado de pertenencia.

Pero al margen de estas consideraciones, el tratado no introduce, en este ámbito, ni derechos ni potestades nuevas para sus entidades limitándose a refrendar lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos internos e incorporando nuevos controles al ejercicio de tales actividades²¹². Ello no impide para que deba ser tenida en cuenta la función de reconocimiento y de cooperación interestatal inherente a la realización del propio tratado-marco.

C. Otros

En la actualidad, existe una tendencia creciente a la elaboración de tratados-marco reguladores de la actuación exterior de las colectividades territoriales regionales y locales. Incluso, colectividades regionales poseedoras de *ius ad tractatum* han celebrado con otros Estados convenciones de este tipo aplicables a colectividades locales o de menores competencias. Este instrumento jurídico se ha hecho extensivo no sólo al área europea sino también fuera de ésta como el Acuerdo franco-canadiense de 1994. Su ámbito abarca la colectividad territorial francesa de St. Pierre y Miquelon y las provincias atlánticas canadienses. Esta cooperación pretende favorecer y mejorar los lazos marítimos y aéreos, turismo, intercambios comerciales, tráfico ilícito, difusión de productos culturales y artesanos, radio, teledifusión, deporte, intercambios de profesores y de personal administrativo, entre otros. En el área

²¹² Las Regiones italianas, en principio, no estaban autorizadas a realizar tales actividades con entidades austríacas antes de la celebración de este tratado, según la declaración interpuesta por Italia a la Convención-marco de 1980. Sin embargo, (y sin necesidad de tales tratados), éstas hubieran podido englobarse dentro de las actividades promocionales o de las de relieve internacional, aceptadas por las autoridades centrales. Luego supone añadir un requisito más a su ejercicio además de los ya previstos en el derecho interno.

europea la declaración formulada por Italia a la Convención-marco de 1980 comportó, además del tratado descrito *supra*, la conclusión de dos nuevos convenios con Francia y Suiza en 1993 en términos parecidos al anterior. Asimismo, algunos Länder alemanes son Partes en la Convención germano-holandesa de 1991²¹³. Finalmente, aunque sólo sea aplicable a las colectividades locales, cabe mencionar la Convención de Benelux de 1986²¹⁴ porque constituyó uno de los primeros ejemplos de tratados concluidos en base a la Convención-marco de 1980.

3. Contribución de la Comunidad Europea

A. Colaboración indirecta

Con la reforma de los fondos estructurales en 1988 surgieron las iniciativas comunitarias que la Comisión ha ido planteando a los Estados miembros con el objetivo de tratar de solucionar cuestiones vinculadas a la aplicación de las políticas comunitarias en el ámbito regional y tratadas de forma particular para determinado tipo de regiones como las periféricas o fronterizas.

En particular, durante el período 1994-1999 se aprobaron 14 iniciativas junto con las orientaciones de la Comisión para los Programas Operativos que los Estados miembro han de establecer para beneficiarse de las ayudas o subvenciones que se atribuyan

²¹³ Aplicable únicamente a las colectividades locales.

²¹⁴ La Convención del Benelux entró en vigor el 1 de abril de 1991 y su texto se publicó en el *Moniteur Belge* de 17.12.91. La misma, excluye de su ámbito de aplicación a las Comunidades y Regiones belgas y, sin embargo, es constatable la diversidad de entidades territoriales a las que las Partes han querido abarcar por la misma: "- en Belgique: provinces, communes, associations de communes, centres publics d'aide sociale, polders et wateringues; en Luxembourg: communes et syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes; - aux Pays-Bas: provinces, communes, wateringues et organismes publics visés dans la Loi concernant les réglementations communautaires (Stb. 1984, 669) pour autant que ladite réglementation les déclare, conformément à la loi précitée, compétents en la matière" (Art. 1.1).

a su cargo²¹⁵. Por eso, pese a que estas iniciativas contemplan las regiones que potencialmente pueden beneficiarse dependen para ello que sus respectivos países las hayan propuesto.

Dentro del marco de la Política Regional de la Comunidad Europea, se llevan a cabo una serie de programas que tienen por objeto financiar determinados proyectos. De esta financiación pueden beneficiarse las colectividades territoriales y, por supuesto, dentro de éstas, las CCAA. Uno de los más importantes ha sido la iniciativa INTERREG²¹⁶ relativa a la cooperación transfronteriza.

Ésta, fue aprobada por la Comisión Europea en 1990 con la idea de preparar a las colectividades para la Europa sin fronteras en la que caba distinguir dos etapas: INTERREG I²¹⁷ y INTERREG II (1994-1999). La segunda fase tiene por funciones las de desarrollar la cooperación transfronteriza, completar las redes de energía para conectarlas a las más amplias²¹⁸ y la cooperación transnacional en la ordenación del territorio, sobre todo, respecto a la gestión de aguas²¹⁹. Los programas operativos de esta iniciativa comunitaria se financian conjuntamente por los Estados miembros y por la Comunidad.

A la luz de lo expuesto el papel de las CCAA se ciñó, en un

²¹⁵ Éstas fueron INTERREG II, RECHAR II, RETEX, KONVER, RESIDER II, URBAN, PYME, EMPLEO, ADAPT, LEADER II, PESCA, REGIS II, TEXTIL-CONFECCIÓN EN PORTUGAL y PEACE. A mayor abundamiento sobre cada una de estas iniciativas, vid. la información contenida en CABALLERO PAREJO, M.: "La iniciativa comunitaria INTERREG II-C", *RER*, n° 45, 1996, pp. 219-232.

²¹⁶ En la actualidad está en marcha la segunda fase de INTERREG que abarca desde 1995 a 1999.

²¹⁷ Respecto a la primera etapa y para el caso español, vid. FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE, C.: "Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés", (Ed. F. LETAMENDIA., J.L DE CASTRO., A. BORJA), *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania*, UPV, Bilbao, 1994, pp. 45-52.

²¹⁸ A mayor abundamiento, vid. BAÑOS TORRES, J., IGLESIAS SUÁREZ, A.: "La política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los programas interreg", *RER*, n° 42, 1995, pp. 181-212.

²¹⁹ Sobre el particular, vid. CABALLERO PAREJO.: *op. cit.*, pp. 222 y ss.

primer momento, a influir, presionar o solicitar junto con otras interlocutoras extranjeras - (p.e con regiones francesas) -, para que sus respectivos Estados aceptaran sus proyectos y los presentaran ante la Comisión. De este modo, surgieron cierta clase de acuerdos encaminados a buscar el compromiso para presionar ante sus países.

A veces, una de las exigencias para la obtención de financiación es que las respectivas colectividades colaboren entre sí y obtengan, de este modo, mayores facilidades

De todas formas, existe una tendencia creciente a que las relaciones se susciten directamente entre las instituciones comunitarias y las respectivas colectividades. En particular, una de las funciones que desempeñan la mayoría de los organismos creados por éstas, es la de buscar financiación ante la Comunidad Europea²²⁰. Por eso es imprescindible estar constantemente al corriente de todos los datos sobre los distintos programas, subvenciones, ayudas, etc. que se convocan en el seno de la misma.

De este modo resulta, pues, importante, la conclusión de acuerdos entre éstas con el fin de intercambiar informaciones de tal forma que el compromiso contraído sobre el particular no puede considerarse ni mucho menos superfluo. La obtención de datos permite, simultáneamente, la elaboración de proyectos de cooperación mucho más complejos y efectivos que los desarrollados antes del ingreso de España en las Comunidades Europeas²²¹.

²²⁰ Casi habitualmente, se encuentran ya, en los distintos balances de resultados elaborados por los organismos de cooperación, el compromiso de buscar financiación ante las instancias comunitarias.

²²¹ De forma ilustrativa, en una de las fichas temáticas de la *Eurorégion. Bilan Intermediaire (juillet 1995-mai 1996)* se indica lo siguiente: *Groupe de Travail Responsable*: "Vie des entreprises, environnement économique, formation professionnelle". *Intitule du Projet*: Étude de faisabilité d'un EURES transfrontalier. *Objectifs*: Analyse des perspectives d'évolution de l'emploi et de la mobilité professionnelle au sein de l'Eurorégion et des points de convergence entre les différents marchés du travail. Problèmes liés à la libre circulation des travailleurs. Evaluation des échanges transfrontaliers, des aspects sociaux, et des besoins d'emplois. Evaluation des besoins d'information concernant les offres d'emploi, les offres de formation, les conditions de vie, l'environnement économique et les

Incluso, se ha previsto por algún organismo de cooperación como la Euroregión, que una eventual financiación obtenida de aquella, sostenga parte de un fondo de cooperación creado por la misma. Lo relevante, en este caso, no es que se reconozca la labor de estos organismos sino que se piense que la Comunidad Europea puede contribuir a su mantenimiento.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende que, aunque para este tipo de iniciativas sea necesaria la intervención y consentimiento del Estado, posteriormente, pueden suscitarse relaciones directas entre colectividades territoriales que se materialicen en acuerdos exteriores de cooperación²²².

B. Colaboración directa

El Programa Pacto de Experiencias (PEE) que posteriormente en 1994 pasó a llamarse Programa de Acción para las Colectividades Territoriales en Europa (PACTE), era un programa constituido en 1989, sobre la base de una decisión del Parlamento Europeo, que tenía por objeto la promoción económica, científica y técnica de las Regiones de la Comunidad Europea²²³. Los

interlocuteurs économiques et sociaux. Définition du public concerné par un Eures transfrontalier, conception de l'outil en s'appuyant sur les expériences déjà engagées en Europe. Date: Étude: mai-octobre 1996. Présentation du projet pour validation et demande des financements européens: fin 1996. Financements: Union Européenne (programme EURES).

²²² De forma orientativa tómesese como referencia las apuntes contenidos en la *Eurorégion. Bilan intermédiaire (juillet 1995-mai 1996)*: "Après 5 ans de négociation, la convention franco-catalane pour le fonctionnement de la station internationale de Puigcerda a été signée a Llivia, le 23 février dernier, en présence d'A.V, ministre catalan de l'environnement, de Ll. C, ministre catalan chargé des affaires extérieures, de F.C, Député-Maire du Soler, Président de la Comission des Finances du Conseil Regional du Languedoc-Roussillon, représentant le Président de la Région, J.B,n de J.J.F, Maire de Bourg-Madame et Président du Syndicat Mixte de la Station International d'épuration de Puigcerda, du Conseiller Général de Saillagouse et des maires des communes françaises de Dorres, Angoustrine et UR. Grâce à cette convention la station de Puigcerda pourra épurer les eaux usées de Bourg-Madame, des communes françaises de la Solane (Dorres, Ur, Angoustrine) et de la Llivia, comme cela était prévu dans le projet commun financé par les volets français et espagnols du programme européen INTERREG I."

²²³ En torno a ello, *vid.* BRENNER, P.: "A travers les échanges d'expériences des Régions", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 14-16.

recursos se obtenían con cargo al art. 10 del Reglamento FEDER y en su primera etapa fueron gestionados por dos organismos de composición regional la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) y la CMRE²²⁴.

Los planes que podían emprenderse conforme a este programa tenían una dotación limitada de un año de duración y se ceñían a materias relacionadas con el desarrollo económico de las colectividades territoriales²²⁵. Los problemas con los que se encontraban se centraban, básicamente, en la actitud de las autoridades estatales y la falta de medios de algunas entidades locales²²⁶. Con todo, ésta había dado pie a diversos proyectos que se materializaban en coloquios especializados, bolsas de intercambio, publicaciones conjuntas, consorcios de compras públicas de equipos o de servicios, intercambios profesionales, etc²²⁷.

Por su parte, el actual Programa de Acción para las Colectividades Territoriales en Europa -PACTE- ha sustituido al anterior y tiene un periodo comprendido de 1994 a 1999. Pero sus principales objetivos siguen siendo los mismos que el

²²⁴ Las colectividades presentaban sus proyectos ante el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), -anterior organismo gestor y técnico de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), hoy extinto y, éste, a su vez, los exponía ante la Comisión Europea para su aprobación. De forma ilustrativa, I. de HARO ARAMBERRI explicaba que dentro del marco del Proyecto, *Promoción del Turismo Integrado* se efectuó, junto con la Región de Algarve, un estudio relativo al patrimonio cultural y natural de las dos entidades y se trazaron tres rutas turísticas comunes editándose dos folletos y realizándose un video que fue expuesto en una jornada de conclusión. Vid. "Andalucía y la cooperación interregional y transfronteriza", *Europa-Junta*, n° 18, 1993, pp. 11-12.

²²⁵ En el anterior *Programa de Intercambio de Experiencias* participaron algunas CCAA y ciudades españolas en la dirección de proyectos: Andalucía, Castell-León, Extremadura, Galicia, País Vasco y Valencia, por una parte. Por otra, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Guadalajara, Irún, Madrid, Oviedo, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza. Con mayor detalle, vid. CAMHIS, M.: "La cooperación transfronteriza e interregional a nivel europeo", *Europa-Junta*, n° 18, 1993, pp. 5-10.

²²⁶ *Ibidem*

²²⁷ BRENNER, P.: "A travers les échanges d'expériences des Régions", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 14.

anterior²²⁸. Este Programa comunitario es el único a través del cual las colectividades regionales han podido participar de forma directa en la ejecución de las políticas comunitarias²²⁹.

²²⁸ ARE.: "Le programme Pacte d'échanges d'expériences de la commission européenne", *Régions d'Europe*, n° 9, 1994, p. 77.

²²⁹ FIORUCCI, B.: "Les PEEs: six années de coopération interrégionale (1989-95)", *Régions d'Europe*, n° 10, 1995, pp. 44-45.

CAPÍTULO QUINTO

LOS ACUERDOS EXTERIORES EN ESPAÑA

- I. Consideraciones generales
- II. Marco constitucional referencial: el art. 149.1.3 de la Constitución Española de 1978
 1. Delimitación del término relaciones internacionales
 2. Las relaciones internacionales como una materia
 3. Las relaciones internacionales como un ámbito de actuación
 4. Otras interpretaciones
 5. Fundamento de los acuerdos exteriores de las CCAA en base a las diversas interpretaciones del art. 149.1.3.
 - A. Según la interpretación de las relaciones internacionales como una materia
 - B. Según la interpretación de las relaciones internacionales como un ámbito de actuación
 - a. La teoría del núcleo duro de las relaciones internacionales
 - b. La teoría de la autonomía
- III. La regulación a través de los estatutos de autonomía
 1. Participación indirecta: cláusulas estatutarias relacionadas con la celebración de tratados del Estado
 - A. Rasgos comunes
 - B. Derecho a instar la negociación
 - a. Contenido
 - b. Alcance
 - c. Efectos
 - C. Derecho a recibir información
 - a. Contenido
 - b. Alcance
 - c. Efectos
 - D. Otras cláusulas: las cláusulas de ejecución de tratados y el caso particular de Canarias
 2. Participación directa: la asunción implícita de la

capacidad para concluir acuerdos con entidades extranjeras

3. Interacción entre las disposiciones estatutarias que directa o indirectamente inciden en la capacidad de concluir acuerdos exteriores

IV. Otras normas

1. Carácter disperso de la normativa interna
2. La delegación de competencias a través de la vía del 150.2 de la Constitución

V. La participación de España en la conclusión de acuerdos-marco multilaterales tendentes a regular esta materia en el ámbito europeo

1. La Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza
2. El protocolo adicional a la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza de 1995
3. Otros trabajos en proceso de elaboración
 - A. El proyecto sobre cooperación interterritorial de 1993
 - B. El proyecto de Carta sobre autonomía regional de 1996

VI. La conclusión de tratados internacionales por España con países fronterizos para regular aspectos concretos de esta materia

1. El tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de marzo de 1995
 - A. Características generales
 - B. Novedades
2. Otros tratados
 - A. El Canje de Cartas entre Francia y España de 21 de octubre de 1994

- B. Los Tratados celebrados entre España y Portugal sobre aspectos transfronterizos
- 3. Problemas que presenta la celebración de tratados internacionales sobre cuestiones fronterizas

I. Consideraciones generales

El art. 149.1.3 de la CE atribuye en exclusiva al Estado, las relaciones internacionales. Según la interpretación que se realice de esta disposición, la conclusión por las CCAA de acuerdos exteriores quedará situada dentro o fuera del marco constitucional vigente. Así, las principales corrientes son, por un lado, considerar que la capacidad de concluir acuerdos exteriores es una competencia más, susceptible de ser atribuida por el Estado a las CCAA mediante las oportunas delegaciones normativas o, por otro, estimar que se trata de una facultad que desarrolla algunas de las competencias que ya poseen por lo que no será necesario tal delegación.

De cualquier modo, la actuación de las CCAA en el ámbito exterior es cada vez más rica y la práctica, en este sentido, muestra como algunas de las insuficiencias o lagunas legales se han tratado de salvar con la adopción de medidas puntuales aplicables a algunas situaciones en las que han intervenido las CCAA o, simplemente, se han tolerado sin mayores consecuencias.

En particular y, respecto a la conclusión de acuerdos exteriores cabe distinguir dos tipos: en primer lugar, la participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales por el Estado español, en tanto que éstas actuarían como órganos del mismo. En segundo lugar, la participación de las CCAA en la realización de acuerdos exteriores con otros entes extranjeros de forma autónoma aunque, eventualmente, bajo la supervisión y control de las autoridades centrales.

La primera faceta se desarrolla ligeramente en algunos Estatutos de Autonomía¹ que prevén la facultad de instar al Estado la negociación de tratados y la facultad de recibir información sobre su celebración cuando afecten a materias de su

¹ En adelante, EA.

competencia. A ello cabe añadir otras maneras de participación de las CCAA que han sido utilizadas, a veces, en ausencia de normativa expresa, esto es, la intervención preparatoria o directa en la negociación de tratados.

Pero este tipo de intervención puede abarcar, incluso, aspectos más novedosos -no utilizados por el momento- como la celebración por las CCAA de tratados². Esto último, puede tener su cobertura normativa en cualquiera de las dos grandes corrientes expuestas: a través de la delegación de competencias estatales o, por el contrario, sin efectuar tal traspaso por entender que las CCAA actúan como órganos del Estado.

La segunda, en cambio, presenta mayores dificultades porque los acuerdos exteriores propios se desarrollan con bastante libertad y, en la mayoría de veces, por no decir en casi todas, no existe un control por parte de las autoridades centrales sobre el particular. Aún así, recientes tendencias normativas y oficiosas apuntan por resolver, de algún modo, el problema de la información y control sobre los mismos.

En ambos casos, la necesidad de coordinación entre el Estado y las CCAA se hace visible, precisamente, por la diversidad de competencias, (exclusivas, compartidas, concurrentes) y por el distinto grado de competencias que poseen las 17 CCAA³. En la actualidad, la búsqueda de un foro susceptible de poner en marcha este tipo de cooperación podría situarse dentro de la

² En cualquier caso, se trata de averiguar cuáles son las máximas posibilidades que puede ofrecer nuestro ordenamiento estatal, en base a su estructura compleja, procurando no entrar en discusiones relativas a si el *ius ad tractatum* de las colectividades-miembro es una facultad que sólo puede darse en países de naturaleza federal y alejando, como señala B. PENDÁS, "la polémica ya obsoleta entre los mejores constitucionalistas contemporáneos, en torno a las analogías y diferencias entre los Estados federales y regionales", *vid.* "Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías", *Noticias CEE*, n° 40, 1988, p. 25.

³ Máxime si esta colaboración resulta a todas luces necesaria a nivel interno. *Vid.* CLAVERO, M.: "La elaboración del título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías", *RER*, n° 44, 1996, pp. 33 y ss., (esp. p. 43).

institucionalización y funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas así como en la cooperación bilateral que, en su caso, se origine dentro del marco de la primera.

Así, el presente capítulo se va a centrar en la regulación normativa existente y en eventuales actuaciones futuras sobre la participación de las CCAA en la conclusión de acuerdos exteriores. La razón de analizar, desde el punto de vista jurídico, este tipo de instrumentos, en lugar de otras prácticas que han recibido denominaciones como actuaciones de promoción exterior, actividades de relieve internacional o cooperación exterior, por citar algunas, se debe a que, cualquiera de las mencionadas, puede encontrarse recogida en los primeros⁴. De hecho, éstas empiezan a originar problemas cuando se las contempla en los mismos, es decir, en instrumentos formales susceptibles de generar efectos obligacionales para las CCAA y vulnerar así, el reparto competencial interno⁵. En cualquier caso, se trata de una opción no contradictoria con otras formas de solución jurídica en lo que concierne a la actuación, en general, de las CCAA en el ámbito internacional.

⁴ De forma ilustrativa: actividades de promoción exterior: "incentivando especialmente las actividades que tengan como objetivo el estudio de todos los aspectos relacionados con la planificación y ejecución de políticas de desarrollo regional", *Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, las Universidades Andaluzas y las Universidades Nacionales de Cuyo, San Juan, San Luís y el Cricyt, para la realización de proyectos de investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991. Actividades de cooperación: "Considerant que és necessari per la materialització de la cooperació entre Catalunya, Cork och Gävleborg d'una estructura organitzativa...", *Protocol de Constitució de l'organisme de coordinació de la cooperació entre Catalunya i Gävleborg en matèria de formació d'adults i de cultura*, Barcelona, 16 de diciembre de 1996. Viajes y Encuentros de autoridades autonómicas: "Mantener contactos permanentes y constituir comisiones de trabajo selectivamente, al objeto de acordar recíprocamente propuestas rápidas y consecuentes para el desarrollo de la cooperación...", *Declaración conjunta sobre las directrices principales de la cooperación entre el Estado Libre de Baviera y el País Vasco*, Munich, 13 de julio de 1994.

⁵ Así, que una Resolución de un Parlamento autonómico aluda a algún evento internacional, que se promocióne un determinado producto en el exterior, que las autoridades autonómicas viajen, que se transfiera financiación para inaugurar un congreso o se establezca una oficina comercial fuera de las fronteras nacionales, no genera tantos problemas como cuando esto mismo se formaliza a través de un acuerdo exterior.

II. Marco constitucional referencial: el art. 149.1.3 de la Constitución Española de 1978

Tradicionalmente se afirmaba que las relaciones internacionales eran competencia exclusiva del Estado, concebido como un único ente capaz de actuar en la esfera exterior. Ésta parece ser, en una primera aproximación, la concepción básica establecida en la CE al atribuir al Estado, en el párrafo 3 del art. 149. 1, y sin más especificaciones, la competencia exclusiva en materia de *relaciones internacionales*. Éstas constituirían una más de las materias que competencialmente le corresponden en exclusiva.

Los términos en los que se redactó la citada disposición, fueron desde el primer momento árdamente criticados desde muchos sectores de la doctrina española. Sin embargo, se pueden distinguir, principalmente, dos corrientes contrapuestas que han establecido el alcance del art. 149.1.3 de la CE: en primer lugar, la teoría que entiende que este precepto atribuye la titularidad plena de la competencia al Estado y en consecuencia, las actuaciones exteriores encontrarían su justificación por otras vías.

En segundo lugar, la posición que ha considerado el concepto de relaciones internacionales no como una materia propia sino como un conjunto de actividades que tienen en común el hecho de ejercerse fuera del ámbito estatal. Así, se ha afirmado la exclusividad del Estado en este ámbito, pero sólo respecto a su núcleo esencial (celebración de tratados, establecimiento de la guerra y la paz, representación diplomática) de lo contrario, las CCAA se verían despojadas de las competencias atribuidas a nivel interno.

Asimismo, cabe relacionar con el precepto mencionado, otras disposiciones constitucionales que se refieren a la exclusiva competencia del Estado fuera de sus fronteras, en concreto, los arts. 149.1.10 en materia de comercio exterior y el art. 149.1.16

en materia de sanidad exterior⁶.

1. Delimitación del término relaciones internacionales

En sentido amplio, se puede señalar que el término relaciones internacionales no significa en todos los casos lo mismo e incluso, no siempre se ha equiparado con el de relaciones exteriores. Por un lado, cabe considerar que internacional se contrapone a interno y por otro, que internacional sólo abarca las relaciones interestatales. A diferencia del primero en el que se identificaría esta expresión con la de exterior, el segundo supuesto permite entender que en el ámbito exterior, (o sea, más allá de las fronteras nacionales), pueden actuar otros entes distintos a los Estados, (aquí cabría incluir a las CCAA), sin invadir la esfera del DIP. Ésta es una de las tendencias que se empiezan a gestar en el ámbito del Consejo de Europa, en concreto, el Proyecto de Carta de Autonomía Regional de 1996 contrapone relaciones inter-nacionales a relaciones inter-regionales.

Igualmente, el término relaciones internacionales cuenta con otras acepciones como la que defiende la Prof. E. Barbé desde la disciplina que recibe el mismo nombre que considera que además de tener un contenido amplio, debe englobar a una "*pluralidad de actores internacionales*"⁷.

Por otra parte, en nuestro ordenamiento interno, el Proyecto de Constitución de 1873 aludió al término -relaciones exteriores- y la Constitución de 1931 se sirvió de ambas expresiones como sinónimas. Posteriormente, en el ante-proyecto de la Constitución

⁶ Aunque existen otros aspectos exteriores de titularidad estatal previstas en la CE como inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo régimen aduanero, abanderamiento de buques, control del espacio aéreo y matriculación de aeronaves.

⁷ Noción que parte de una definición de A. TRUYOL y que es defendida por la autora. Vid. BARBE, E.: *Relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 20.

vigente se refirió en el art. 138.3 como competencia exclusiva del Estado a las "relaciones internacionales, representación diplomática, consular y, en general, en el exterior, celebración de tratados y fiscalización de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos".

A éste se presentaron enmiendas que partían del Grupo Vasco y del Grupo Catalán. El primero, solicitó la posibilidad de concluir acuerdos -con el consentimiento del Gobierno- en el ámbito de sus competencias⁸. El segundo, abogó por limitar la competencia exclusiva del Estado a las relaciones entre éste y la Comunidad Internacional y la representación diplomática y consular. Ambas fueron rechazadas y ni siquiera llegaron a debatirse en el Pleno⁹.

De cualquier modo, la expresión "relaciones internacionales", no ha sido concebida de la misma forma ni por las diversas disciplinas y, dentro de cada una de ellas, por la doctrina, ni por las sucesivas constituciones españolas que no han acabado de perfilar su alcance. Ante este abanico de variables, en la actualidad, se busca una teoría que sin contravenir el mandato constitucional, sea acorde con la estructura compleja del Estado español y contemple, en cierta manera, la actuación exterior de las CCAA. En este caso, si bien en los albores de la CE algunos autores se mostraron remisos a admitirla, hoy en día, ante el avance imparable de las prácticas

⁸ En concreto: "En aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos pueden concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado". Enmienda 659 del Grupo Parlamentario Vasco. *Diario de Sesiones del Congreso* de 15 de junio de 1978, n° 90, p. 3314. Con esta enmienda se pretendía que el Estado no asumiese facultades atribuidas a nivel interno a las CCAA. Para mayor detalle, *vid.* POMED SÁNCHEZ, L.A.: "La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional", *RAP*, n° 123, 1990, p. 231-232.

⁹ En particular, la enmienda vasca fue rechazada por la Ponencia por entender que concedía a los territorios la capacidad de concluir acuerdos internacionales. Hubo quien siguió defendiendo la misma por entender que, si se negaba esta posibilidad, las CCAA estarían delegando facultades de las que son titulares. Con mayor profusión respecto a estas enmiendas y, en general, en relación a todo el proceso pre-constituyente y autonómico, *vid.* RODRIGUEZ CARRION, A.: "Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales", *Boletín Informativo ILA, (sección española)*, n° 8, 1981, pp. 1 y ss.