

TESIS DOCTORAL

LA REGULACION JURIDICA INTERNA E INTERNACIONAL DE LOS ACUERDOS EXTERIORES DE LAS COLECTIVIDADES REGIONALES EUROPEO OCCIDENTALES: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

Presentada por Susana Beltrán García, Prof. Ayudante de derecho internacional público, Universitat Autònoma de Barcelona

Dirigida por el Doctor Joan Lluís Piñol i Rull, Catedrático de derecho internacional público, Universitat Autònoma de Barcelona

Bellaterra, mayo de 1998

CAPÍTULO PRIMERO  
 EVOLUCION DE LA COOPERACIÓN EXTERIOR DE LAS COLECTIVIDADES  
 TERRITORIALES

I.	Concepto de colectividad territorial . . . . .	p. 4
	1. Terminología . . . . .	p. 4
	2. Definición . . . . .	p. 5
II.	Concepto de exterior . . . . .	p. 8
	1. Terminología . . . . .	p. 8
	2. Definición . . . . .	p. 10
	3. Conceptos vinculados al término exterior . . . . .	p. 12
	A. Cooperación exterior . . . . .	p. 12
	B. Acuerdos exteriores . . . . .	p. 14
III.	Evolución histórica del reconocimiento de algunos Estados del <i>ius contrahendi</i> internacional de sus colectividades territoriales . . . . .	p. 15
IV.	El concepto de autonomía internacional de las colectividades territoriales . . . . .	p. 25
	1. El concepto de autonomía clásico . . . . .	p. 25
	A. Según los derechos internos . . . . .	p. 26
	B. Según el derecho internacional . . . . .	p. 27
	2. Nuevas acepciones de la autonomía internacional . . . . .	p. 31
	3. La autonomía internacional de las colectividades territoriales . . . . .	p. 33
	4. Manifestaciones de la autonomía internacional . . . . .	p. 35
	A. Manifestaciones generales . . . . .	p. 35
	B. Manifestaciones particulares . . . . .	p. 36
V.	Las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 sobre el derecho de los tratados . . . . .	p. 37
	1. El <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional . . . . .	p. 38
	2. Posiciones estatales . . . . .	p. 48
	3. La Convención de Viena de 1969 y el <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales . . . . .	p. 50
	A. Omisión del <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales . . . . .	p. 51
	B. Consecuencias derivadas de la omisión del <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales . . . . .	p. 55
	4. La Convención de Viena de 1986 . . . . .	p. 58
VI.	La cuestión de la responsabilidad internacional del Estado por los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales . . . . .	p. 59
	1. Situación anterior a la aprobación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados de 1980 . . . . .	p. 59

A.	Tesis sostenidas por los miembros de la CDI . . . . .	p. 60
a.	Tesis favorables a la atribución de responsabilidad a las colectividades territoriales . . . . .	p. 61
b.	Tesis contrarias a la atribución de responsabilidad a las colectividades territoriales . . . . .	p. 62
c.	Tesis fluctuantes . . . . .	p. 64
B.	Reglas enunciadas en los debates de la CDI . . . . .	p. 64
C.	Colectividades a las que se les aplica las reglas . . . . .	p. 65
2.	El proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 1980 . . . . .	p. 67
A.	Los artículos 5, 6 y 7 aprobados por la CDI . . . . .	p. 67
B.	Reglas extraídas de los artículos aprobados . . . . .	p. 69
C.	Colectividades a las que se les aplica las reglas . . . . .	p. 70
3.	Aplicación y consecuencias derivadas del principio de autonomía internacional de las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales . . . . .	71
A.	Utilización de la noción de autonomía en el seno de la CDI . . . . .	p. 71
a.	Antes de la aprobación del proyecto . . . . .	p. 71
b.	En los artículos 5, 6 y 7 del proyecto . . . . .	p.73

## CAPITULO SEGUNDO

I.	Consideraciones generales . . . . .	p. 79
II.	Evolución y características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas a partir de 1947 . . . . .	p. 80
1.	Evolución histórica . . . . .	p. 81
A.	Primera etapa, (1950-1984) . . . . .	p. 81
B.	Segunda etapa, (1985-1992) . . . . .	p. 83
C.	Tercera etapa, (1993-1998) . . . . .	p. 84
2.	Características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas . . . . .	p. 87
A.	Heterogeneidad de entidades . . . . .	p. 87
B.	Intereses comunes . . . . .	p. 88
C.	Aspiraciones de influir en el proceso de construcción europeo y mundial . . . . .	p. 90
D.	Dimensión unitaria del espacio exterior . . . . .	p. 92
3.	Líneas de evolución de la cooperación exterior . . . . .	

	desarrollada por colectividades territoriales europeas	p. 94
II. g	A. Evolución de la cooperación exterior	p. 94
	B. Factores que condicionan la evolución de las cooperaciones exteriores de las colectividades territoriales europeas	p. 95
III. g	a. Los Estados	p. 95
	b. Las organizaciones internacionales	p. 97
III. g	La construcción de estructuras de representación de las colectividades territoriales europeas	p. 98
1. g	Organismos de cooperación creados por las colectividades territoriales	p. 101
	A. La cooperación en el arco alpino	p. 101
	B. Otros organismos de cooperación	p. 101
2. g	Organismos de representación de las colectividades territoriales creados en el seno de organizaciones internacionales	p. 105
	A. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE-	p. 105
	B. El Comité de las Regiones	p. 106
IV. g	Corrientes doctrinales relacionadas con el <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales	p. 107
1. g	La teoría del principio de soberanía indivisible del Estado	p. 107
	A. Teorías que niegan el <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales	p. 109
	B. Teorías que afirman el <i>ius ad tractatum</i> de las colectividades territoriales	p. 110
	a. La teoría de la colectividad territorial como órgano del Estado	p. 110
	b. La teoría que distingue el concepto de soberanía del concepto de soberanía de las competencias internacionales	p. 112
	B. Acuerdos con Estados	p. 112
	C. Acuerdos con organismos de Estados	p. 114
	D. Acuerdos con organismos de Estados	p. 114
	3. La teoría de la personalidad jurídica internacional de las colectividades territoriales	p. 115
V. g	Corrientes doctrinales relacionadas con el <i>ius contrahendi</i> de las colectividades territoriales a la luz de los cambios producidos en Europa	p. 117
	A. Acuerdos transfronterizos	p. 117
	B. Acuerdos con organismos de Estados	p. 118
	1. Teorías que identifican el ámbito exterior con el principio de unidad de acción del Estado	p. 118

174	3.	Otras formas de control en proceso de estudio	p. 505
174	A.	La reforma del Senado	p. 505
174	B.	El Anteproyecto de Ley de Tratados Internacionales	p. 506
V.		El informe técnico del General Técnico de Asuntos Exteriores de la República	p. 506
		CAPÍTULO OCTAVO. Aspectos generales de la eventual formación de una costumbre internacional de ámbito europeo y principios que inspiran los acuerdos exteriores de las colectividades regionales	p. 507
		I. Consideraciones generales	p. 509
		II. Elemento material de la costumbre internacional en el ius contrahendi	p. 509
	1.	Condiciones del elemento material en el ius contrahendi	p. 510
	A.	Aceptación general	p. 510
	B.	Uniformidad	p. 510
	C.	Duración de la práctica	p. 510
	2.	Indicios del elemento material en la normativa territorial de las colectividades	p. 510
	A.	Disposiciones convencionales	p. 510
		a. Directas	p. 513
		b. Indirectas	p. 513
	B.	Declaraciones políticas	p. 518
		a. Consejo de Europa	p. 518
		b. Comunidad Europea	p. 518
	C.	Disposiciones estatales	p. 518
III		Elemento espiritual en el ius contrahendi	p. 520
	1.	Condiciones de la opinión iuris	p. 520
	2.	Indicios de la opinión iuris	p. 520
	A.	Tratados	p. 521
	B.	Actos internos de los Estados	p. 529
IV		Principios que rigen los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales	p. 530
	1.	El principio de autonomía internacional de las colectividades territoriales	p. 530
	2.	Principios de los que se deriva el principio de autonomía internacional de las colectividades territoriales	p. 536
	A.	El principio de cooperación	p. 536
	B.	El principio de legitimidad democrática	p. 536
	C.	Otros	p. 543
V.		Responsabilidad	p. 544
		BIBLIOGRAFIA	p. 507

## CAPÍTULO PRIMERO

### EVOLUCION DE LA COOPERACIÓN EXTERIOR DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

- I. Concepto de colectividad territorial
  1. Terminología
  2. Definición
- II. Concepto de exterior
  1. Terminología
  2. Definición
  3. Conceptos vinculados al término exterior
    - A. Cooperación exterior
    - B. Acuerdos exteriores
- III. Evolución histórica del reconocimiento de algunos Estados del *ius contrahendi* internacional de sus colectividades-miembro
- IV. El concepto de autonomía internacional de las colectividades territoriales
  1. El concepto de autonomía clásico
    - A. Según los derechos internos
    - B. Según el derecho internacional
  2. Nuevas acepciones de la autonomía internacional
  3. La autonomía internacional de las colectividades territoriales
  4. Manifestaciones de la autonomía internacional
- V. Las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 sobre el derecho de los tratados
  1. El *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional
  2. Posiciones estatales
  3. La Convención de Viena de 1969 y el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales
  4. La Convención de Viena de 1986
- VI. La cuestión de la responsabilidad internacional del Estado por los acuerdos exteriores de las colectividades

territoriales

1. Situación anterior a la aprobación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados de 1980
  - A. Tesis sostenidas por los miembros de la CDI
    - a. Tesis favorables a la atribución de responsabilidad a las colectividades territoriales
    - b. Tesis contrarias a la atribución de responsabilidad a las colectividades territoriales
    - c. Tesis fluctuantes
  - B. Reglas enunciadas en los debates de la CDI
  - C. Colectividades a las que se les aplica las reglas
2. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 1980
  - A. Los artículos 5, 6 y 7 aprobados por la CDI
  - B. Reglas extraídas de los artículos aprobados
  - C. Colectividades a las que se les aplica las reglas
3. Aplicación y consecuencias derivadas del principio de autonomía internacional de las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales
  - A. Utilización de la noción de autonomía en el seno de la CDI
    - a. Antes de la aprobación del proyecto
    - b. En los artículos 5, 6 y 7 del proyecto
  - B. Efectos de la aplicación del principio de autonomía internacional en las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales
    - a. Actuaciones exteriores comprendidas
    - b. Actuaciones exteriores excluidas

- C. Efectos de la aplicación del principio de autonomía internacional en los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales
  - a. Acuerdos comprendidos
  - b. Acuerdos excluidos



## CAPÍTULO I

### LA COOPERACIÓN EXTERIOR DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

#### I. Concepto de colectividad territorial

##### 1. Terminología

Existen diversas acepciones para designar una serie de entidades caracterizadas, en general, por ser distintas a los Estados y a los particulares. Tanto los textos jurídicos internos e internacionales como la doctrina han utilizado, indistintamente, términos similares al de colectividad territorial: entidades subestatales<sup>1</sup>, entidades políticas subestatales<sup>2</sup>, entidades infraestatales, componentes intra-territoriales, componentes intraestatales<sup>3</sup>, colectividades descentralizadas, colectividades autonómicas, colectividades regionales, organismos autónomos, entes subnacionales<sup>4</sup>, colectividades políticas extranjeras<sup>5</sup>, etc. A veces, incluso, se han empleado conjuntamente varios de estos vocablos como colectividades territoriales descentralizadas<sup>6</sup> o colectividades

---

<sup>1</sup> PIÑOL J.L ed alia.: *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees, Quaderns de Treball*, n° 33, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> DE BRUYKER, Ph.: "Le rôle politique des régions dans les Etats fédéraux ou ^regionalisés^: bilan et perspectives", 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. 40.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> LEJEUNE, Y.: "Les relations extérieures des Communautés et des Régions", *Les cahiers constitutionnels*, n° 1-2, 1987, p. 23.

<sup>6</sup> LEJEUNE: *op. cit.*, p. 13.

públicas infraestatales<sup>7</sup>.

En este trabajo se ha optado por el término <<colectividad territorial>> en lugar de otros que, quizás, en algún momento, puedan parecer más apropiados por la razón de que ha sido recogido en textos jurídico-internacionales y, tal como se analizará posteriormente, se considera que su regulación debe partir, en último extremo, del DI.

## 2. Definición

El concepto de colectividad territorial que se va a manejar en esta tesis pretende abarcar supuestos muy amplios que comprendan a todo tipo de entidades que no sean en puridad ni sujetos de DI, (Estados, organizaciones internacionales o entes especiales), ni particulares (personas físicas o jurídicas). Ha interesado, por tanto, encontrar una fórmula que refleje las relaciones emprendidas por colectividades de muy diversa índole jurídica. Éstas se desarrollan entre ellas o bien con otro tipo de entes como los sujetos de DI o los particulares. La franja intermedia que separa los últimos entes mencionados es la que permite ubicar a las colectividades territoriales.

En los textos jurídico-internacionales no existe ninguna definición expresa de colectividad territorial pero se acerca bastante a esta idea lo previsto por Bedjaoui en el 6º proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados de 1973 que estableció lo siguiente:

"Variante A . . .

A los efectos de los presentes artículos, por <<colectividad territorial>> se entenderá cualquier división administrativa del territorio de un Estado.

Variante B

A los fines de los presentes artículos, por <<colectividad

---

<sup>7</sup> LEVRAT, N.: *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, Paris, 1994.

territorial>> se entenderá toda división administrativa del territorio de un Estado que, aún caracterizada por un territorio, una población y una autoridad administrativa propios, carezca de personalidad jurídica internacional"<sup>8</sup>.

También, el término <<colectividad territorial>> ha sido recogido en algunos textos elaborados en el Consejo de Europa pero ha dejado a los derechos internos su conceptualización:

"A los fines del presente Convenio, por <<comunidades o autoridades territoriales>> se entienden las comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado"<sup>9</sup>.

Sin embargo, esta idea amplia de colectividad territorial también se ha desprendido de los mencionados trabajos porque al establecer una remisión a cada uno de los derechos estatales ha implicado englobar a una diversidad de entidades de naturaleza jurídica diversa<sup>10</sup>.

Por su parte, dentro de la categorización de <<colectividad territorial>> existe, a su vez, la clásica división entre colectividades regionales y colectividades locales. No obstante, por la posición adoptada en este trabajo de agrupar a todas las entidades territoriales no se va a proceder a delimitar cada una de estas dos nociones. Las razones que han sugerido este posicionamiento guardan estrecha relación con el tratamiento jurídico que deben recibir cuando actúan en el exterior y que se considera que, pese a las distintas naturalezas, ha de ser

---

<sup>8</sup> BEDJAOUI, M.: "6° informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados", An.CDI, vol. II, 1973, p. 66.

<sup>9</sup> Art. 2.2 de la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza. En similares términos, el art. 1.1 del Protocolo Adicional de 1995 a la Convención-marco de 1980. Art. 3.1 (referido a las colectividades regionales) del proyecto de Carta sobre autonomía regional de 1996. O el art. 1. b del proyecto sobre cooperación interterritorial de 1993.

<sup>10</sup> Entre otras, la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza de 1980 se aplica a los Länder alemanes; Regiones francesas; Comunidades Autónomas españolas; Municipios, Consejos de Condado y Federaciones locales suecas; Regiones, provincias, mancomunidades municipales de servicios y de obra italianas, etc.

idéntico.

Asimismo, esta concepción se ha reflejado en los organismos creados en el seno de las organizaciones internacionales que comprenden a colectividades territoriales diversas, (p.e Comité de las Regiones de la Comunidad Europea que engloba a colectividades locales y regionales o de forma parecida en el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, - CPLRE-). Igualmente puede señalarse de los tratados internacionales bilaterales concluidos por los Estados en la materia<sup>11</sup>. Y, finalmente, un gran sector de la doctrina ha abordado, también, esta temática de forma conjunta.

Pese a no incluir en la noción de colectividad territorial, *strictu sensu*, a ciertas autoridades administrativas como p.e los ministerios, esto es, dependientes o adscritos al poder central son, igualmente, objeto de este trabajo por varios motivos: se relacionan de una forma más o menos estrecha con colectividades territoriales y la problemática es similar al existir una laguna jurídica para este tipo de colaboraciones. De hecho, algunos autores han abordado una categorización conjunta de todas ellas tipo actuación de <<autoridades administrativas u organismos públicos de diversos países para descartarlos de conceptos provinientes del DI como son los tratados internacionales<sup>12</sup> o de conceptos muy amplios que abarquen el estudio de todos los acuerdos concertados por entidades no puramente privadas y distintas a los Estados<sup>13</sup>.

Por ello, buscar una noción cerrada de región, entidad local

---

<sup>11</sup> En este sentido, vid. CdE.: *Explanatory report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Strasbourg, 1980, p. 12.

<sup>12</sup> S. BASTID p.e excluye de la categoría de tratado: "les accords entre autorités administratives ou organismes publics de divers pays lorsque ceux-ci n'agissent pas pour le compte de l'État (...)", *Les traités dans la vie internationale*, Economica, Paris, 1985, p. 20.

<sup>13</sup> BURDEAU, G.: "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", *Mélanges offerts a Paul Reuter, le droit international: unité et diversité*, Pedone, Paris, 1981, p. 105.

o afines para explicar la actuación exterior de un tipo concreto de entidad resulta insuficiente porque no puede cubrir todos los aspectos y variedades que presentan estas prácticas. Ni siquiera, las previsiones de los derechos internos logran abarcar todos los tipos de colectividades que llegan a actuar en ese ámbito porque posiblemente no cuentan con el soporte jurídico necesario o aún no han sido creadas<sup>14</sup>. Esta situación es parecida a la que P. Romus señaló respecto a las regiones: <<el hecho regional se ha impuesto al derecho>><sup>15</sup>.

Con todo, se es consciente de los riesgos de una definición global de colectividad territorial en la que convergen tipos de entidades de naturaleza muy diversa como p.e los Länder alemanes, la alcaldía de la Massana (Andorra) o una asociación de municipalidades de la Región del Danubio<sup>16</sup>. Sin embargo se ha preferido reunir las a todas por las razones aludidas: los Estados o, en su caso, las organizaciones internacionales frente al requerimiento de hallar un marco jurídico -general- y, apropiado, que procure resolver las dificultades con las que se encuentran, han optado por un sistema común proveniente del DI.

## II. Concepto de exterior

### 1. Terminología

---

<sup>14</sup> Sirvan de ejemplo las palabras de J.P HEIDER sobre la Región de Alsacia (Francia): "L'activité interrégionale de la Région d'Alsace a débuté bien avant la création des Conseils Régionaux: L'accord de Bonn entre la France, l'Allemagne, et la Suisse de 1975 a mis en place la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse pour les questions de voisinage. Dès 1975, le Président de <<l'Établissement Public Régional>> était invité aux réunions des Comités bipartites et tripartites qui traitaient de la coopération transfrontalière", vid. "L'exemple d'un État unitaire", ARE.: *Les Régions dans la construction de l'Europe*, Strasbourg, 1996, p. 57.

<sup>15</sup> "Le fait régional s'est imposé au droit", *L'Europe régionale*, Coll. Europe, Labor, Bruxelles, 1990, p. 118.

<sup>16</sup> Actuales representantes de la Cámara de las Regiones del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa de respectivamente, RFA, Andorra y Bulgaria.

El vocablo <<exterior>> no ha sido acogido de forma individual sino que acompaña a otros términos a los que atribuye su significado. En este ámbito de estudio va unido a expresiones tales como política exterior<sup>17</sup>, actividad exterior<sup>18</sup>, poder exterior<sup>19</sup>, proyección exterior<sup>20</sup>, acción exterior<sup>21</sup> o relaciones exteriores. <<Exterior>> también se identifica con vocablos como <<acción en el extranjero>><sup>22</sup>.

Las expresiones que incluyen el término <<exterior>> en lugar del de <<internacional>> han servido para calificar las actuaciones emprendidas por colectividades territoriales de varios países distintas a las de sus respectivos Estados<sup>23</sup>. Sin embargo y, con carácter minoritario, se ha utilizado, en ocasiones, el adjetivo <<internacional>> para aplicarlo, también, a este tipo de actuaciones<sup>24</sup> o a nociones afines como la de

---

<sup>17</sup> De Castro, J.L.: "La política exterior de las regiones: el caso vasco", *Comunicación presentada en las Jornadas de Profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Málaga, 1993.

<sup>18</sup> GARCÍA SEGURA, C.: "La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y la integración europea", *Meridiano Ceri*, n° 5, 1995.

<sup>19</sup> GIZZI, E.: "Il potere estero regionali", *Quaderni Regionali*, n° 1-2, 1989.

<sup>20</sup> BORRAS, A.: "Proyección exterior de las Comunidades Autónomas", *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, IEA, Barcelona, 1990.

<sup>21</sup> PIÑOL RULL, J.L.: "Les possibilitats d'acció exterior de Catalunya en el marc de la Constitució Espanyola", *Catalunya, Quebec: dues nacions, dos models culturals*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1988.

<sup>22</sup> LAFORE, R.: "L'action a l'étranger des collectivités territoriales", *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et a l'étranger*, 1988.

<sup>23</sup> Entre otros, TESSIER, M.: "Les relations extérieures du Québec (octobre-décembre de 1991)", *Études Internationales*, vol. XXIII, n° 4, 1992. LUCHAIRE, Y., VANTROYS, A., DOLEZ, B.: "Les relations extérieures des Régions françaises", *La Documentation Française*, Paris, 1992. LEJEUNE, Y.: "Les relations extérieures des Communautés et des Régions", *Les Cahiers Constitutionnels*, n° 1-2, 1986.

<sup>24</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M.: "Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: reflexiones sobre el caso gallego", *Revista de Estudios Internacionales*, 1985.

competencias internacionales<sup>25</sup>.

## 2. Definición

Como se ha avanzado, el término <<exterior>> ha designado cierta actividad de las colectividades territoriales. En particular, la expresión <<relaciones exteriores>> fue recogida en un informe elaborado por J.R Guevara para la anterior Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE-, del Consejo de Europa, en el que distinguió entre las <<relaciones internacionales>> vinculadas tradicionalmente a las relaciones diplomáticas, comercio exterior, defensa, etc. de los Estados y las <<relaciones exteriores>> de las colectividades territoriales<sup>26</sup>.

Esta preocupación por separar el ámbito internacional, propio de los Estados, del ámbito exterior ha servido para explicar y justificar las relaciones emprendidas por las colectividades territoriales más allá de las fronteras nacionales. Con todo, es conveniente matizar la afirmación de que <<exterior>> sólo son las actuaciones realizadas por una colectividad fuera de su territorio porque, a veces, algunas de ellas se han desarrollado sin salir de sus confines y, sin embargo, han sido calificadas de exteriores, p.e la celebración de una feria con participación de diferentes entidades extranjeras dentro de su ámbito espacial. Esto significa que se considera cualquier actuación, poder, actividad, capacidad, etc. como de <<exterior>> por el hecho de desarrollarse por entidades de diferentes Estados. Este último rasgo es el que marcará la diferencia respecto a las actuaciones, poderes, actividades, etc. emprendidas a nivel interno.

---

<sup>25</sup> DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: "Las competencias internacionales de las Comunidades Autónomas", *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985.

<sup>26</sup> GUEVARA, J.R.: *Rapport sur les relations extérieures des collectivités territoriales*, CPLRE, Cde., Strasbourg, 1990.

Esta apreciación no ha sido tomada a la ligera porque, a veces, para eliminar de este ámbito las suspicacias de los Estados se han contrapuesto nociones que han suprimido la connotación de <<exterior>> como p.e distinguir <<relaciones internacionales>>, del de <<relaciones interregionales>><sup>27</sup>. Esta concepción, sin embargo, no se acaba de ajustar a la idea sugerida porque no distingue las relaciones desarrolladas por colectividades regionales de distintos países de otras suscitadas entre colectividades pertenecientes a un mismo Estado. Faltaría, en cualquier caso, el adjetivo de <<exterior>> que las diferenciara tipo: <<relaciones interregionales exteriores>>.

Tomar posicionamiento por la adopción del término <<exterior>> en cualquier definición relacionada con la materia ha sido un paso necesario para establecer, posteriormente, la regulación jurídica aplicable a una serie de prácticas desarrolladas por las entidades territoriales consideradas comunes o que deben recibir similares soluciones. El supuesto anteriormente señalado, <<relaciones interregionales>> no cubre todos los aspectos que pretende cubrir la noción amplia de colectividad territorial ya que deja fuera a otras entidades como a las locales. Ni siquiera un concepto genérico tipo, <<relaciones interterritoriales>> carente del calificativo de <<exterior>> serviría para el objeto propuesto.

En primer lugar por las razones ya apuntadas de que podría ser, igualmente, predicable para las actuaciones efectuadas entre entidades pertenecientes a un mismo país. En segundo lugar y, quizás más importante, no abarca toda la realidad que se intenta aprehender, es decir, cualquier tipo de práctica desarrollada por colectividades territoriales con otros entes extranjeros y no sólo entre ellas, p.e con Estados o con particulares y que, como se ha indicado, se entiende que eventuales soluciones deben tratarse de forma conjunta.

---

<sup>27</sup> En cuanto a la oposición relaciones internacionales - interregionales, vid. DEHOUSSE.: op. cit., p. 239.



### 3. Conceptos vinculados al término exterior

#### A. Cooperación exterior

Conceptualmente se puede definir la cooperación exterior como las acciones o relaciones emprendidas por las colectividades territoriales con otros entes extranjeros. Éstas pueden tener carácter bilateral o multilateral<sup>28</sup>. Las técnicas empleadas por las colectividades para cooperar van desde llamadas telefónicas, búsqueda de socios en foros institucionalizados, diligencias previas en orden a recabar información acerca de sus futuros interlocutores; encuentros puntuales o cumbres entre altos representantes de las entidades que pueden desembocar en la firma de acuerdos e, incluso, en la constitución de organismos permanentes de cooperación. Esta última modalidad es la forma por excelencia de cooperación porque existe una clara voluntad de continuación.

Desde tempranas fechas, las colectividades han procurado dotarse de organismos más o menos estables con el objetivo de constituir estructuras comunes que consoliden los esfuerzos de sus miembros y sirvan, al mismo tiempo, de plataforma conjunta que las represente globalmente ante los Estados, organizaciones internacionales e, incluso, en su propio territorio. Es lo que se ha denominado el fenómeno del asociacionismo regional, local o mixto.

Estas estructuras han recibido, en los textos jurídicos que las han contemplado, diversas denominaciones: organismos de cooperación transfronteriza<sup>29</sup>, asociaciones transfronterizas<sup>30</sup>, grupos de acción concertada<sup>31</sup>, asociación o consorcio<sup>32</sup>,

---

<sup>28</sup> DEHOUSSE, R.: *Fédéralisme et relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1991, p. 239.

<sup>29</sup> Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza. Igualmente, su Protocolo Adicional de 1995.

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> *Ibidem*

asociación internacional<sup>33</sup>, ONG<sup>34</sup>, organismo de cooperación permanente<sup>35</sup>, organismo de cooperación permanente interterritorial<sup>36</sup>, órganos comunes<sup>37</sup>, entre otros. También la doctrina ha utilizado estos mismos vocablos para mencionarlos junto con otros como organismos de animación<sup>38</sup>, organizaciones regionales, organizaciones transnacionales u organizaciones interregionales, etc. En cualquier caso, las distintas denominaciones definen un mismo objeto, -la cooperación más o menos institucionalizada de las colectividades territoriales-.

El problema de la terminología de este tipo de estructuras es que, en ocasiones, se solapa con otros conceptos provinientes del DI y que puede acarrear incertidumbres como el empleo del término <<organización regional>> que en esta rama jurídica define a organismos formados por un número limitado de Estados<sup>39</sup>. Y en cambio, en el terreno de las colectividades territoriales, una <<organización regional>> es aquella que se compone de regiones<sup>40</sup>. Tales confusiones terminológicas son

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> Carta europea de Autonomía Local de 1985.

<sup>34</sup> Convención europea de 1986 sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales, -ONG-.

<sup>35</sup> Proyecto de Convención sobre cooperación interterritorial de 1993.

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> Proyecto de Carta europea de autonomía regional de 1996.

<sup>38</sup> BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M.: Chercher

<sup>39</sup> De forma ilustrativa, S. DREYFUS entiende que: "sont régionales les organisations qui, n'étant pas universelles, ne traduisent qu'une solidarité limitée, entre un nombre limité d'États", *vid. Droit des relations internationales*, (2a Ed) Cujas, Paris, 1981, p. 285.

El propio autor, sin embargo, reconoce que la primera dificultad reside en la búsqueda de una definición precisa para el término, -regional-, según el cual, se refiere, principalmente, aunque no únicamente, a la localización geográfica de los Estados miembros.

<sup>40</sup> La definición de <<organizaciones regionales>> propuesta por Ch. RICQ considera que son aquellas asociaciones de regiones dotadas de personalidad jurídica las cuales se reagrupan por motivos de afinidades geográficas, históricas, funcionales y siempre a un nivel internacional, *vid. "Les organisations régionales en Europe"*, *Les politiques régionales en Europe (Actes du colloque de Genève, mai 1982, Association des Instituts d'Etudes européennes, AIEE)*, Coll. L.E.P Université ERESA, Lausanne, 1985, p. 371-373.

susceptibles de producirse en la medida que lo que se pretende es buscar soluciones o alternativas provenientes de esta rama jurídica para regular la cooperación exterior de las colectividades territoriales.

Tal vez otros vocablos resulten más acertados como el de, <<organización transnacional>>, para designar, igualmente, a la cooperación más o menos institucionalizada desarrollada entre entidades territoriales de diferentes Estados<sup>41</sup>. Con todo, resulta excesivo el alejamiento entre el término colectividad territorial con el de actuación o cooperación exterior.

## B. Acuerdos exteriores

De forma espontánea fue surgiendo, más allá de las fronteras estatales, un tipo de relaciones muy particulares entre entidades de distintos países. Éstas, con el tiempo, se han ido perfeccionando hasta dotarse de instrumentos más o menos formales en los que basar sus vínculos. Aparecieron, entonces, los acuerdos exteriores o pactos suscritos por entidades de contenido muy diverso debido a las distintas capacidades jurídicas que poseían para emprender actuaciones de este tipo.

Frente a esta problemática las partes se han regido, bien por la más débil, es decir, suscribiendo un pacto con marcado contenido político y con pocas prestaciones obligatorias, bien vulnerando, por una de las partes, sus potestades, o actuando más allá de lo previsiblemente tolerado. A veces, se reproducen situaciones en que los auténticos acuerdos no se plasman en el convenio principal sino que se recogen en ulteriores pactos de difícil acceso.

Tratar el *ius contrahendi ius ad tractatum* o la capacidad de concertar acuerdos exteriores

---

<sup>41</sup> DEHOUSSE, R.: *op. cit.*, p. 239.

A la luz de lo expuesto, es posible señalar que los orígenes de los acuerdos exteriores se sitúan alrededor de los años 50 pero no se intensifican hasta 1970, adquiriendo cierta relevancia entre mediados de los 80 y principios de los 90. En la actualidad estos acuerdos se encuentran en un momento álgido de búsqueda de fórmulas más complejas y asunción de mayores compromisos. No obstante, las colectividades territoriales no siempre han contado con las facilidades que tienen, hoy en día, para concertar acuerdos exteriores.

Los Estados originariamente fueron, en la mayoría de casos, remisos a reconocer no sólo la capacidad de concertar acuerdos exteriores (o *ius contrahendi* internacional) de sus colectividades-miembro sino también a cualquier clase de actividad que tuviera la connotación de <<exterior>>. Con el paso del tiempo el rechazo frontal de los países afectados ha ido apaciguándose hacia posiciones más tolerantes tal como se verá, brevemente, a continuación.

### III. Evolución histórica del reconocimiento de algunos Estados del *ius contrahendi* internacional de sus colectividades-miembro

La concesión del Estado a sus entidades-miembro del *ius ad tractatum* (o de cierta capacidad exterior de menor envergadura) fue visto, en un principio, como un peligro para el mantenimiento de su unidad y supervivencia. Las actuaciones de las entidades fuera de las fronteras nacionales se vincularon tempranamente con deseos independentistas o con la búsqueda de un reconocimiento político diferenciado del país de pertenencia en la sociedad internacional<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A propósito de esta idea, L. WILDHABER señaló que: "The insistence of member units on maintaining some external relations is often a sign of internal tensions plaguing the federal union", *vid. Treaty making power and Constitution*, Helbing & Lichtenhau, Basel and Stuttgart, 1971, p. 260.

Este <<temor histórico>> quedó reflejado en normas internas que restringieron o prohibieron la actuación exterior de aquellas reservándose el poder central el monopolio de las relaciones internacionales. E, igualmente, en las posiciones mantenidas por ciertos países en el proceso de elaboración de textos de DI que directa o indirectamente abordaron la temática ya que optaron por eliminar cualquier resquicio que pudiera interpretarse como un reconocimiento de la capacidad exterior de sus entidades<sup>43</sup>. Así, las propuestas de introducir cláusulas que incidieran sobre el particular fueron consideradas como un <<grave peligro>> para la estabilidad del Estado y en base a ello se consideró su supresión. No obstante, entendieron que tal decisión no equivalía a una prohibición para aquellos países que habían reconocido un limitado *ius ad tractatum* en favor de sus entidades-miembro<sup>44</sup> sino sólo el deseo de no fomentar o incentivar los ánimos internacionales de estas últimas.

Este temor, además, se prolongó en las relaciones interestatales en el sentido de que ciertas actuaciones emprendidas por entidades territoriales con terceros países provocaron ligeros malestares entre éstos y el Estado de pertenencia. Por citar algún ejemplo significativo, los contactos entre Francia y Quebec considerada, esta última, como una de las colectividades con mayor tradición exterior ocasionaron, durante cierto tiempo, el enfriamiento entre el país galo y Canadá.

Y en aquellos Estados federales que, por contra, atribuyeron cierto *ius ad tractatum* a sus entidades-miembro fue fruto, en el mejor de los casos, de concesiones históricas pactadas en el proceso de consolidación del Estado<sup>45</sup>. En cualquier caso, la concesión de esta capacidad fue sometida y, de hecho, continua siendo así, al control de las autoridades centrales.

---

<sup>43</sup> REUTER, P.: "Confédération et fédération, 'vetera et nova', *Mélanges Ch. Rousseau*, Pedone, Paris, 1974, pp. 199 y ss.

<sup>44</sup> MARESCA, A.: *Il diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 31.

<sup>45</sup> REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional público*. (2. *Derecho de los tratados*), Tecnos, Madrid, 1987, p. 52.

En relación con lo comentado hasta ahora puede considerarse que, históricamente, existen dos grandes tendencias relacionadas con el reconocimiento estatal del *ius contrahendi*: por un lado, el resultante de un proceso histórico de unión de diversas entidades en Con-Federación como Suiza o la República Federal de Alemania y, por otro, el desencadenado por las pretensiones políticas de determinadas colectividades que aspiraron a este reconocimiento como una manifestación, más, de su propia identidad internacional tal como ocurrió con Quebec respecto de Canadá<sup>46</sup>.

En efecto, la primera gran tendencia tuvo como principal característica que desde los inicios del Estado se concedió, en mayor o menor medida, capacidad de actuación exterior a las entidades miembro. Esta corriente se proyectó en el continente europeo durante el siglo XIX; se ha mantenido en el siglo actual y, con vistas futuras, se observa cierta expansión cuyas consecuencias no son evaluables totalmente, sobre todo, porque convergen con otros factores como es el proceso de integración europea.

Por mostrar esta tendencia puede tomarse el compromiso constitucional Austro-Húngaro de 1867, basado en una monarquía común, que reservó a cada uno de los Estados sus facultades en el terreno del DI. O, por ejemplo, si en la República Federal de Alemania, se hubiese atribuido a la competencia federal todos los asuntos internacionales se hubiese ido en contra de la tradición del derecho federal germánico desde 1871<sup>47</sup>. La creación de la Federación de Alemania del Norte en 1867 consolidada en imperio en 1870 propició que los Estados alemanes, incluso después de su integración en el imperio germano, conservaran parte de sus

---

<sup>46</sup> En general, vid. DI MARZO, L.: *Components Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980, pp. 26-49.

<sup>47</sup> Con anterioridad, en la Confederación germánica (1815-1866), los Estados miembros soberanos siguieron conservando íntegra su capacidad.

competencias internacionales<sup>48</sup>. En 1871, todos los Estados miembros poseían derecho de legación y, en ciertos supuestos, podían aprobar acuerdos<sup>49</sup>. Posteriormente, la Constitución de Weimar de -1919-, reconoció expresamente el *ius ad tractatum* de los Länder y, finalmente, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, vigente en la actualidad, también lo possibilitó.

En cambio, la transformación de Suiza de una Confederación a una Federación en 1848 evolucionó hacia la centralización afectando, también, lo concerniente al *ius ad tractatum* de los Cantones. La Constitución de 1848 revisada totalmente en 1874 les atribuyó cierta capacidad exterior pero fue interpretado, inicialmente, de forma restrictiva. No obstante, los Cantones concertaron acuerdos en diversos ámbitos hasta que, finalmente, contaron con el asentimiento de las autoridades centrales<sup>50</sup>.

En otro enclave europeo, antes de la formación de la Ex-URSS, las antiguas Repúblicas soviéticas disfrutaron de capacidad internacional plena perdiéndola, parcialmente, en 1923 con la creación de la Comisaria de Asuntos Exteriores. La Constitución de la extinta URSS de 1936 estableció, sin embargo, que las Repúblicas federadas poseían el derecho de mantener contactos directos con terceros Estados, incluida la concertación de acuerdos. Y la Constitución de 1977, con ánimos expansionistas y orientada a multiplicar su participación en conferencias y tratados internacionales<sup>51</sup>, reconoció en base a su art. 80 la posibilidad que las proposiciones sobre la conclusión de tratados internacionales pudieran presentarse por las entidades federadas.

---

<sup>48</sup> MOSLER, H.: "Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public", *Mélanges offerts à Henri Rolin (problèmes de droit des gens)*, Pedone, Paris, p. 232.

<sup>49</sup> LEISNER, W.: "A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République Fédérale d'Allemagne", *AFDI*, 1960, pp. 301 y ss.

<sup>50</sup> WHILDABER, L.: *Treaty-Making Power and Constitution*, Helbing & Lichtenhahn, Basel and Stuttgart, 1971, pp. 310-311.

<sup>51</sup> VALLÉE, Ch.: "Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes", *AFDI*, 1979, p. 269.

Tampoco, Portugal dió muestras de temor frente a la situación particular de Madeira y Azores al atribuirles con la Constitución de 1976 ciertas competencias exteriores que fueron, por ejemplo, utilizadas por éstas de manera determinante en las negociaciones relativas al régimen jurídico especial acordado en el contexto de las Comunidades Europeas<sup>52</sup>.

Ni siquiera la soberanía ejercida por Francia, tras distintas controversias internacionales con España, Portugal, Holanda o Inglaterra, respecto a los departamentos de ultramar<sup>53</sup> impidió cierta evolución hacia planteamientos descentralizadores. Lo mismo ocurrió respecto a los territorios de ultramar y a las entidades locales y regionales francesas que se les reconoció, con el paso del tiempo, cierta capacidad exterior. O, Dinamarca, que para el supuesto concreto de Groenlandia preveyó la posibilidad de que ésta concertara acuerdos sobre materias que le concernieran con la colaboración de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>54</sup>.

No menos curioso fue el modelo español vigente durante la Segunda República en el que existió el compromiso de solucionar la cuestión de los <<hechos diferenciales>><sup>55</sup> comprendiendo, también, la temática exterior. El art. 8 de la Constitución de 1931 estableció que el Estado español se componía de Municipios mancomunados en provincias y por las Regiones que se constituyeran en régimen de autonomía lo que permitió que éstas elaborasen su Estatuto de Autonomía. Por su parte, la Constitución señaló que correspondía al Estado español la

---

<sup>52</sup> ASIN CABRERA, M.A.: *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 109.

<sup>53</sup> Sobre este tema, vid. LUCHAIRE, F.: *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.

<sup>54</sup> LUCHAIRE, Y.: "L'autonomie Groenlandaise à l'épreuve du Marché Commun", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 2, 1980, p. 233.

<sup>55</sup> SEGADO FERNÁNDEZ, F.: *Las Constituciones históricas españolas*, Ed. ICAI, Madrid, 1982, p. 520.



competencia exclusiva de, entre otras, la representación diplomática y consular; declaración de guerra y tratados de paz; pesca marítima; régimen arancelario; régimen de extradición y sistema monetario, etc. Las Regiones Autónomas podían, no obstante, ejecutar en lo relativo p.e a tratados que afectaran a materias de su competencia.

La capacidad de ejecutar los tratados celebrados por el Estado quedó recogido en algunos proyectos de Estatutos como el de Aragón<sup>56</sup> o Cataluña<sup>57</sup>. Sin embargo y, de forma generalizada, se reconoció en los propios proyectos la competencia del Estado en el ámbito internacional<sup>58</sup>. Mención aparte por la connotación de <<exterior>> lo fue el *Proyecto de Estatuto Vasco-Navarro* de marzo de 1932 que preveyó la posibilidad que la Universidad del País Vasco-Navarro estableciera delegaciones y centros de estudios en el extranjero. Y, de mayor relevancia lo constituyó el *Anteproyecto para una Constitución de la República Vasca* de 1940 que preveyó la concertación de acuerdos transfronterizos por colectividades territoriales vascas<sup>59</sup>.

De cualquier modo fueron intentos fallidos que acabaron con la rebelión de los ayuntamientos vascos en el verano de 1934, la sublevación de la Generalitat de Cataluña contra el gobierno central, en octubre de 1934 y la posterior guerra civil. No obstante, existieron en este periodo ejemplos de acuerdos concertados por Cataluña y País Vasco con sus Regiones vecinas.

---

<sup>56</sup> Art. 52 del *Proyecto de Estatuto de Aragón* elaborado en junio de 1936.

<sup>57</sup> Art. 13 de la *Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 15 de septiembre de 1932* aprobando el Estatuto de Cataluña. En términos similares, art. 53. o) y art. 73 k) del *Anteproyecto de Constitució de Catalunya de 1932*.

<sup>58</sup> Art. 52 del *Proyecto de Estatuto de Aragón* elaborado en junio de 1936; Art. 21 a) del *Projecte d'Estatut Autonomíc de Mallorca i Eivissa* de junio de 1931; Art. 10 a) del *Projecte d'Estatut Catalán* de agosto de 1931; A. 2) del *Proyecto de Estatuto general del Estado Navarro* de junio de 1931;

<sup>59</sup> El Capítulo Adicional, Título V, art. 4º dispuso:  
"Los Municipios, valles y regiones seguirán haciendo uso del derecho de estipular los tratados con entidades idénticas y vecinas llamadas <<facerias>> y los llamados <<Tratados de Buena Correspondencia>>."

Fuera del continente europeo imperó, sin embargo, la segunda gran tendencia y los postulados de la doctrina anglosajona que limitó la extensión de la actuación exterior de las colectividades-miembro porque consideró que la estructura federal frenaba, en cierta forma, el desarrollo del DI<sup>60</sup>. Ello se reflejó en la actitud mostrada por algunos países situados en el continente americano que se caracterizaron por negar sistemáticamente la posibilidad que sus entidades pudieran relacionarse con otras extranjeras.

Las interpretaciones efectuadas a la Constitución argentina de 1853 o a la mejicana de 1917 entendieron que era de la exclusiva competencia del Estado federal lo concerniente al DI, incluso, cuando los términos empleados en las disposiciones constitucionales se prestaran a tesis favorables a los intereses de las entidades-miembro<sup>61</sup>. Con todo, existen ejemplos recientes de acuerdos concertados por estas entidades con otras extranjeras entre los que se encuentran los suscritos con algunas CCAA españolas<sup>62</sup>. Similares tendencias se manifestaron en el área asiática: la Constitución de la India de 1950 no atribuyó, por ejemplo, a sus Estados miembros los asuntos exteriores.

Parecidos temores a la independencia o a la secesión por la concesión de prerrogativas internacionales se manifestaron en las Constituciones de Australia y Estados Unidos. Australia preveyó

---

<sup>60</sup> BERNIER, I.: *International Legal Aspects of Federalism*, Longman, London, 1973, pp. 269 y ss.

<sup>61</sup> De forma ilustrativa, el art. 107 de la Constitución argentina estableció:

"Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal...".

Esta cláusula fue interpretada en el sentido que sólo podían concertar <<tratados>> con otras provincias. Sobre el particular, vid. BARBERIS, J.: *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 61. R. TESON, F.: "Rapport argentin", *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 15 y ss.

<sup>62</sup> Sirva de ejemplo: *Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía y las Provincias Andinas Argentinas para la realización de proyectos de investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991, o el *Protocolo de Colaboración entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Vasco*, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1997.

en su preámbulo la indivisibilidad de la federación<sup>63</sup> y, mientras consolidó su personalidad internacional, restringió los poderes exteriores de sus Estados miembros. En cambio, cuando accedió de forma más o menos definitiva a la subjetividad internacional empezó a debatir, también, la extensión del *ius ad tractatum* del Estado federal<sup>64</sup>. En efecto, en 1891 los constituyentes propusieron que todos los tratados celebrados por el poder central vincularan a las partes de la federación pero, finalmente, fue rechazado por la fragilidad del propio estatuto australiano en el ámbito internacional. La Ley fundamental de 1900 aprobada por el Parlamento británico dispuso que el Parlamento tendría competencia en materia de asuntos exteriores. Esta cláusula fue interpretada, originariamente, con carácter restrictivo para los Estados federados a los que se les privó de cualquier manifestación en ese terreno<sup>65</sup>. Sin embargo y, como ha ocurrido en muchos otros lugares, se consiguió llegar a una solución pactada entre el Gobierno federal y los Estados miembros en Camberra en octubre de 1977 relativa a su participación en la celebración de tratados del Gobierno federal. Además, mediante un <<pacto tácito>><sup>66</sup>, las autoridades federales aceptaron cualquier tipo de actuación (incluidos los acuerdos no clasificables dentro de la categoría de tratados) siempre que no vulnerasen el principio de unidad de acción en el exterior<sup>67</sup>.

En relación con los Estados Unidos, desde 1776 hasta 1783

---

<sup>63</sup> RYDON, J.: "The Australian Tradition of Federalism and Federation", M. BURGESS and A-G GAGNON (Ed): *Comparative federalism and federation competing traditions and future directions*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 227 y ss.

<sup>64</sup> MORIN, J-Y.: "La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé", *ACDI*, vol. III, 1965, pp. 156 y ss.

<sup>65</sup> OKEKE, Ch. N.: *Controversial subjects of Contemporary International Law*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1974, pp. 55-58.

<sup>66</sup> SOLIS GRAGERA, T.: "El poder exterior y las Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, n° 205, 1985, p. 100.

<sup>67</sup> SHEARER, I.A.: "Supplementary memorandum", *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 36 y ss. Y, en general, PROTTE, L.: "Rapport Australien", *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 29 y ss.

existió una unión o federación de Estados en la que estos siguieron poseyendo soberanía<sup>68</sup>. En 1783 la Unión se convirtió en Estado federal y de ahí empezaron a surgir las dificultades relacionadas con la materia. La Constitución de 1783 no precisó con claridad a quien pertenecía la capacidad de celebrar tratados lo que fue interpretado por la doctrina norteamericana como favorable a los Estados federados. Sin embargo, la Corte Suprema decidió en 1869, después de la secesión de varios Estados del Sur y de la guerra civil resultante, que la unión americana era indestructible proyectándose en una interpretación constitucional restrictiva que sostuvo la tesis que sólo la Federación podía celebrar tratados<sup>69</sup>. No obstante, los Estados federados concertaron acuerdos con entidades extranjeras de naturaleza distinta a los tratados internacionales *strictu sensu*. De hecho, hoy en día, predomina una interpretación constitucional favorable a la concertación por los Estados federados de acuerdos (*agreements o compacts*) diferente a los *treaties, alliances o confederations* de competencia central<sup>70</sup>.

Mayores complicaciones se desencadenaron sobre esta temática en Canadá ya que en el caso particular de Quebec, sus deseos de independencia quedaron inferidos en un proceso histórico que se prolongó desde la conquista británica de 1760, pasando por los brotes autonomistas o secesionistas de finales del siglo XIX<sup>71</sup> y perviviendo, aún, en la actualidad. Canadá, alrededor de 1930, empezó a adquirir subjetividad internacional después de haber estado bajo el dominio británico que controló la política exterior en todo su imperio. La actuación de Canadá en el ámbito

---

<sup>68</sup> Por ejemplo el Estado de Virginia conservó el derecho de celebrar tratados.

<sup>69</sup> La tradición americana era contraria a la atribución a los Estados de la unión de la capacidad de concertar <<international agreements of a public character>>, vid. RODGERS, R.S.: "The Capacity of States of the Union to Conclude International Agreements", *AJIL*, vol. 61, 1967, p. 1024.

<sup>70</sup> HOFFMAN, S.: "Les États Units accords internationaux et prohibitions constitutionnelles", *Revue du Droit Public*, 1953, pp. 649 y ss.

<sup>71</sup> BROSSARD, J.: "Le droit du peuple québécois de disposer de lui-même au regard du droit international", *ACDI*, vol. XV, 1977, pp. 84 y ss.

internacional hasta el final de la 1ª. Guerra Mundial fue muy limitada ya que según la *British North America Act* de 1867, el *ius ad tractatum* fue considerado como una prerrogativa de la monarquía y ejercido como parte del imperio británico. Gradualmente, entre 1867 y 1947, esta capacidad fue transferida a Canadá aunque no fue hasta 1939 cuando a través del *Seals Act* se entendió que ésta poseía plena subjetividad estatal<sup>72</sup>. Estas razones explicaron, en cierta forma, la juventud de la política exterior de Canadá en 1960 y la dispersión de responsabilidad entre los diversos ministerios que favoreció las iniciativas internacionales de sus provincias<sup>73</sup>, especialmente, de Quebec<sup>74</sup>. De cualquier modo, la diferencia entre las provincias canadienses respecto a otras formas de unión estatal europeas (Länder alemanes, Cantones suizos o Repúblicas soviéticas) reside, como ha señalado L. Di Marzo, es que estas últimas retuvieron el *ius ad tractatum* porque previamente habían sido entidades soberanas<sup>75</sup>.

Sin embargo, hoy en día se asiste a un fenómeno común predicable para el conjunto de colectividades territoriales, (europeas y no europeas), influido por corrientes descentralizadoras localizadas en diversos Estados modernos<sup>76</sup> que afecta a la atribución o reconocimiento estatal de ciertas

---

<sup>72</sup> FRANK, M., VAN DE CRAEN, L.M.: "The federated state and its treaty-making power", *RBDI*, n° 1, 1983, pp. 386-388.

<sup>73</sup> WOEHLING, J.: "Les relations internationales des provinces canadiennes, le Québec, en particulier", *Canadian Studies*, n° 33, 1992, p. 94.

<sup>74</sup> Quebec empezó a desarrollar actuaciones exteriores sobre los años 60 mientras que las restantes provincias, en particular, Ontario, Alberta y la Colombia-británica no lo hicieron hasta los 70. En relación a las tempranas iniciativas de Quebec, vid. McWHINNEY, E.: "Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power. The Impact of Quebec's <<Quiet Revolution>>", *ACDI*, vol. VII, 1969, pp. 3 y ss.

<sup>75</sup> "From the historical viewpoint, it ought to be noted that -unlike the German Länder, the Swiss Cantons and the Soviet Union Republics which, when they formed their respective unions, <<retained>> the treaty-making capacity possessed by them while they were independent, sovereign entities- The Canadian Provinces do not in any sense have such <<retained>> powers. Before federation they were British colonies with not independent external powers", Di MARZO.: *op. cit.*, p. 42.

<sup>76</sup> FLEINER-GERSTER, Th.: "Problèmes de la souveraineté intérieure et extérieure", *Federalism and decentralization*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg, 1987, p. 66.

actuaciones exteriores. El temor de los Estados a la adquisición de independencia de sus componentes por el hecho de asomarse más allá de las fronteras nacionales ha ido perdiendo virulencia y no está siendo tan limitador como en periodos anteriores.

Existen ciertos signos visibles que corroboran esta idea: modificaciones normativas internas favorables al reconocimiento de algunas de estas actuaciones; utilización de instrumentos internacionales reguladores de estas prácticas y, en su defecto, tolerancia o consentimiento implícito, incluso, en aquellos países que históricamente se han caracterizado por lo contrario, a condición que no perturben el ejercicio de la política exterior estatal.

#### IV. El concepto de autonomía internacional de las colectividades territoriales

La <<autonomía internacional>> de las colectividades territoriales es una noción que permite explicar los cambios producidos por los Estados orientado a consentir ciertas actuaciones exteriores y, sin temor a perder el control sobre sus entidades o, sin que estas adquieran, por su realización, independencia. Aunque no corresponda todavía en este momento verificar su existencia es necesario abordar sus características más relevantes con el objeto de delimitar el contexto político-histórico, social y jurídico en el que se desarrollan los acuerdos exteriores de aquellas.

##### 1. El concepto de autonomía clásico

No es difícil encontrar diversas acepciones de este

principio según los derechos internos o, en su caso, según el DI<sup>77</sup>. Sus orígenes provienen del griego que significa <<auto-gobierno>> y de ahí parten diversas interpretaciones que han oscilado entre una concepción asimilada a la independencia de otra noción de auto-gobierno limitada y sin llegar a la independencia estatal. Esta última idea es la que se va abordar con mayor amplitud tanto desde las teorías provinientes de los derechos estatales como del DI porque es la que sostiene el concepto de autonomía internacional de las colectividades territoriales.

#### A. Según los derechos internos

En términos generales, la autonomía se apoya sobre la base de la descentralización estatal<sup>78</sup> que puede manifestarse en distintos grados de poder, en particular, con la capacidad que posee una colectividad en virtud de las competencias que le han sido atribuidas por el derecho estatal. Por ello, existe un amplio abanico de posibilidades que quedarían englobadas dentro de la noción de autonomía, tantas como regímenes más o menos descentralizados existan.

Sobre esta noción, no se presentan grandes obstáculos teóricos para que también comprenda, entre otros aspectos, cierta capacidad exterior de las colectividades territoriales<sup>79</sup>. La aplicación de esta concepción dependerá de lo previsto en cada uno de los ordenamientos estatales y, en particular, de lo

---

<sup>77</sup> Sobre el principio de autonomía clásico, *vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, M., PUEYO LOSA, J.: "Las Comunidades Autónomas ante el Orden internacional", *Constitución, Comunidades Autónomas y derecho internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 15-32.

<sup>78</sup> Con la salvedad comentada de las tesis que asimilan autonomía con independencia.

<sup>79</sup> En este sentido, M. KEATING estableció que: "la autonomía no es sólo una cuestión de instituciones gubernamentales, sino también de la capacidad de la sociedad regional de formular proyectos autonómicos, de regularse y de proyectarse en el exterior". *Vid.* "Regionalismo, autonomía y regímenes internacionales", *Working Papers*, n° 66, 1993, p. 15.

establecido respecto a la actuación internacional de sus colectividades que en su grado máximo puede llegar a la celebración de tratados<sup>80</sup> o a la participación en organizaciones internacionales.

Una clasificación de la capacidad de las colectividades y que refleje esta concepción amplia de autonomía es la establecida por De Bruycker que alude, en particular, a la <<autonomía de acción de las colectividades<sup>81</sup>>>. Para que una determinada entidad sea considerada como poseedora de autonomía ha de tener: poder legislativo lo que supone la atribución de una esfera de competencias exclusivas; participar en la gestión de asuntos que recaen dentro de las competencias del poder central y del Estado entendido como un todo; y, finalmente, dotarse de un estatuto propio o capacidad de auto-organización<sup>82</sup>.

Estas tres características aunque son precáriamente traspolables a la esfera del DI, sobre todo, en relación con las colectividades que poseen menos competencias, tienen cierta proyección exterior: p.e exclusividad para concertar acuerdos de DI en determinados ámbitos, participación con el poder central en el seno de organizaciones internacionales, capacidad para concertar acuerdos regidos por el derecho privado, etc. Ello nos permite considerar, en una primera aproximación, la existencia de cierta autonomía de las colectividades en el plano exterior.

## B. Según el derecho internacional

---

<sup>80</sup> Para un estudio de esta concepción de la autonomía, vid. DE BRUYCKER, Ph.: "The political and institutional role of Regions in Federal and <<Regional>> States: Evaluation and perspectives", *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*, Geneva, 3-5 June 1993, Studies and Texts, n° 35, Council of Europe Press, Strasbourg, 1994, pp. 19 y ss.

<sup>81</sup> "Autonomie d'action des composantes intra-étatiques", DE BRUYCKER, Ph.: "Le rôle politique et institutionnel des Régions dans les États fédéraux ou régionalisés. Bilan et perspectives", 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. 30.

<sup>82</sup> DE BRUYCKER.: *op. cit.*, pp. 30-37.



El concepto de autonomía en DI se ha vinculado, en ocasiones, con la estructura organizativa interna de un país<sup>83</sup> pero existen otras interpretaciones que lo han asimilado con la independencia exterior de los Estados. De hecho, una referencia en un texto jurídico internacional al término -autonomía- se encuentra en el Cap. XI de la Carta de las Naciones Unidas que lleva por título, <<Declaración relativa a territorios no autónomos>>. Esta disposición ha sido empleada para identificar la -no autonomía- con la falta de plenitud de gobierno propio<sup>84</sup> lo que significa equipararla con una fase previa a la adquisición de un territorio de independencia total o soberanía<sup>85</sup>. Esta idea se vió, posteriormente, confirmada en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960<sup>86</sup> y en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970<sup>87</sup>.

Según los propósitos y principios de la organización, la autonomía se encuentra ligada a la condición de estatalidad y a

---

<sup>83</sup> HANNUM, H., LILLICH, R.B.: "The concept of autonomy in International Law", *AJIL*, vol. 74, n° 4, 1980, p. 858.

<sup>84</sup> "Los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud de gobierno propio...", "y asimismo se obligan: b.) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;", (art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas).

<sup>85</sup> PÉREZ GONZÁLEZ., PUEYO LOSA.: *op. cit.*, p. 16.

<sup>86</sup> "Considerando el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas como medio de favorecer el movimiento en pro de la independencia en los territorios en fideicomiso y en los territorios no autónomos", Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960. *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.*

<sup>87</sup> "El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra; y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios", Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970. *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.*

su adquisición directamente relacionadas con el principio de la libre determinación de los pueblos. En sus orígenes no cabe apreciar un significado distinto al referido ni siquiera basado en una interpretación amplia del término -gobierno propio- en el que se pudieran comprender situaciones de autonomía distintas a la consecución de la independencia<sup>88</sup>.

Similares conceptualizaciones han sido recogidas por algunos autores que han identificado el carácter soberano de un Estado con la capacidad de dotarse de órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales regulados únicamente por el orden jurídico estatal, esto es, -autónomos- y dependientes directamente del DI<sup>89</sup>. De tal manera que el derecho a la autodeterminación aparece como una manifestación de la soberanía<sup>90</sup>.

No obstante, el problema reside en averiguar la naturaleza de esta noción en DI: algunos han considerado que se trataba de un principio estructural sin valor jurídico al que había que situar en el contexto de la política mientras que otros estimaron que era, por contra, una auténtica regla de DI. Esta última debe descartarse del concepto de autonomía internacional defendido en este trabajo por varias razones: en primer lugar, su principal objetivo era el derecho de un pueblo a aspirar a su independencia estrechamente ligado con el proceso descolonizador. En cambio, la noción de autonomía de las colectividades de la que se parte

---

<sup>88</sup> De forma ilustrativa, en la Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1960. *Principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta*, se considera que alcanzar la plenitud del gobierno propio abarca sólo:

- " a) Cuando pasa a ser un Estado independiente y soberano;
- b) Cuando establece una libre asociación con un Estado independiente;
- o
- c) Cuando se integra a un Estado independiente."

<sup>89</sup> BARBERIS, J.: *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 42-43.

<sup>90</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, F.: "Sobre la subjetividad internacional de los pueblos" en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1994, (10ª Ed.), p. 336.

no tiene en si misma inserta la idea de independencia sino todo lo contrario, es decir, se subordina no sólo al Estado de pertenencia sino también frente a la comunidad internacional. Son, entonces, los sujetos de DI los que permiten el desarrollo, por parte de aquellas, de ciertas actuaciones exteriores en virtud del principio de autonomía. En este entorno conceptual, autonomía e independencia no son sinónimas sino opuestas.

En segundo lugar, el significado de pueblo o nación no se ajusta al concepto de colectividad o entidad territorial que tiene un sentido mucho más amplio carente, en principio, de connotaciones políticas. El término nación ligado a aspectos como lengua, cultura, historia, tradición, no se adecua exactamente al de entidad dado que ésta puede ser una demarcación administrativa efectuada por el Estado prescindiendo de los elementos que caracterizan a la nación<sup>91</sup>.

Ni siquiera, los términos a los que se refiere la Declaración de 1970 sobre los pueblos se ajusta a la concepción de entidad territorial. Además, existen indicios de que en el DI el concepto de autonomía vinculado al principio de autodeterminación está sufriendo un proceso de revisión. Así, se ha considerado la autonomía vinculada a la noción de autogobierno pero sin estar necesariamente condicionada a la obtención de independencia<sup>92</sup>. Éstas provendrían, básicamente, de las nociones del derecho interno y de las previsiones que sobre la misma se hubieran dispuesto en los distintos ordenamientos

---

<sup>91</sup> Piénsese p.e en las Regiones administrativas portuguesas.

<sup>92</sup> Con ocasión del Estatuto del territorio de Memel la CPJI tuvo ocasión de pronunciarse en 1932 en el sentido de:

"L'autonomie de Memel ne devait se mouvoir que dans les limites ainsi fixées et spécifiées." "D'ailleurs, le statut n'a pas été crée pour conférer des droits à la Lituanie, mais pour fixer des limites à l'autonomie que les parties à la convention de Paris de 1924 ont voulu constituer en faveur du territoire de Memel", Répertoire CPJI, arrêt 1932, pp. 727-728.

nacionales<sup>93</sup>.

Frente a estas concepciones dispares, algunos autores han propuesto varios criterios de clasificación en relación con la autonomía: Estados federales, territorios internacionalizados y Estados asociados<sup>94</sup>.

## 2. Nuevas acepciones de la autonomía internacional

Las concepciones nacidas en el seno de los derechos estatales no explican -por sí mismas- todos los avatares que van sucediendo hasta que una determinada práctica exterior emprendida por una colectividad territorial adquiere naturaleza jurídico-obligatoria en el orden normativo internacional o, por lo menos, es reconocida y aceptada por sus sujetos.

No basta, aunque sea el primer presupuesto, con que una entidad disponga por su derecho interno de autonomía<sup>95</sup> sino que es necesario que ésta, además, pueda desarrollarse más allá de una frontera y dotarse de efectos<sup>96</sup>. El concepto de autonomía internacional atribuido a las colectividades se encuentra, pues, limitado o controlado por el Estado de pertenencia. De hecho, es éste el que posibilita que aquellas puedan actuar en el plano

---

<sup>93</sup> Sobre esta visión genérica de la autonomía, vid. LAPIDOTH, R.: "Some reflections on autonomy", *Mélanges offerts a Paul Reuter*, Pedone, Paris, 1981, pp. 379 y ss.

<sup>94</sup> HANNUM., LILLICH.: *op. cit.*, pp. 859-860.

<sup>95</sup> Vendría a ser, lo que de forma tradicional se había considerado por autonomía y que, como parte de esta corriente, J. PUEYO LOSA señaló que consistía en que una determinada entidad estuviese dotada de poderes ejecutivos y de administración y que fueran ejercidos por sus propios órganos, vid. "Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas", *Las relaciones de vecindad (Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*, UPV, Bilbao, 1987, p. 255.

<sup>96</sup> En relación con la cooperación transfronteriza, PONTE IGLESIAS, M.T.: "Les accords conclus par les autorités locales de différents États sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière", *Revue Suisse de droit international et droit européen*, n° 2, 1995, p. 109.

exterior con mecanismos susceptibles de producir efectos jurídicos. Sin ello, sus perspectivas de desarrollo se ven muy limitadas<sup>97</sup>.

Anteriormente, esta problemática sólo se suscitó en los Estados de estructura federal pero, actualmente, se ha ido ampliando a otro tipo de países descentralizados en función de la práctica internacional realizada. Estas actuaciones se desarrollan por otras colectividades territoriales no federadas como las regiones francesas o las CCAA.

Incluso, los mecanismos que tienen para relacionarse y para cooperar se han ido homogeneizando a pesar que las entidades posean niveles de competencias muy dispares. De hecho, la idea de autonomía supone, también, la libertad de elegir los interlocutores con los que relacionarse en el exterior. Por lo que, esto, junto con la práctica desarrollada en esta dirección, muestran como no es imprescindible que una colectividad se la dote de un alto grado de autonomía interna para que sea susceptible de desarrollarse en el ámbito internacional. La autonomía, en este último plano posee un carácter más universal que abarca esa diversidad de potestades competenciales.

P. Saladin se preguntó, en este sentido, si existía un poder para actuar en el plano internacional en los casos en que los Estados federales no lo contemplaran en sus constituciones. Para ello tuvo en cuenta elementos de los sistemas federales como: la repartición de las tareas y las funciones entre el poder central y los poderes descentralizados; la autonomía de los Estados miembros respecto a su organización; los textos legales

---

<sup>97</sup> El control ejercido por las autoridades centrales se presenta como legitimador de las actuaciones exterior de las colectividades. En palabras de R. DEHOUSSE: "Les initiatives fédérales peuvent aussi revêtir un caractère que l'on pourrait qualifier de constitutif ou de légitimation. L'intervention des autorités fédérales peut en effet permettre de légitimer l'action internationale des autorités fédérées, en déterminant un espace au sein duquel celles-ci pourront se mouvoir de façon autonome.", *vid. Fédéralisme et relations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1991, p. 257.

y la práctica de las diferentes autoridades<sup>98</sup>.

Igualmente, sostuvo que la solución a la pregunta comentada dependía del carácter del acuerdo (o de la acción) exterior: si se trataba de un convenio relativo a las relaciones de vecindad que interesaba poco al conjunto del Estado federal era posible contestar afirmativamente ya que los Estados miembros gozaban de una <<autonomía general>>, (material y funcional), para concertar acuerdos, con o sin información del poder central<sup>99</sup>.

### 3. La autonomía internacional de las colectividades territoriales

Las actividades exteriores de las colectividades territoriales se desarrollan o se proyectan fuera del ámbito nacional y, en ocasiones, éstas van más allá de lo dispuesto en los respectivos ordenamientos internos. Esto, junto con el hecho que se relacionan con diverso tipo de entidades extranjeras genera una serie de efectos que no pueden ser controlados individualmente por un único derecho estatal.

En la construcción de esta noción de autonomía internacional han influido enormemente las prácticas desarrolladas por las colectividades territoriales que han constreñido o forzado a los Estados a buscar soluciones que, en la mayoría de casos, se han limitado a frenarlas o controlarlas de un modo u otro. Pero ha supuesto, también, el reconocimiento de una serie de actuaciones, hoy en día ya, irreversibles.

La autonomía internacional constituye, entonces, un poder limitado vinculado a la voluntad estatal que establece los márgenes en los que esta ha de desenvolverse pero que permite,

---

<sup>98</sup> SALADIN, P.: "Le pouvoir extérieur des Unités décentralisées", *Fédéralisme et décentralisation*, Ed. Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg, 1987, p. 266.

<sup>99</sup> *Ibidem*

al mismo tiempo, que las colectividades emerjan al exterior. Supone, además, la expresión de las colectividades en el DI desencadenante de ciertos efectos positivos y negativos. Positivos porque las faculta para que realicen actividades con otras entidades extranjeras sin que se vean perturbadas en su ejercicio. Negativos, porque les pone límites y que, en todo caso e independientemente de si éstas se ejercen con o sin capacidad, no pueden comportar la responsabilidad internacional del Estado.

M. Pérez González y J. Pueyo Losa consideraron en 1981, cuando todavía las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales no habían alcanzado el desarrollo actual, la posibilidad de definir en el plano del DI un derecho que comprendiera todo este entramado relacional<sup>100</sup>. Y entendieron, además, que el derecho que podía cubrir este supuesto era el derecho de autodeterminación interna conectado con los derechos humanos fundamentales<sup>101</sup>.

En efecto, hoy en día, no existe ninguna regla generalizada en DI que prohíba la actuación exterior de las colectividades territoriales. Y, frente a las teorías minoritarias que las han rechazado rotundamente existen muchas otras que, de un modo u otro, han tratado de explicarlas y de ubicarlas en un orden normativo concreto<sup>102</sup>.

De lo dicho hasta el momento se puede definir la autonomía internacional de las colectividades territoriales como la

---

<sup>100</sup> "Y aún cabría sostener que, en razón de la progresiva interdependencia de las diversas unidades políticas - lo que impone la búsqueda de técnicas de cooperación flexibles y diferenciadas en función de los espacios y de las colectividades- debería poder definirse, incluso en el plano internacional, un Derecho situacional que diera cabida a los intereses y a la posibilidad de participación (indirecta o directa) de las entidades territoriales intermedias", *op. cit.*, p. 22.

<sup>101</sup> "Sería, ésta la vía por la cual el llamado derecho de autodeterminación interna, en clara conexión con los derechos humanos fundamentales, cobraría su plena significación a la luz del Derecho internacional", *ibidem*.

<sup>102</sup> Las teorías más relevantes en esta materia se examinarán en el capítulo siguiente.

<<posibilidad de que las colectividades territoriales actúen, en general, en el ámbito exterior, sometidas al imperio de sus respectivos Estados y del DI>>.

#### 4. Manifestaciones de la autonomía internacional

Una de las manifestaciones más relevantes de la autonomía internacional sería la realización de acuerdos exteriores por parte de las colectividades territoriales. La instrumentalización de la autonomía mediante la técnica de los convenios es una más de las posibilidades de actuación que se ofrecen en este ámbito aunque no la única. La autonomía permite, igualmente, otras actuaciones como los viajes al exterior de autoridades representativas de las colectividades-miembro; encuentros formales u oficiosos entre éstas; relaciones con organizaciones internacionales; constitución de organismos de cooperación; financiación para ayuda al desarrollo, entre otros.

##### A. Manifestaciones generales

###### a. Capacidad para relacionarse con entidades extranjeras

La organización en este ámbito se traslada p.e a los departamentos que poseen algunas entidades encargado de la actuación exterior (Comissionat per Actuacions Exteriors, séction relations internationales, Gabinete exterior, etc.)

###### b. Capacidad para crear estructuras permanentes de cooperación

El fenómeno del asociacionismo internacional de las colectividades se ha manifestado a través de organismos como la



Comunidad de Trabajo de los Pirineos -CTP-, la Conferencia de Regiones Marítimas Europeas -CPRME-, Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales, entre muchos otros.

- c. Capacidad para participar en la actividad exterior de los sujetos de DI

Esta posibilidad se ha materializado p.e en el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa -CPLRE- y Comité de las Regiones de la Comunidad Europea o incluso, la participación de algunas de ellas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

B. Manifestaciones particulares: capacidad para concertar acuerdos exteriores

Así y, bajo este paraguas, nada impide su reconocimiento pese a que las mismas carezcan de subjetividad internacional. A. Azzena considera incorrecto que de la falta de subjetividad se derive necesariamente la irrelevancia jurídica de los acuerdos cuando éstos se han estimado válidos como expresión del ejercicio de sus competencias explícitas o implícitas<sup>103</sup>.

Frente a este panorama es necesario distinguir el grado de vinculatoriedad contraído en los acuerdos exteriores para valorar, después, la posición estatal al respecto. Así, cabe presentar los acuerdos no normativos, los acuerdos de derecho privado y los de derecho público. Dentro los acuerdos exteriores que las entidades territoriales pueden concertar, el principio de autonomía internacional cubriría el grado más simple, -los acuerdos no normativos-, hasta el grado más complejo, -los tratados internacionales-. En este contexto, estos últimos constituirían la máxima aspiración que pueden lograr aquellas

---

<sup>103</sup> AZZENA, A.: "Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del ^potere estero^ allo stato centrale", *Le Regioni*, n° 1, 1985, p. 105.

dentro del respeto de su derecho interno.

Con todo, las manifestaciones que puede abarcar este principio en relación con la celebración de acuerdos exteriores están todavía por desarrollar o es insuficiente. Tal como se señalará, a continuación, la actitud estatal en este ámbito aún es restrictiva respecto a la celebración de convenios con entidades extranjeras no fronterizas, con entidades estatales o, incluso, con la aceptación del término tratado a determinados convenios concluidos por aquellas. Ello no obsta para que, desde el plano teórico, sea posible considerar que el principio de autonomía internacional podría albergar tales supuestos.

Cuestión distinta es el interrogante relativo a si el reconocimiento de la autonomía internacional de las entidades territoriales supone la atribución, a su vez, de cierta personalidad jurídica internacional. La respuesta, en todo caso, se sitúa más cercana al ámbito del reconocimiento de la capacidad de actuar en el plano exterior con posibilidad de producir efectos jurídicos que de dotarlas de un estatuto internacional específico.

#### V. Las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 sobre el derecho de los tratados

En el DI no existe ninguna regla expresa, admitida por la generalidad de los Estados, que aluda a la capacidad exterior de las colectividades territoriales. La Convención de Viena de 1969 conceptúa el tratado, de la siguiente forma:

"acuerdo internacional concluido por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, establecido en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, independientemente de cuál sea su denominación particular<sup>104</sup>".

---

<sup>104</sup> Art. 2.1 a) de la Convención de Viena de 1969.

Y, a los efectos del art. 6 de esta Convención, sólo los Estados pueden concertar acuerdos de DI: <<Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados>>. El texto actual no se ha referido a la cuestión de la celebración de tratados por las entidades federadas pero la posición de los Estados sobre esta temática del DI se reflejó en los debates desarrollados por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) con ocasión del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados.

1. El *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional

En las discusiones previas a la redacción definitiva del art. 6 de la Convención de Viena de 1969 la CDI debatió la problemática de los Estados federales que autorizaban a sus entidades-miembro a concertar, en determinados ámbitos, convenciones regidas por el DI cuando esta posibilidad se recogía en la constitución del país. G.G Fitzmaurice, relator especial de la CDI, sostuvo que tanto si concertaban un acuerdo en nombre propio o por cuenta de la federación actuaban como órganos del Estado<sup>105</sup>. Esta fue una de las primeras aproximaciones que se presentaron a lo largo de los referidos debates y que, con similares criterios, fue defendida por otros miembros de la Comisión.

Durante las primeras etapas, la dificultad conceptual residió en reconocer por un lado, la posibilidad de concertar tratados por las entidades federadas cuando se recogía en la constitución nacional y, por otro, en el peligro que suponía introducir aspectos que pertenecían a otras ramas del derecho, sobre todo, al derecho constitucional como capacidad, formas de Estado o de gobierno, entre otras.

---

<sup>105</sup> FITZMAURICE, G.G.: "Troisième rapport sur le droit des traités", An.CDI, vol. II, 1958, p. 24.

A estas dificultades se le sumó la problemática de delimitar a qué concepto de Estado se referirían cuando estableciesen que éstos si podían celebrar tratados (Estado según el derecho interno-según el DI). H. Waldock que fuera también Relator Especial de la CDI trató de paliarlo y estimó, como regla general, que la capacidad internacional pertenecía a todo Estado independiente, unitario o federal. Pero añadió que, a título de excepción, un Estado miembro de una federación podía celebrar directamente acuerdos con Estados extranjeros si era miembro de la Organización de Naciones Unidas o si la federación y el otro u otros Estados contratantes le reconocían una personalidad internacional propia<sup>106</sup>. Este autor únicamente admitió la capacidad de celebración de convenciones regidas por el derecho de gentes en la medida que la personalidad propia del Estado federal fuese reconocida, simultáneamente, por la Federación y por los otros contratantes<sup>107</sup>.

Por eso resultaba difícil explicar cómo determinadas entidades subordinadas podían, igualmente, ostentar esta atribución sin introducir conceptos de derecho interno<sup>108</sup>. Y, al

---

<sup>106</sup> WALDOCK, H.: "Primer informe sobre el derecho de los tratados", *An.CDI.*, vol. II, 1962, pp. 40-41.

<sup>107</sup> La disposición propuesta por H. WALDOCK fue la siguiente:

"a) Dans le cas d'une Fédération ou autre Union d'États, la capacité internationale d'être partie aux traités appartient exclusivement, en principe, à l'État fédéral ou à l'Union. Par conséquent, si la constitution d'une fédération ou d'une Union confère à ses États membres le pouvoir de conclure directement des accords avec des États étrangers, l'État membre n'exerce normalement ce pouvoir qu'en tant qu'organe de l'État fédéral ou de l'Union selon le cas.

b) Toutefois, un État membre d'une Fédération ou d'une Union auquel la constitution confère le pouvoir de conclure directement des accords avec des États étrangers peut posséder la capacité internationale d'être partie aux traités:

- s'il est membre de l'Organisation des Nations Unies, ou
- si l'État fédéral ou l'Union et l'autre ou les autres États contractants reconnaissent qu'il possède une personnalité internationale propre", *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>108</sup> "El Sr. Verdross dice que el Relator Especial no ha establecido una clara distinción entre el Estado federal por una parte y la federación o unión de Estados por otra. La distinción no es puramente académica sino que se refiere a la esencia del problema de la capacidad para concertar tratados.

En un Estado federal, la capacidad internacional para ser parte en un tratado corresponde en principio al Estado federal. Existen por supuesto casos excepcionales en que se reconoce a los Estados miembros una capacidad limitada al respecto.

mismo tiempo, se advirtió la necesidad de establecer un posicionamiento proviniente del DI que zanjase la cuestión<sup>109</sup>. Una de las fórmulas propuestas consistió en establecer:

"Art. 3 capacidad para celebrar tratados

1. Poseen capacidad para celebrar tratados según el derecho internacional los Estados y demás sujetos de derecho internacional.

2. En un Estado federal, la capacidad de los Estados miembros de la unión federal para celebrar tratados dependerá de la constitución federal"<sup>110</sup>.

Se discutió la inidoneidad de incluir una cláusula de estas características ya que fue considerada por un sector de los miembros de la CDI que tenía carácter particular y no era adecuada para un proyecto de artículos que sólo pretendía enunciar principios de derecho internacional general sobre los tratados. En concreto, hubo cierto consenso en aceptar sólo como norma general que todos los Estados tenían capacidad para celebrar tratados<sup>111</sup> aunque, no carente de razón, hubo quien entendió que la cláusula mencionada era también de derecho general porque establecía la norma sobre la competencia para

---

Por el contrario, en el caso de las uniones o federaciones de Estados, los Estados miembros conservan su soberanía y, en principio, su capacidad internacional para participar en tratados. Evidentemente, pueden también delegar algunas de sus atribuciones a ese respecto en la unión o federación como tal.", VERDROSS, A.: "639.ª sesión, 9 de mayo de 1962", *An.CDI*, vol. I, 1962, p. 62.

<sup>109</sup> "El Sr. BRIGGS apoya la propuesta del Relator Especial de incluir en el proyecto un artículo sobre la capacidad internacional para concertar tratados. Sugiere una disposición que difiere poco de la propuesta por el Relator Especial y en la cual se indicaría: primero, que la capacidad jurídica internacional para ser parte en un tratado está determinada por el derecho internacional; segundo, que todo Estado independiente tiene capacidad para ser parte en tratados; tercero, que la capacidad de entidades no del todo independientes para concertar tratados depende del reconocimiento de dicha capacidad por el Estado encargado de la gestión de sus relaciones internacionales y por las demás partes contratantes.", BRIGGS, H. W.: "639.ª sesión, 9 de mayo de 1962", *An.CDI*, vol. I, p. 63.

<sup>110</sup> "779.ª sesión, *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 24.

<sup>111</sup> "Es un pleonasma decir que todo Estado independiente tiene capacidad para concluir tratados, pues sin ese atributo no sería un Estado en la acepción común de la palabra". (...) "Ahora bien, algunos miembros de la Comisión estiman necesario que dicha regla figure en el proyecto y, como ha dicho el Sr. Reuter, sería una regla de *ius cogens*", AMADO, G.: "779.ª sesión, 7 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 28.

concertar tratados por entidades federadas<sup>112</sup>.

Se enfrentaron dos concepciones contrapuestas: el carácter de sujetos de DI de los Estados federados<sup>113</sup> o su naturaleza de órganos pertenecientes a un Estado<sup>114</sup>. Tales confrontaciones no fueron superfluas en la medida que los miembros de la CDI empezaron a preguntarse cuáles podían ser los efectos desencadenantes del incumplimiento de un acuerdo concertado por una entidad federada, o lo que es lo mismo, llegado el caso ¿a quién correspondía la responsabilidad internacional?<sup>115</sup>.

Igualmente surgieron cuestiones como la posibilidad de que en un tratado multilateral concurrieran al unísono el Estado federal y entidad-es miembro y que éste se viera beneficiado de más ventajas que otros Estados de composición unitaria que contarían, en principio, con menor número de votos. En tal sentido, se puso de manifiesto la necesidad de encontrar alguna regla de DI que limitara estos efectos<sup>116</sup> y que permitiera a

---

<sup>112</sup> "A diferencia de lo que opinan otros miembros de la Comisión, estima que trata también de derecho internacional general. No define la posición de los miembros de una unión federal, sino que establece la norma relativa a la competencia por cuanto dispone que la capacidad depende de la constitución de la unión", BARTOS, M.: "779.ª sesión, 7 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 31.

<sup>113</sup> Estas dudas se suscitaron, sobre todo, en relación a países cuyas entidades federadas habían sido antes Estados independientes como la RFA.

<sup>114</sup> "Al mismo tiempo, la Comisión debe guardarse de caer en una confusión entre la capacidad para concertar tratados de un sujeto de derecho internacional y la competencia de un órgano del Estado para declarar internacionalmente la voluntad del Estado de ser parte en un tratado", De LUNA.: "640.ª sesión, 10 de mayo de 1962", *An.CDI*, vol. I, 1962, p. 71.

<sup>115</sup> "Poniendo un ejemplo teórico y quizá absurdo, si una provincia o Estado de una federación fuese parte en la Convención del Genocidio, ¿sería él sólo responsable ante la Asamblea General de un quebrantamiento de la Convención, o sería también responsable el Estado federal?.", WALDOCK, H.: "640.ª sesión, 10 de mayo de 1962", *An.CDI*, vol. I, 1962, p. 69. "Se ha sugerido que acaso haya una diferencia entre responsabilidad internacional y capacidad de celebrar tratados, punto doctrinal muy delicado", WALDOCK, H.: "780.ª sesión, 10 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 32.

<sup>116</sup> "El resultado de ello podría ser que el Estado federal, sin alterar sus obligaciones sustantivas con arreglo a un instrumento determinado, tenga un mayor número de partes o de votos en el proceso de concertación de tratados, adquiriendo así una influencia mayor o incluso decisiva en cuestiones tales como la modificación y la extinción que dependen de la fuerza numérica de las partes. Este peligro potencial no se debe a ningún defecto del párrafo 1 del artículo 8, sino al hecho de que la Comisión deja de mencionar

este derecho controlar tales eventualidades<sup>117</sup>. Una de las propuestas elaboradas por el Comité de Redacción de la Comisión fue un proyecto de art. 3 que estableció lo siguiente<sup>118</sup>:

- "1. Todo Estado posee capacidad para celebrar tratados.
2. La capacidad de los Estados miembros de una unión federal para celebrar tratados depende de la constitución federal".

Los debates que se sucedieron en relación con esta disposición mostraron las incertidumbres que sobre esta materia existían en DI, en particular: si las entidades federadas por el hecho de ser poseedoras de *ius ad tractatum* eran Estados, sujetos de DI; o, si consistía tan solo en la descentralización de la capacidad para celebrar tratados de un Estado federal; o, finalmente, si la remisión a la constitución federal de la capacidad de celebrar tratados suponía una dejación del DI en una materia que le pertenecía.

En relación a la primera de las variables, se argumentó que únicamente los Estados conforme a los requisitos del DI poseían capacidad para celebrar tratados por lo que una eventual aptitud de las entidades federadas se supeditaba a lo dispuesto por este derecho (según tuvieran o no la consideración de Estados<sup>119</sup>) y no por la constitución federal<sup>120</sup>. Siguiendo esta misma línea se

---

en el párrafo 2 del artículo 3 todo lo relativo al reconocimiento internacional por otros Estados, elemento inherente al concepto de Estado y a la capacidad para celebrar tratados", JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: "794.ª sesión, 2 de junio de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 137.

<sup>117</sup> "No existe norma internacional consuetudinaria que imponga a los Estados la obligación de aceptar en los tratados que celebren, o en un supuesto tipo de tratados, quiénes deban ser partes y tampoco existe la presunción de que <<todo Estado>> puede ser parte en ellos.", RUDA, J.M.: "794.ª sesión, 2 de junio de 1965", *An.CDI*, vol. I, p. 137.

<sup>118</sup> Propuesta del Comité de Redacción, "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 255.

<sup>119</sup> "La dificultad estriba en el doble significado de la palabra <<Estado>> que designa tanto al que es sujeto de derecho internacional como al que sólo tiene personalidad en la esfera interna", AGO, R.: "779.ª sesión, 7 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 30.

<sup>120</sup> RUDA, J.M.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", *An.CDI*, vol. I, p. 257.

señaló que la personalidad internacional se desprendía, principalmente, de la capacidad de concluir tratados por lo que no era posible distinguir entre Estados según el DI y Estados según el derecho interno<sup>121</sup> y sólo si las entidades poseían la condición de sujeto de aquél podían concertarlos<sup>122</sup>. Algunos llegaron, incluso, más lejos, al considerar que habría que investigar en cada caso cuando los Estados miembros eran auténticamente independientes para reconocerles tal capacidad<sup>123</sup>.

De asimilar tal condición con la subjetividad estatal se derivaron ciertas hipótesis como la posibilidad de que una disposición constitucional de una federación impusiera a la comunidad internacional un número ilimitado de sujetos<sup>124</sup>. Las críticas partieron, en general, del hecho que era absurdo considerar que una entidad federada era un Estado por poseer *ius ad tractatum* conforme al DI<sup>125</sup>. Aunque se comprende el interés general de los miembros de la CDI por afianzar en aquel momento el principio según el cual sólo los Estados tenían tal capacidad<sup>126</sup>.

La segunda incógnita, <<descentralización de la capacidad de celebrar tratados>>, fue analizada a lo largo de todo el proceso de elaboración del proyecto de artículos desde diferentes

---

<sup>121</sup> AGO, R.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, p. 257.

<sup>122</sup> AMADO, .: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 257.

<sup>123</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, p. 258.

<sup>124</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", p. 261.

<sup>125</sup> AMADO.: *op. cit.*, p. 258.

<sup>126</sup> (Referido al pár. 1 <<todo Estado posee capacidad para celebrar tratados>>, "Representa, pues, una contribución valiosa de la Comisión a la codificación del derecho internacional", TUNKIN, G.I.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 260. También se señaló su carácter declarativo, LACHS, M.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 261.



ángulos. En esta etapa se sostuvo, en el marco de la teoría del órgano, la tesis de que el Estado federado (único sujeto de DI) actuaba a través de un órgano descentralizado (los Estados federados)<sup>127</sup>. En cierta forma, ésta fue la idea mantenida por A. Verdross que partió de la tesis de que los Estados miembros de una federación eran de hecho 'órganos del Estado federal por la simple descentralización de la capacidad para celebrar tratados<sup>128</sup>.

No obstante, y a diferencia de periodos anteriores en los que existió cierto consenso en incluir una cláusula de esta naturaleza, se empezó a ver con mayor énfasis problemas relacionados con la presunción de que su incorporación en el texto, una vez aprobado como tratado, implicase un reconocimiento del *ius ad tractatum* a todas las entidades federadas<sup>129</sup>. Además se agravaron las incertidumbres relativas a la naturaleza contractual y a los efectos de los acuerdos concertados por éstas que no obtuvieron respuesta por parte de los miembros de la CDI<sup>130</sup>.

Finalmente, la tercera incógnita, esto es, <<las consecuencias que se derivan de la atribución por los derechos

---

<sup>127</sup> "Para que el párrafo 2 signifique algo, habrá que dar a la expresión <<Estados miembros>> el sentido que tiene en derecho interno y no en derecho internacional. Por consiguiente, el párrafo se refiere a la descentralización de la capacidad para concertar tratados. Únicamente en ese sentido dependerá de la constitución federal la capacidad de los Estados miembros para celebrar tratados, pero en tal caso el verdadero sujeto que lo celebra es el Estado federal actuando por intermedio de un órgano descentralizado", VERDROSS, A.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 256. En el mismo sentido, vid. sus comentarios en el "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 259.

<sup>128</sup> VERDROSS, A.: 811 séance, An.CDI., 1965, vol. I, p. 259.

<sup>129</sup> "Otro inconveniente es que el texto sugiere la presunción de que el Estado miembro de una federación tiene capacidad internacional para celebrar tratados", WALDOCK, H.: "811.ª sesión", An.CDI, vol. I, 1965, p. 260.

<sup>130</sup> "No es partidario de conservar el párrafo 2 en su forma actual, sobre todo porque pasa por alto la mayoría de las cuestiones de verdadero interés que se plantean en relación con los tratados celebrados por los Estados miembros de una unión federal. Una de ellas es la de determinar si el Estado miembro actúa como órgano del Estado federal y con su autorización o si por el contrario ejerce, en virtud del derecho internacional, una capacidad independientes para concertar tratados", WALDOCK, H.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 262.

estatales del *ius ad tractatum* a sus entidades federadas>>, supuso confrontar dos grandes argumentaciones: los partidarios, por un lado, de considerar que la remisión a la constitución federal no era una renuncia del DI<sup>131</sup> respecto a los que entendieron, por otro, que si lo era o, al menos, suponía un peligro en tal sentido<sup>132</sup>. Algunos miembros estimaron que la regla de remisión ya existía en DI<sup>133</sup> pero que de no recogerse comportaría una pérdida de valor técnico a la futura Convención<sup>134</sup>. En último extremo, el Comité de Redacción trató de aunar las críticas vertidas y propuso una nueva versión ligeramente modificada:

"Art. 3.2. Los Estados miembros de una unión federal pueden poseer una capacidad para celebrar tratados si esa capacidad es admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados en la misma"<sup>135</sup>.

Posteriormente, la CDI transformó esta disposición en el art. 5 del proyecto final de 1966 sin efectuar observaciones concernientes al *ius ad tractatum* de las entidades federadas. Se eludió cualquier referencia a la personalidad jurídica del Estado

---

<sup>131</sup> "La capacidad para celebrar tratados del Estado miembro de una unión federal no depende de la constitución federal sino del derecho internacional, el cual subordina la capacidad para celebrar tratados al poder efectivo para ello", VERDROSS, A.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 255.

<sup>132</sup> "La norma enunciada en el párrafo 2 del artículo 3 es políticamente peligrosa y científicamente poco firme; supone la completa renuncia del derecho internacional a una de sus principales funciones que es la de determinar sus propios sujetos y reconocer el *ius ad tractatum* a los Estados", JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 255.

<sup>133</sup> "La norma propuesta en el párrafo no es ninguna novedad. Si, por ejemplo, el Brasil adoptase una nueva constitución es evidente que cada uno de esos Estados miembros disfrutaría de dicha capacidad. La norma de remitir en esta materia al derecho interno existe ya en el derecho internacional", AGO, R.: "810.ª sesión, 24 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 258.

<sup>134</sup> "Conviene estudiar las causas del fenómeno y dar una norma al respecto. El proyecto de la Comisión sería incompleto y perdería valor técnico si no mencionase la capacidad de los Estados miembros de una unión federal para celebrar tratados", YASSEEN, M.K.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 261.

<sup>135</sup> "816.ª sesión, 2 de julio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, pp. 291-292.

federal y sólo se incidió en la capacidad, en general, de concertarlos:

"Art. 5.- *Capacidad de los Estados para celebrar tratados*  
2. Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados en ésta"<sup>136</sup>.

Así, la CDI redactó en términos muy ambiguos la capacidad internacional de las entidades federadas y dejó sin resolver la naturaleza jurídica de tales actuaciones. Frente a ello fueron posibles dos interpretaciones: que su inclusión dentro del título, <<capacidad de los Estados para celebrar tratados>>, se entendiese como que las entidades federadas funcionaban como órganos del Estado federal. O, por otro, interpretar que las entidades referidas también tenían naturaleza estatal y como tales celebraban tratados. En los términos enunciados en el art. 5 fue posible sostener ambas hipótesis.

Tampocó ayudó a desvelar su confusa naturaleza el art. 3 del proyecto final relativo a los acuerdos internacionales celebrados por sujetos de DI no recogidos en el proyecto de artículos<sup>137</sup>. En él se estableció que a pesar de no regularse por el proyecto, podían estar regidos por el derecho de gentes. La dificultad consistió en que no se determinó cuáles eran esos otros sujetos de DI distintos de los Estados. Ello hubiera permitido diferenciar los celebrados própiamente entre Estados de los de las entidades federadas. Tal silencio contribuyó a mantener el problema de si los acuerdos concertados por entidades eran de DI

---

<sup>136</sup> An.CDI, vol. II, 1966, p. 196.

<sup>137</sup> "Art. 3.- *Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de los presentes artículos*  
El hecho que los presentes artículos no se refieran:  
a) A los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni  
b) A los acuerdos internacionales no celebrados por escrito no afectará en modo alguno al valor jurídico de tales acuerdos ni a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en los presentes artículos a que se hallen sujetos independientemente de estos artículos."

porque éstas poseían subjetividad estatal o porque actuaban como órganos del Estado federal.

La interpretación que *a priori* presentó menores dificultades fue, sin embargo, esta última, aunque hubiera sido mejor que se hubiera acompañado de una nueva cláusula, inserta dentro de la disposición relativa a la atribución de plenos poderes en la celebración de tratados, en la que se recogiera a las entidades federadas<sup>138</sup> como representantes del Estado en ese ámbito<sup>139</sup>.

Todas estas incertidumbres quedaron patentes en el informe presentado por la CDI a la Asamblea General de Naciones Unidas con ocasión del proyecto final de artículos en el que se señaló la división de criterios entre sus miembros. No obstante, interesa destacar su opinión consensuada en lo concerniente a la inexistencia de una norma de DI que prohibiera a las entidades federadas la celebración de tratados con terceros Estados<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> "Art. 6.- Plenos poderes para representar al Estado en la celebración de tratados

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2, únicamente se considerará que una persona representa a un Estado a los efectos de la adopción y la autenticación del texto de un tratado, o al efecto de manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, si:

- a) Presenta los adecuados plenos poderes, o
- b) Se deduce de las circunstancias que la intención de los Estados interesados ha sido prescindir de los plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

- a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;
- b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;
- c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un órgano de una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia o por tal órgano.

<sup>139</sup> En el sentido de añadir alguna cláusula que hubiera dispuesto algo parecido: << y sin necesidad de plenipotencia, representan al Estado en la negociación, adopción, autenticación y, en su caso, en la manifestación del consentimiento, las entidades federadas que se les haya atribuido esta facultad en el derecho interno>>.

<sup>140</sup> CDI.: "Informes de la Comisión a la Asamblea General", An.CDI, vol. II, 1966, p. 211.

La cláusula relativa a la capacidad de las entidades federadas fue, finalmente, suprimida de la Convención de Viena de 1969 pasando a ser el actual art. 6 en los términos enunciados *supra*. Esto se debió, en parte, al recelo de los Estados de estructura federal que vieron en aquel precepto una forma más de incentivar la acción internacional de sus colectividades-miembro. Esta idea es necesario subrayarla porque explicó la auténtica razón de su desaparición y no argumentaciones jurídicas contrarias a su inclusión<sup>141</sup>.

## 2. Posiciones estatales

En efecto, los países afectados consideraron que uno de los principales escollos que había que salvar surgió del peligro de identificar la capacidad de celebrar tratados con el concepto de Estado según el DI<sup>142</sup> e, indirectamente, con la idea de independencia respecto del Estado matriz<sup>143</sup>. Frente a esta vicisitud se propusieron diversas soluciones que giraron en torno a la supresión de cualquier cláusula que incorporase el *ius ad tractatum* de las entidades-miembro<sup>144</sup> o la introducción de límites precisos a esta posibilidad o modificaciones<sup>145</sup>. Uno de los ejemplos que más se tuvo presente durante los debates de la

---

<sup>141</sup> Recelos y peligros a los que insistentemente advirtió E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y que fueron tildados, en un principio, de imaginarios; *vid.* sus comentarios en la 810.ª y 811.ª sesión sobre el particular.

<sup>142</sup> "Las observaciones de los gobiernos muestran la improcedencia de una formulación parcial y la conveniencia de resolver cada problema de capacidad que se plantee con arreglo a la práctica de los Estados soberanos y según las circunstancias", comentario de A. LUNA, "779ª sesión, 7 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 26.

<sup>143</sup> R. AGO señaló al respecto: "quelques États fédéraux inquiets du caractère aigu de certaines divisions internes, déclanchèrent une lutte acharnée contre une clause pourtant inoffensive et évidente en elle-même comme celle prévoyant que les États membres d'un État fédéral aient la capacité de conclure des traités dans les limites admises par la Constitution", *vid.* "Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne, Introduction", *Rec. des C*, 1971, p. 312.

<sup>144</sup> En este sentido, Israel, Japón o Suecia, *vid.* "Observaciones de los Gobiernos", *An.CDI*, vol. II, 1965, pp. 16-17.

<sup>145</sup> Finlandia, Reino Unido o Estados Unidos, *vid.* "Observaciones de los Gobiernos", *An.CDI*, vol. II, 1965, pp. 16-17.

CDI fue, sin duda, el problema de Quebec-Canadá<sup>146</sup>.

Pero al principio, estos problemas no se reflejaron con tanta claridad como al final; de las observaciones efectuadas por los gobiernos al proyecto de artículos de la CDI<sup>147</sup> apenas hubo críticas relacionadas con el *ius ad tractatum* de las entidades federadas, sino más bien lo contrario. Finlandia y Países Bajos señalaron la posibilidad de ampliar el supuesto a otros tipos de Estados, además del federal, y Estados Unidos declaró de forma expresa que no se oponía. En cambio Israel y Japón defendieron su supresión por entender que la cuestión de la capacidad quedaba suficientemente regulada sin el mencionado párrafo. Añadir que en ningún momento se puso en duda la validez que las entidades-miembro celebrasen tratados. El resto de países no efectuaron ninguna crítica sobre el particular<sup>148</sup>.

Las posiciones estatales cambiaron, sin embargo, sustancialmente, cuando la CDI remitió el proyecto de artículos a la Conferencia de Naciones Unidas para su debate durante dos sesiones, 1968 y 1969, que desembocaron en la Convención de 1969. En este periodo, algunos países mostraron abiertamente sus recelos a la inclusión de este precepto. En particular Canadá fue el que mostró mayor empeño pero lo siguieron la mayoría de Estados federales. En la primera sesión el apartado 2 del art. 5 relativo al *ius ad tractatum* de las entidades federadas fue adoptado por un estrecho margen. Canadá abanderó la postura favorable a su supresión y sostuvo que el término <<Estado>>

---

<sup>146</sup> En relación al supuesto Canadá-Quebec, *vid.* algunas de sus alusiones en CDI.: "777ª sesión, 5 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 13. "779ª sesión, 7 de mayo de 1965", *An.CDI*, vol. I, 1965, p. 27.

<sup>147</sup> CDI.: "Observaciones de los gobiernos acerca de las partes I, II, y III del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, preparado por la Comisión en sus 14.º, 15.º y 16.º períodos de sesiones", *An.CDI*, vol. II, 1966, pp. 303 y ss.

<sup>148</sup> Afganistan, Australia, Austria, Birmania, Camboya, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, Hungría, Jamaica, Luxemburgo, Malasia, Paquistán, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Turquía, Uganda, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia. Obsérvese la ausencia de críticas de países como Australia, Austria, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia y, sobre todo, de Canadá al *ius ad tractatum* de las entidades federadas.

resultaba contradictorio porque tenía dos significados: como entidad soberana y como estado miembro de una federación. Asimismo señaló que la incorporación de esta cláusula podría comportar que los demás países interpretaran la constitución de un Estado federal. E, igualmente, supondría una invitación a extender la capacidad de todas las entidades federadas en relación a esta facultad. Este posicionamiento contó, básicamente, con el beneplácito de Estados Unidos y Australia. No lo defendieron, en cambio, la RFA, Bielorrusia o la India que consideraron aceptable el mencionado párrafo por corresponderse con la práctica constitucional e internacional o por reflejar la situación actual.

Sin embargo, Canadá, no contenta con el resultado, pidió en la segunda sesión de la Conferencia de Viena de 1969 otra votación sobre la mencionada cláusula que desembocó, finalmente, en su eliminación por una holgada mayoría. Con todo, se alzaron voces discrepantes provenientes de países como Polonia, Ucrania o Bielorrusia defensoras de la tesis que eran las constituciones de cada Estado las que debían establecer o no el *ius ad tractatum* a sus entidades miembro.

### 3. La Convención de Viena de 1969 y el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales

Como se señaló, la supresión del párrafo no significó una oposición a la capacidad de concertar tratados de las entidades federadas sino que respondió a razones de técnica jurídica y, en última instancia, al temor o recelo de los Estados afectados por la situación<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Incluso, el delegado de Canadá continuó en la segunda sesión manteniendo el *ius ad tractatum* de las entidades federadas: "There were two prerequisites, both of which must exist together, if a component unit of a federal state was to have effective treaty-making capacity: that capacity must be conferred by the federal state, and must be recognized by other sovereign states", WERSHOF.: "Summary Records of the second session", A/Conf. 39/11, p. 6.

## A. Omisión del *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales

La supresión referida provocó una serie de posicionamientos doctrinales a favor y en contra: los partidarios de la no inclusión estimaron que de haber mantenido la redacción anterior se hubiera hecho necesario examinar, caso por caso, la capacidad de las colectividades por la preceptiva remisión al derecho constitucional de cada país. Además consideraron que, en la medida que la capacidad de las entidades era un presupuesto que condicionaba la validez de los tratados, se hubiese subordinado la concertación de tratados al derecho constitucional de los Estados contratantes con consecuencias negativas para la estabilidad en las relaciones contractuales<sup>150</sup>.

Por el contrario, el principal razonamiento invocado por los defensores de la redacción anterior, lo vincularon a la soberanía estatal. Ucrania y Bielorussia, en relación a la concepción que se tenía de la extinta URSS, esgrimieron su estructura jurídico-interna para reivindicar su capacidad internacional. La URSS la concebían como un único Estado compuesto por quince Repúblicas en el que ninguna de las cuales habría renunciado a la pérdida de su soberanía. Esta visión se fundamentaba tanto por la Constitución federal como por las Constituciones de las Repúblicas federadas. Ucrania y Bielorussia, además, eran miembros de Naciones Unidas de forma que un tratado firmado por éstas era válido y producía efectos dentro de su territorio. Por tanto, las mencionadas Repúblicas estimaron que, el art. 5 del proyecto, era conforme a su legislación nacional, a su práctica y, en general, a su realidad internacional.

De lo señalado hasta el momento se desprende que la voluntad de los Estados fue omitir y no prohibir la cuestión del *ius ad tractatum* de las colectividades federadas. Además, por el

---

<sup>150</sup> HOSTERT, J.: "Droit international et droit interne dans la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969", *AFDI*, 1969, p. 96.



principio de igualdad soberana y no injerencia en asuntos internos los respectivos países no podían privar a un tercero que delimitase su organización interna de tal manera que permitiese a sus entidades-miembro la realización de acuerdos internacionales. Esto trajo consigo una serie de consecuencias jurídicas no resueltas todavía.

Algunos de los miembros de la CDI, según nuestra opinión, sentaron las bases por las que después ha discurrido una de las manifestaciones del principio de autonomía de las colectividades territoriales según el DI, esto es, la concertación de acuerdos. Durante el transcurso de las deliberaciones mantenidas se establecieron diversas reglas: no existe en DI ninguna norma que imponga a los Estados limitación alguna para concertar acuerdos, luego son éstos los que en virtud de su derecho interno deciden que órganos o qué entidades son las encargadas de llevarlos a cabo. Se trata, por tanto, de una cuestión que afecta al derecho de cada Estado. Pero como consecuencia de ello es necesario que exista una regla que dote de garantías tal libertad.

Existen ejemplos de normas de DI que precisamente consisten en una remisión al derecho interno<sup>151</sup> fruto, por otra parte, de las relaciones entre ambos derechos en el que el último de ellos actuaría de supuesto de hecho del primero<sup>152</sup>. Desde esta perspectiva, no parece incoherente la existencia de una norma de DI que establezca una remisión al derecho estatal sobre la determinación de una eventual capacidad de celebrar tratados. Y mucho menos implica una dejación. Se sostiene la opinión de aquellos autores que consideraron la necesidad de dar una norma sobre esta cuestión<sup>153</sup> y que entendieron que la auténtica

---

<sup>151</sup> Materias, p.e como la nacionalidad en las que se deja en manos del legislador estatal su determinación.

<sup>152</sup> PIÑOL, J. Ll.: "Les relacions del dret internacional públic amb el drets interns", en PIÑOL, J.Ll (Coord.), *Dret internacional públic*, UOC, Barcelona, 1997, p. 7, (versión CD-ROM).

<sup>153</sup> "Conviene estudiar las causas del fenómeno y dar una norma al respecto. El proyecto de la Comisión sería incompleto y perdería valor técnico si no mencionase la capacidad de los Estados miembros de una unión federal para celebrar tratados", TUNKIN, G.I.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965",

atribución de esta capacidad emanaba del DI<sup>154</sup>.

Para que estos acuerdos tengan efectos en DI es preciso el reconocimiento de los Estados contratantes. Es posible que surjan algunos de los temores expuestos por miembros de la CDI, es decir, ¿qué sucede si un Estado en virtud de su derecho interno atribuye simultáneamente el *ius ad tractatum* al Estado central como a sus entidades en idénticas materias?. En principio rige la regla mencionada *supra* que impide limitaciones sobre la capacidad de concertar tratados inherente a la subjetividad internacional. Además, el hecho que en la práctica no se haya suscitado ningún ejemplo relevante sobre el particular no impide que en futuro esto pueda ocurrir.

En términos amplios, es posible entrever en algún miembro de la CDI el reconocimiento de la capacidad de actuar en el orden internacional por parte de colectividades territoriales entendidas como unidades subordinadas a un Estado o dependientes<sup>155</sup>. Constituye, entonces, un esbozo del principio de autonomía que las posibilita para proceder en ese plano mediante la concertación de acuerdos si cuentan con el reconocimiento de los Estados interesados<sup>156</sup>. La capacidad para ser parte en un tratado le corresponde determinarla al DI ajeno

---

An.CDI, vol. I, p. 261.

<sup>154</sup> "La verdadera fuente de esa capacidad no es el derecho interno, sino el derecho internacional en la propia norma propuesta que hace depender de la constitución federal la capacidad para celebrar tratados. Es un caso de remisión al derecho interno, pero no es el único que puede darse.", TUNKIN.: *op. cit.*, p. 261. Opinión también suscrita por A. VERDROSS y R. AGO.

<sup>155</sup> "La capacidad internacional para ser parte en tratados de un ente que no es plenamente independiente depende: 1) del reconocimiento de esa capacidad por el Estado o la unión de Estados de que forme parte o por el Estado responsable de sus relaciones internacionales; y 2) de que las demás partes contratantes admitan que poseen esa capacidad internacional", BRIGGS, H. W.: "639.ª sesión, 9 de mayo de 1962", An.CDI, vol. I, 1962, p. 64.

<sup>156</sup> *Ibidem*

al tipo de estructura compuesta o unitaria que posee un Estado<sup>157</sup>.

Ahora bien, de los trabajos elaborados por la CDI y, en concreto, de la redacción final de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, no se desprende que fuera la intención de sus miembros ni la de los Estados recoger en el articulado un *ius ad tractatum* distinto al perteneciente a éstos. Por tanto, una eventual capacidad de las colectividades en tal sentido sólo es posible concebirla dentro de la Convención bajo una interpretación de que actúan como órganos descentralizados de aquél y no como entes dotados de independencia asimilables a la subjetividad estatal.

Ello vino, además, corroborado por la actitud de los Estados tal como se desprende de los comentarios de los miembros de la CDI que prefirieron mayoritariamente dejar esta materia a la práctica posterior de cada uno de los interesados<sup>158</sup>.

Es posible interrogarse acerca de si la celebración de tratados internacionales entre un Estado y una entidad poseedora de *ius ad tractatum* supone el reconocimiento de esa entidad como sujeto de DI. En tal sentido, el principio de autonomía impediría una interpretación favorable a la hipótesis enunciada porque sería contraria a su propia concepción, esto es, dependiente de un Estado, sujeto de DI por lo que sólo abarcaría la posibilidad de concertar tratados. Cuestión distinta es si este reconocimiento es parcial o total, es decir, ¿implica que el

---

<sup>157</sup> "La capacidad jurídica internacional, para ser parte en un tratado, está determinada por el derecho internacional, que todo Estado independiente la posee y que, en cuanto a las entidades que no sean plenamente independientes, dependerá de la medida en que se la reconozcan el Estado o la unión de Estados de que forme parte la entidad o que dirija sus relaciones exteriores, así como su reconocimiento por las otras partes contratantes", BRIGGS, H. W.: "779.ª sesión, 7 de mayo de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 29.

<sup>158</sup> "Las observaciones de los gobiernos muestran la improcedencia de una formulación parcial y la conveniencia de resolver cada problema de capacidad que se plantee con arreglo a la práctica de los Estados soberanos y según las circunstancias", De LUNA.: "779.ª sesión, 7 de mayo de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 26.

Estado contratante ha aceptado el *ius ad tractatum* de esa entidad en todos los casos o únicamente para ese acuerdo en concreto?. Igualmente, en el momento en que esa capacidad es reconocida por un Estado ¿supone que ésta pasa a ser independiente del derecho interno y se subordina únicamente al DI?. ¿Qué ocurriría en el supuesto que un Estado decidiese reformar su derecho interno y prohibiera a sus entidades el ejercicio del *ius ad tractatum*? En cualquier caso se trata de una capacidad autónoma y no independiente sometida a la regla referida.

B. Consecuencias derivadas de la omisión del *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales

La omisión mencionada no impidió que las colectividades territoriales (pertenecientes a una federación o no) concertasen acuerdos con países extranjeros. Esto abrió la vía a diversas teorías y réplicas que justificaron el *ius ad tractatum* de aquellas y su compatibilidad con lo previsto en la Convención de Viena de 1969.

En relación a la teoría del órgano defendida por algunos miembros de la CDI se objetó que cuando una entidad actuaba en calidad de órgano del Estado federal no lo hacía pensando en el país en su conjunto sino movida por su propio interés. Por tanto entendieron que era, precisamente, el deseo de autonomía lo que motivaba, normalmente, a las entidades-miembro a actuar en el ámbito internacional<sup>159</sup>. Tal crítica generó una pregunta: ¿cómo conceptuar a las entidades federadas como órganos encargados de las relaciones internacionales si los tratados que concluyen afectan únicamente a su territorio?.

Esta objeción no tuvo en cuenta lo previsto en la Convención

---

<sup>159</sup> BERNIER, I.: *International Legal Aspects of Federalism*, London, pp. 34 y ss.

de 1969: de entre los elementos que configuran la definición de tratado no se desprende que deba ser aplicado en todo el territorio estatal. Además, existen materias que necesariamente se corresponden con un ámbito geográfico determinado como la cooperación transfronteriza y no por eso los acuerdos que las regulan dejan de ser considerados de DI<sup>160</sup>.

Siguiendo la teoría del órgano, sería posible aplicar el art. 7 de la Convención para estos casos. Dicho artículo prevé que los órganos que representan al Estado en virtud de sus funciones y sin necesidad de plenipotencia en el terreno de los tratados son: los Jefes de Estado o de Gobierno y los ministros de asuntos exteriores. Pero no se trata de una lista cerrada según se desprende de su art. 7<sup>161</sup> sino que es posible deducir la capacidad para manifestar el consentimiento en un tratado por la práctica seguida de un Estado. Ésta vía permite una interpretación según la cual podría ser siempre el representante de una entidad-miembro el que celebrara tratados sobre una materia concreta aplicable en el territorio que ocupa en su país.

Pero es que, además, es posible comprender dentro de la cláusula prevista en el art. citado referida a -<<otras circunstancias>>- los supuestos tasados en normas constitucionales en los que se establece el *ius ad tractatum* para sus entidades. De cualquier modo, el art. 7 permite, sin forzar

---

<sup>160</sup> Los tratados transfronterizos interestatales por su propia definición sólo se aplican a los territorios fronterizos: p.e la construcción de un puente o la gestión y conservación de una carretera que cruza la frontera.

<sup>161</sup> "1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si presenta los adecuados plenos poderes; o  
b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los Jefes del Estado, jefes de gobierno y ministros de asuntos exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;" (art. 7).

ninguna interpretación, esta alternativa<sup>162</sup>.

Tampoco el argumento de la inestabilidad en las relaciones contractuales es sostenible en la medida que no son tantos los Estados que permiten a sus entidades-miembro concertar tratados. De hecho, resulta sencillo reconocerlos y, además, la mayoría de veces se establece en la diversas constituciones que, por su importancia, son de fácil acceso para las otras partes negociadoras que quieran averiguar la capacidad de contraer obligaciones del DI de las colectividades en cuestión.

Pero la citada omisión permitió otras interpretaciones no contrarias a la Convención. Además de la teoría del órgano, según la cual, un convenio de DI realizado por una entidad federada sería un tratado en base al art. 2 de la Convención de Viena de 1969, esto es, celebrado por un Estado (o en representación de aquél), cabrían otras teorías que englobarían, en cambio, estos mismos acuerdos dentro del art. 3. Estas últimas entenderían que las entidades poseerían, en esa esfera, subjetividad internacional y por tanto no quedarían comprendidas en la Convención referida a los tratados entre Estados.

La redacción anterior también dejó sin resolver otros aspectos como el relativo a la naturaleza jurídica de un acuerdo celebrado entre dos o más entidades federadas que poseen *ius ad tractatum*, ya que no indicó nada al respecto<sup>163</sup>. Tampoco preveyó la posibilidad que este problema se diera en más Estados y no

---

<sup>162</sup> En contra, BITTER, J.W.: "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", (Trad. P. Pérez Tremps), *Revista de la Facultad de la Universidad Complutense*, n° 4, 1981, pp. 175-176.

<sup>163</sup> Incluso, en los comentarios realizados al art. 5, se reenvió a las respectivas Constituciones, la posibilidad de que los Estados miembros de la Unión federal pudieran concluir tratados con terceros pero nada se indicó respecto a la naturaleza de los acuerdos celebrados entre dos colectividades federadas pertenecientes a diferentes Estados. Vid. "Rapport de la Commission du Droit International sur les travaux de sa dix-huitième session", *Ann.CDI.*, vol. II, 1966, p. 209.

sólo en los de estructura federal<sup>164</sup>. Ni se trataba de una cláusula particular que sólo afectaba a un número reducido sino que podía repercutir, por el contrario, en todos aquellos países que concertasen acuerdos con las entidades federadas.

#### 4. La Convención de Viena de 1986

Los miembros de la CDI dejaron para otro proyecto la temática de la celebración de acuerdos por entes distintos a los Estados que cristalizó el 21 de marzo de 1986 en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. En relación con la temática objeto de estudio son dos los aspectos que interesa destacar: por un lado, la capacidad de éstas para concertar tratados y, por otro, las entidades con las que pueden celebrar acuerdos de DI.

El *ius ad tractatum* se deriva de lo dispuesto en el art. 6:

"Capacidad de las organizaciones para celebrar tratados.

La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización".

Frente a las críticas vertidas en torno a la variedad de situaciones que comportaba acudir a cada uno de los derechos estatales para averiguar el *ius ad tractatum* de las entidades federadas sorprende que respecto a las organizaciones este problema no se manifestara, o al menos, hasta el extremo de imposibilitar el enunciado de una regla común de DI para todas ellas ni impidió la elaboración de la Convención<sup>165</sup>. Este fue

---

<sup>164</sup> "No ve razón alguna para restringir esa disposición a las constituciones de los Estados federales; puede haber constituciones no federales que limiten la capacidad para celebrar tratados", WALDOCK, H.: "811.ª sesión, 25 de junio de 1965", An.CDI, vol. I, 1965, p. 260.

<sup>165</sup> "Teniendo presentes las características particulares de los tratados en que sean partes organizaciones internacionales como sujetos de derecho internacional distintos de los Estados", Preámbulo de la Convención de 1986.

uno de los aspectos estudiados por P. Reuter, Relator Especial, que consideró que la desigualdad existente entre unas y otras<sup>166</sup> y su distinta naturaleza no impedía la celebración de acuerdos<sup>167</sup> ni obstaculizaba el establecimiento de una <<capacidad mínima>><sup>168</sup>. A los efectos de esta Convención, en términos equiparables a la de 1969, se desprende que sólo los sujetos de DI pueden celebrar tratados internacionales *strictu sensu*<sup>169</sup>.

## VI. La cuestión de la responsabilidad internacional del Estado

Ligado a las interpretaciones invocadas en relación a la capacidad y a la naturaleza jurídica de las entidades territoriales para realizar acuerdos exteriores se añade la problemática de la responsabilidad internacional.

### 1. Situación anterior a la aprobación del proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 1980

Durante los debates desarrollados por la CDI, en relación a la responsabilidad internacional, no se produjeron grandes

---

<sup>166</sup> REUTER, P.: "Primer informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales", An.CDI, vol. II, 1972, p. 212.

<sup>167</sup> REUTER.: *op. cit.*, p. 209.

<sup>168</sup> "Cabe preguntarse si, en lugar de enunciar na norma general que defina el principio fundamental de la capacidad de las organizaciones internacionales, no cabría señalarse como objetivo la definición de una capacidad mínima de que gozarían todas las organizaciones internacionales, entre ellas algunas con una capacidad más amplia que esa mínima", REUTER, P.: "Segundo informe sobre la cuestión de los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre dos o más organizaciones internacionales", An.CDI, vol. II, 1973, p. 82.

<sup>169</sup> "a) se entiende por <<tratado>> un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:  
i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o  
ii) entre organizaciones internacionales...". (art. 2.1.a).



enfrentamientos, a diferencia de lo ocurrido en las sesiones del derecho de los tratados. Frente a la cuestión de las consecuencias de las actuaciones de las entidades territoriales cuando actuaban en el plano internacional se sostuvo la tesis mayoritaria, según la cual, el Estado era responsable internacionalmente por los actos de sus colectividades al margen de consideraciones vinculadas al grado de competencia o a la capacidad internacional limitada de alguna de ellas. De todos modos se dieron, igualmente, dos corrientes contrapuestas a favor y en contra de la atribución de responsabilidad internacional a ciertas entidades.

La problemática se ciñó, básicamente, a las consecuencias de la celebración de tratados por las entidades federadas pero no fue la única. Durante las discusiones que precedieron a la aprobación del proyecto de 1980 se suscitaron diversas hipótesis relativas a la posibilidad de contraer por éstas responsabilidad, en general, por la vulneración de obligaciones internacionales.

El relator especial R. Ago encargado de elaborar un proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional formuló la siguiente propuesta a partir de la cual se sucedieron sobre el particular diversas reflexiones:

"Se considerará también hecho del Estado en el plano del derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas que, según el ordenamiento jurídico de ese Estado, tienen la calidad de órganos de un establecimiento público o de otra institución pública autónoma, o incluso de una colectividad pública territorial (municipios, provincias, regiones, cantones, Estados miembros de un Estado federal, administraciones autónomas de territorios dependientes, etc.) y que, en el caso considerado, actúen en tal calidad."<sup>170</sup>

A. Tesis sostenidas por los miembros de la CDI

---

<sup>170</sup> AGO.: *op. cit.*, p. 284.

a. Tesis favorables a la atribución de responsabilidad internacional a las colectividades territoriales

La tesis afirmativa, debatida tempranamente en los trabajos de la CDI, sostuvo que tales actos exteriores recaían en el ámbito del DI porque su atribución dependía del sujeto directo de la obligación<sup>171</sup>. Con menor incidencia se consideró, también, la hipótesis de que las entidades territoriales respondieran por incumplimientos de contrato que no causaran lesiones jurídicas. Pero los términos en que fue redactado inducían a confusión, sobre todo, por la indefinición y la introducción de términos provenientes del derecho interno<sup>172</sup>.

En el seno de la CDI se tuvieron en cuenta dos concepciones: por un lado, la que consideró que al Estado no se le podía atribuir la responsabilidad por actos de sus entidades miembro si éstas poseían una personalidad internacional propia aunque limitada. Esto comportaba, para algunos, que sus actuaciones recayeran en un ámbito distinto al del Estado<sup>173</sup> o, para otros, que fueran responsables directamente de sus actuaciones en ese plano<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> "En conséquence, le sujet actif de la responsabilité internationale peut être: L'État, à raison des actes ou omissions de ses organes, pour ce qui est du devoir de réparer le dommage; le cas échéant, les subdivisions politiques de l'État et les entités semi-souveraines, dans la mesure où elles son capables de contracter directement des obligations internationales.",

Base de discussion n° II, 2.a), *An.CDI*, 1956, vol. II, p. 220.

<sup>172</sup> "El Estado es responsable de los actos de sus subdivisiones políticas en los casos de lesión jurídica, pero no, generalmente, por incumplimiento de contrato.",

Punto VII de los Principios de derecho internacional que rigen la responsabilidad del Estado según la opinión de los Estados Unidos de América, preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1965", *An.CDI*, 1969, vol. II, p. 161.

<sup>173</sup> En relación con estas concepciones, *vid.* AGO, R.: "Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados", *An.CDI*, II, 1ª parte, 1971, pp. 281-283.

<sup>174</sup> YASSEEN, M. K.: "1252." sesión, 8 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 12.

Por otro, la que consideró que de forma restrictiva el Estado miembro actuaba como sujeto autónomo de derechos y deberes internacionales por lo que, en este caso, la responsabilidad del Estado federal debía apreciarse con carácter indirecto, esto es, como responsable de DI por los hechos de otro sujeto de DI<sup>175</sup>.

b. Tesis contrarias a la atribución de responsabilidad internacional a las colectividades territoriales

R. Ago propuso distinguir, por un lado, la capacidad de concertar tratados y por otro, la capacidad para llevar a cabo hechos considerados por el DI como ilícitos al ser dos conceptos distintos<sup>176</sup>. Consideró que la atribución al Estado federal de las actuaciones de aquellas era un principio ya establecido<sup>177</sup>.

Otros argumentos invocados en relación a la responsabilidad estatal por actos de las colectividades territoriales contrarios a las obligaciones internacionales<sup>178</sup> giraron en torno a dos concepciones distintas: las que entendieron que éstas actuaban como órganos del Estado<sup>179</sup> o las que consideraron que pese a que algunas entidades poseyeran capacidad jurídica para actuar en el

---

<sup>175</sup> *Ibidem*

<sup>176</sup> AGO, R.: "Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados", *An.CDI*, II, 1° parte, 1971, p. 239.

<sup>177</sup> AGO.: *op. cit.*, p. 278, 281.

<sup>178</sup> *An.CDI*, 1956, vol. II, p. 224.

<sup>179</sup> "En la presente Convención las expresiones <<órgano de un Estado>>, <<organismo de un Estado>>, <<funcionario de un Estado>> y <<empleado de un Estado>> designan, según el caso, a todo órgano, organismo, funcionario o empleado; En el caso de un Estado federal, del gobierno de cualquier estado, provincia o unidad política integrante de dicho Estado federal".

Art. 17.1 b) del Proyecto de convención sobre la responsabilidad de los Estados por daños causados en su territorio a los extranjeros, preparado por la Harvard Law School en 1961, *An.CDI*, 1969, vol. II, p. 152.

Por los miembros de la CDI, *vid.*, USHAKOF, ?.: "1255.ª sesión, ", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 20.

orden internacional<sup>180</sup> esto no tenía porque afectar al Estado en el terreno del DI<sup>181</sup>.

La segunda postura redundó en la idea de que sólo a los <<Estados soberanos>> era posible imputarles la autoría de un hecho ilícito<sup>182</sup> y que el principio de unidad de acción del Estado en el plano internacional estaba universalmente reconocido<sup>183</sup>. Incluso, en el supuesto que ciertos miembros de una federación mantuvieran cierta soberanía internacional había que seguir manteniendo la responsabilidad del Estado federal por razones de seguridad internacional y porque, de lo contrario, supondría una reducción de ésta<sup>184</sup> convirtiéndose la descentralización en una forma de sustraerse a ella<sup>185</sup>.

Se barajó, además, la posibilidad de que la atribución al Estado de responsabilidad por las actuaciones de cualquier tipo

---

<sup>180</sup> "Los Estados federales serán responsables de sus Estados componentes, independientemente de que el caso se refiera a sus propias obligaciones impuestas por el derecho internacional o a las obligaciones análogas de dichos Estados componentes".

Art. 4 del Proyecto de Convención sobre la responsabilidad de los Estados por los daños causados en su territorio a la persona o a los bienes de los extranjeros, preparado por la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht (Asociación Alemana de Derecho Internacional) en 1930, *An.CDI*, 1969, vol. II, p. 156.

<sup>181</sup> "En el caso de las confederaciones y de las dependencias regidas por el derecho internacional, el Estado soberano (Oberstaat) es responsable del Estado inferior (Understaat)".

Art. 5 del Proyecto de Convención sobre la responsabilidad de los Estados por actos ilícitos internacionales, preparado por el prof. Roth en 1932", *An.CDI*, 1969, vol. II, p. 159.

<sup>182</sup> TAMMES, ?.: "1208.ª sesión, 17 de mayo de 1973", *An.CDI*, vol. I, p. 34.

<sup>183</sup> "Sea cual fuere la organización interna de un Estado o su grado de descentralización en el ejercicio del poder, tanto desde el punto de vista funcional como territorial, la responsabilidad del Estado en derecho internacional sigue siendo una e indivisible", SETTE CÂMARA, ?.: "1255.ª sesión, 10 de mayo de 1974, *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 17-18.

<sup>184</sup> SETTE CAMARA.: *op. cit.*, p. 18.

<sup>185</sup> AGO, R.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, pp. 28-29.

de entidades miembro era ya una norma consuetudinaria<sup>186</sup> y que el principio de la indivisibilidad del Estado era reconocible no sólo en el art. 7 propuesto sino también en otros del Proyecto<sup>187</sup>.

### c. Tesis fluctuantes

El propio R. Ago manifestó serias dudas relacionadas con la falta de imputación de responsabilidad por incumplimiento de una obligación internacional<sup>188</sup> en los supuestos en que las entidades actuaban como sujetos autónomos de derechos y deberes internacionales. Otros miembros de la CDI también evidenciaron estas incertidumbres<sup>189</sup>. No obstante, el autor matizó que cuando en un Estado compuesto sus estados miembros ya no eran sujetos de DI entonces era aplicable la regla anterior<sup>190</sup>.

### B. Reglas enunciadas en los debates de la CDI

De forma parecida a lo ocurrido con el derecho de los tratados, existió cierto interés en establecer una pauta de DI que sirviera para identificar a qué tipo de entidades se refería el art. 7 en lugar de dejarlo exclusivamente en manos del derecho interno<sup>191</sup> y con el objeto de identificar cuándo el Estado era

---

<sup>186</sup> En tal sentido, *vid.* los comentarios de BILGE, ?.: "1255.ª sesión, 10 de mayo de 1974, *An.CDI*, vol. I, 1974, pp. 19-20.

<sup>187</sup> En particular, en los arts. 6 y 8, *vid.* HAMBRO, ?.: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 24.

<sup>188</sup> AGO.: *op. cit.*, p. 240.

<sup>189</sup> SETTE CÂMARA.: *op. cit.*, p. 18. MARTINEZ MORENO, ?.: "1255.ª sesión, 10 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 18.

<sup>190</sup> AGO, R.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 28.

<sup>191</sup> Aunque considera que es muy difícil de formular, *vid.* MARTINEZ MORENO.: *op. cit.*, p. 18.

responsable por los actos de éstas<sup>192</sup>. La cuestión no era superflua en la medida que se trataba de establecer qué reglas reflejaban la *opinio iuris* al respecto. R. Ago consideró que la mayoría de las normas contenidas en el Proyecto eran de naturaleza consuetudinaria y, en particular, el concepto de Estado tenía un significado más amplio que en derecho interno a efectos de atribuirle la responsabilidad por las actuaciones de sus entidades<sup>193</sup>. En consecuencia, un Estado no debía eludir su responsabilidad alegando tener una organización interna en lugar de otra<sup>194</sup>.

### C. Colectividades territoriales a las que se les aplica las reglas

En principio la línea que se escogió fue la de englobar en un mismo grupo a una heterogeneidad de entidades. R. Ago pese a distinguir, por un lado, establecimientos públicos y otras instituciones públicas de, por otro, las colectividades públicas territoriales<sup>195</sup>, consideró que el fenómeno era el mismo<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> "Si bien es cierto que un municipio puede no ser un órgano del Estado con arreglo al ordenamiento jurídico interno, es necesario que en el plano del derecho internacional todo comportamiento de un municipio que guarde relación con el ejercicio del poder público pueda ser considerado como un hecho del Estado", AGO, R.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 29.

<sup>193</sup> "El Sr. Bilge ha tratado primero de la distinción entre el Estado como sujeto de derecho internacional y el Estado como sujeto de derecho interno. Ha hecho ver que el concepto de Estado es más restringido en el derecho interno que en el derecho internacional, de ahí la atribución al Estado, por el derecho internacional, de hechos que no le atribuye el derecho interno. Se ha preguntado además si la norma enunciada en el art. 7 es una norma consuetudinaria. A juicio del Relator Especial, todas las normas del proyecto son actualmente normas consuetudinarias, salvo algunas que representan un desarrollo progresivo del derecho internacional", AGO, R.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 30.

<sup>194</sup> AGO.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 32.

<sup>195</sup> Las primeras caracterizadas por un criterio de distribución de las funciones *ratione materiae* y las segundas por el de distribución de las funciones *ratione loci*. AGO, R.: "1251.ª sesión, 7 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, pp. 8-10.

<sup>196</sup> *ibidem*

Para éste, el Estado debía presentarse como una unidad a los efectos de la responsabilidad internacional<sup>197</sup> y ello era válido no sólo para las entidades federadas sino también para otras que no habían tenido nunca personalidad internacional como los municipios, provincias, regiones autónomas, etc<sup>198</sup>.

El resultado de incorporar estas otras entidades en el art. propuesto fue un avance en este campo porque supuso asumir que también éstas podían presentar problemas de índole jurídica en el DI y que era necesario, por tanto, regularlas globalmente<sup>199</sup>, en lugar de eludir la cuestión como así ocurrió, finalmente, en la Convención de Viena de 1969. A ello cabe añadir los comentarios de miembros de la CDI en el sentido de buscar un término genérico que abarcara toda clase de entidades sin distinción entre las territoriales de otras<sup>200</sup> ya que la solución pretendida era única<sup>201</sup>. Incluso esto era aplicable aún en el caso que el Estado no ejerciera ningún tipo de control sobre alguna de sus entidades miembro<sup>202</sup>.

Por otra parte y, tal como avanzó algún miembro, la necesidad de establecer el carácter público o privado de una institución, organismo, etc. era relevante a efectos de determinar si podía existir responsabilidad estatal<sup>203</sup>. Hubo

---

<sup>197</sup> AGO, R.: "1252.ª sesión, 8 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 10-11.

<sup>198</sup> *Ibidem*

<sup>199</sup> QUENTIN-BAXTER, ?.: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 24.

<sup>200</sup> RAMANGASOAVINA, ?.: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 23.

<sup>201</sup> En contra, KEARNEY, ?.: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 26. VALLAT, F.: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 25.

<sup>202</sup> AGO, R.: "1257.ª sesión, 15 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 28 y 31.

<sup>203</sup> "Uno de los problemas más delicados que plantea el art. 7 es determinar lo que confiere a un establecimiento o una institución su carácter público, en el sentido de que sus actos dan lugar a una responsabilidad del Estado", KEARNEY, ?.: "1253.ª sesión, 9 de mayo de 1974, An.CDI, vol. I,

propuestas orientadas a incorporar expresiones como poseer <<prerrogativas del poder público>> que abarcara cualquier tipo de organismo al margen de su condición jurídica estatal o no<sup>204</sup>. Éstos se encontraron con la dificultad de determinar cuándo una entidad actuaba investida de poderes y cuando no: algunos propusieron la distinción clásica de actividades *iure negotii-iure imperii*<sup>205</sup> de las que las primeras no participarían del poder estatal<sup>206</sup>.

2. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 1980

A. Los artículos 5, 6 y 7 aprobados por la CDI

La propuesta del Relator Especial sobre los artículos relacionados con esta materia sufrió, posteriormente, ligeras modificaciones que se aprobaron definitivamente en 1974<sup>207</sup> por la CDI en su 26° periodo de sesiones<sup>208</sup>. Tres son los artículos que directa o indirectamente hay que ponderar: el art. 5, 6 y 7 del Capítulo II del proyecto. El primero de ellos dispone:

---

1974, p. 14.

<sup>204</sup> REUTER, P.: "1253 sesión.", 9 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 17.

<sup>205</sup> HAMBRO.: *op. cit.*, p. 25.

<sup>206</sup> USHAKOV, .: "1256.ª sesión, 14 de mayo de 1974", An.CDI, vol. I, 1974, p. 27.

<sup>207</sup> An.CDI, vol. II (1ª parte), 1974, p. 281. Reproducido en el "Informe de la Comisión sobre su 29.ª periodo de sesiones", An.CDI, vol. II (2ª parte), 1977, p. 11.

<sup>208</sup> Los arts. 1 a 4 del capítulo I (principios generales), así como los dos primeros arts. (5 y 6) del capítulo II (el <<hecho del Estado>> según el derecho internacional) de la primera parte del Proyecto fueron aprobados en 1973, en su 25.º periodo de sesiones. Por su parte, en 1974, en su 26.º periodo de sesiones, la CDI aprobó sobre la base del tercer informe del Relator Especial, los arts. 7 a 9 de dicho capítulo. Finalmente, la CDI en su 1642.ª sesión, celebrada el 25 de julio de 1980 aprobó la primera parte del proyecto sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, en primera lectura, (arts. 1 a 35), An.CDI, vol. II, (2ª parte), 1980, pp. 29 y ss.



*"Atribución al Estado del comportamiento de sus órganos"*

Para los fines de los presentes artículos se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado que tenga la condición de tal según el derecho interno de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad".

De los comentarios que precedieron a la aprobación final y de su interrelación con los otros dos siguientes se desprende la negativa a incluir en el supuesto enunciado las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales aún en el caso de partir de la interpretación que las considera órganos del Estado en el plano del DI. El inciso, <<según el derecho interno de ese Estado>>, no deja dudas de que es éste y no el DI quien debe establecer esta categoría. Se trata, entonces, de una norma de DI que reenvía a los respectivos órdenes estatales no sólo esta categorización sino también la determinación de cuándo actúan como tales, <<haya actuado en esa calidad>>.

La siguiente disposición que también hay que tener en cuenta, es el -art. 6-, que establece:

*"No pertinencia de la posición del órgano en el marco de la organización del Estado"*

El comportamiento de un órgano del Estado se considerará un hecho de ese Estado según el derecho internacional, tanto si ese órgano pertenece al poder constituyente, legislativo, ejecutivo, judicial o a otro poder, como si sus funciones tienen un carácter internacional o interno y cualquiera que sea suposición, superior o subordinada, en el marco de la organización del Estado".

De la manera en que se redactó el precepto transcrito tampoco es posible realizar una lectura favorable a la inclusión del fenómeno de las colectividades territoriales: la alusión a <<órgano del Estado>> se ha de conectar con el art. anterior en los términos referidos. Sin embargo, la amplitud de supuestos que pretende abarcar, p.e la posibilidad de pertenecer a otro poder distinto de los tres clásicos, podría servir para cubrir a las entidades-miembro o a alguna entidad anómala de difícil

clasificación.

Finalmente, la tercera disposición sometida a consideración se encuentra recogida en el art. 7 que señala:

*"Atribución al Estado del comportamiento de otras entidades facultadas para ejercer prerrogativas del poder público*

1. Se considerará también hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad pública territorial de ese Estado, siempre que, en el caso de que se trate, haya actuado en esa calidad.

2. Se considerará igualmente hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de un órgano de una entidad que no forme parte de la estructura misma del Estado o de una entidad pública territorial pero que esté facultada por el derecho interno de ese Estado para ejercer prerrogativas del poder público, siempre que, en el caso de que se trate, ese órgano haya actuado en esa calidad".

La primera de las consecuencias que se desprenden del mencionado precepto es la posibilidad de imputar la responsabilidad al Estado cuando las entidades territoriales actúan como tales. Esto es válido tanto para las actuaciones que éstas ejerciten dentro del ámbito interno como para las actuaciones desarrolladas en el ámbito exterior o con efectos en el DI.

#### B. Reglas extraídas de los artículos aprobados

A los efectos del DI cabe atribuir la responsabilidad al Estado por comportamientos realizados por sus colectividades miembro. De esta afirmación se desprenden los principios de indivisibilidad del Estado en el plano internacional, al menos, en el ámbito de las consecuencias. Ello implica que, en último extremo, sus colectividades miembro siguen formando parte de él a pesar de que actúen de forma separada o autónoma.

Cuestión más compleja es el requisito de <<actuar en esa calidad>> de la que se derivan diversas interpretaciones: que se las considere así sólo cuando ejercen prerrogativas públicas, por

tanto, los actos sometidos al derecho, privado o no jurídicos quedarían fuera de este ámbito. O bien, que cuando actúan bajo el dominio de estos últimos lo hacen también investidas de poder público, piénsese p.e en la posibilidad que un acuerdo suscrito entre dos colectividades territoriales sea contrario a las obligaciones internacionales del Estado. A veces se trata de acuerdos de difícil catalogación porque aunque se rijan, en apariencia, por el derecho privado o no posean valor normativo pueden cobijar auténticas intenciones de cooperación en calidad de representar a las propias entidades públicas<sup>209</sup>.

### C. Colectividades a las que se les aplica las reglas

Distinción entre órganos del Estado según el derecho interno de otro tipo de colectividades que pueden ser <<entidades públicas territoriales>>, <<entidad que no forma parte de la estructura del Estado o entidad pública territorial que ejerza prerrogativas públicas según el derecho interno>>.

El título del Capítulo II <<El hecho del Estado según el derecho internacional>> que cubre los supuestos de los arts. 5, 6 y 7 no deja resquicio para que algún tipo de entidad perteneciente a un Estado quede fuera de ese espectro. Además, aunque se prefirió omitir la consideración de que las entidades territoriales actuaban en el plano internacional como órganos del Estado, redundante, igualmente, en la idea de incluir sus actuaciones en el concepto de <<hecho del Estado>>. Así, aunque la expresión <<órgano del Estado>> sólo se refiera a los

---

<sup>209</sup> Existe, además, el art. 10 del Capítulo II que prevé la posibilidad que:

*"Atribución al Estado del comportamiento de órganos que actúan excediéndose en su competencia o en contra de las instrucciones concernientes a su actividad"*

El comportamiento de un órgano del Estado, de una entidad pública territorial o de una entidad facultada para ejercer prerrogativas del poder público, cuando tal órgano ha actuado en esa calidad, se considerará hecho del Estado según el derecho internacional aunque, en el caso de que se trate, el órgano se haya excedido en su competencia con arreglo al derecho interno o haya contravenido las instrucciones concernientes a su actividad".

supuestos previstos por el derecho interno no impide una interpretación en la que las entidades miembro sean tratadas como integrantes del Estado al tener también esta noción en DI un significado mucho más extenso que en derecho interno.

Resulta oportuna la aseveración de R. Ago en relación a la inclusión en un mismo grupo de distintos tipos de entidades porque permite aplicar una regla a una situación prácticamente idéntica en todos los supuestos en los que concurren cualquiera de estas entidades. Esta idea se puede hacer extensiva a los casos en los que se manifiesta el principio de autonomía.

### 3. Aplicación y consecuencias derivadas del principio de autonomía internacional de las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales

De lo señalado hasta el momento se desprende el enorme espectro de supuestos que quedarían comprendidos dentro de la responsabilidad estatal. Sin embargo, la aplicación del principio de autonomía internacional puede servir para paliar o mitigar las consecuencias derivadas de algunas de las actuaciones de las colectividades territoriales. En este sentido, el principio de la indivisibilidad del Estado y sus efectos pueden reconducirse a un espacio más reducido en virtud de la puesta en marcha del principio de autonomía internacional por la voluntad estatal.

Este proceso de atenuación de la responsabilidad del Estado por actuaciones de las colectividades territoriales ha ido introduciéndose paulatinamente en la normativa internacional y en los instrumentos empleados por las colectividades en sus relaciones con otros interlocutores extranjeros.

- A. Utilización de la noción de autonomía en el seno de la CDI
  - a. Antes de la aprobación del proyecto

R. Ago vinculó el concepto de autonomía con la posesión de una personalidad internacional limitada<sup>210</sup>. Otros, en cambio, la emplearon en un espectro más amplio al relacionarla con los distintos grados de descentralización y con la posibilidad de atribuir la responsabilidad al Estado en función de ésta<sup>211</sup>. Particular interés merece otro criterio que zanja la cuestión de una forma más nítida: por una lado, la afirmación del principio de unidad del Estado en el plano internacional y, por otro, el de que toda entidad subordinada a éste carece, a los efectos del DI, de independencia<sup>212</sup>. En tal sentido, éstas mantienen un vínculo con el territorio del país de pertenencia<sup>213</sup> lo que supone la nota más diferenciadora del principio de subjetividad internacional del Estado y la atribución de la responsabilidad.

Las posturas más restrictivas partieron de la negación de autonomía interna a cualquier clase de entidad por considerar que o se era un órgano con funciones estatales o no se pertenecía al Estado<sup>214</sup>.

---

<sup>210</sup> AGO, R.: "1252.ª sesión", 8 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 11.

<sup>211</sup> "El problema consiste en determinar hasta qué punto se puede llevar la descentralización sin permitir al Estado declinar toda responsabilidad por los actos internacionalmente ilícitos de sus órganos", ELIAS, T.O.: "1253.ª sesión, 9 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 15.

<sup>212</sup> "los Estados crean establecimientos públicos u otras instituciones públicas autónomas o colectividades públicas territoriales para atender a necesidades diferentes. Estas diversas instituciones se distinguen del Estado; poseen personalidad propia y gozan de cierta libertad de acción. Basándose en el concepto de la unidad del Estado como sujeto de derecho internacional, el Relator Especial propone que los hechos de estas instituciones se consideren como hechos del Estado al que pertenecen. Así pues, estas instituciones son distintas del Estado según el derecho interno, con tal de que se interprete la expresión <<Estado>> en sentido estricto; sin embargo, dependen del Estado en sentido amplio, en derecho internacional", BILGE, ?.: "1255.ª sesión, 10 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 19.

<sup>213</sup> *Ibidem*

<sup>214</sup> "la autonomía del poder no existe en el seno del Estado. O bien se trata de un órgano que ejerce funciones estatales y que, en ese caso, pertenece a la entidad única que es el Estado, o bien se trata de una entidad que no pertenece al Estado. Lo que se denomina autonomía no es, en realidad, más que una descentralización de los poderes del Estado, ya que fuera del Estado no puede haber ningún poder estatal: todos los órganos que ejercen funciones estatales sólo existen en el seno del Estado y están sujetos al poder estatal", USHAKOV.: *op. cit.*, p. 21.

Una de las consecuencias que se derivan del hecho que el principio de autonomía emane del principio de soberanía estatal es que los Estados pueden de forma facultativa establecer una cláusula en un tratado en la que se indique que no responden por los actos de sus entidades miembro. Esto se puso de manifiesto por varios miembros de la CDI al referirse a las <<cláusulas federales>> insertas en determinadas convenciones internacionales y que tenían por objeto este fin. En tal sentido, R. Ago consideró que pese a considerarse esta clase de disposiciones insatisfactorias al ser normas convencionales comportaba su reconocimiento<sup>215</sup>.

Asimismo, se reflejó en otras consideraciones que pueden llegar a tener su expresión internacional, esto es, la idea de que las entidades ejercen el poder estatal limitado a su autonomía<sup>216</sup>. En el plano exterior implica que éstas actúan investidas de autonomía pero en calidad de órganos del Estado. Según el principio de autonomía, las entidades dependen del país de pertenencia, luego, aunque actúen dentro de su esfera competencial, es al Estado a quien le repercuten los efectos de sus actuaciones que, en algunos casos, serán susceptibles de provocar responsabilidad internacional y en otros no. La razón reside en que en el plano internacional éstas son autónomas pero no independientes.

b. En los artículos 5, 6 y 7 del proyecto

De la lectura de los arts. referidos se desprende que la regla que comprende la responsabilidad estatal abarca, por un lado, a toda clase de entidades pertenecientes a un país y, por

---

<sup>215</sup> AGO, R.: "1257." sesión, 15 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 28.

<sup>216</sup> "El caso de los municipios es totalmente distinto: no se trata de organismos en los que el Estado delega un poder público, sino de órganos del Estado que ejercen el poder dentro de éste dentro de los límites de su autonomía. En efecto, el Sr. Ushacov estima que los municipios, como todas las colectividades territoriales, son órganos del Estado", *USHACOV*, ?.: "1257." sesión, 15 de mayo de 1974", *An.CDI*, vol. I, 1974, p. 33.

otro, a los actos ejecutados por éstas actuando en esa calidad. La línea que separa unos actos de otros es de difícil contorno y ha precisado, en la práctica, de mayores aclaraciones por parte de los respectivos países que delimiten el alcance de los efectos de las actuaciones exteriores de sus entidades.

Los Estados, por su parte, tradicionalmente han sido remisos a aceptar este tipo de cooperación a la que han visto como una amenaza a su soberanía<sup>217</sup>. La experiencia mostró como en los Estados federales las soluciones fueron variadas y oscilaron entre centralizar todo el poder en manos de la autoridad central o atribuir cierta capacidad internacional a sus entidades federadas, especialmente, en relación al *ius ad tractatum*. Pero incluso, en los supuestos en que las dotaron de capacidad internacional limitada, la *praxis* reveló la existencia de una pugna porque las autoridades centrales pretendían ejercer en solitario la actividad exterior<sup>218</sup>. Para contrarrestar esta extensión del poder central, las entidades federadas recurrieron a la denominada <<cláusula federal>> inserta en algunos tratados multilaterales que consistió en incorporar reglas que aseguraran su participación en el tratado a través de su ejecución en el derecho interno<sup>219</sup>. Ejemplos de esta cláusula se recogieron en acuerdos como el tratado constitutivo de la organización internacional del trabajo -OIT-, Versalles, 28 de junio de 1919<sup>220</sup>, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>221</sup>,

---

<sup>217</sup> DOLEZ, B.: "Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", *RGDIP*, n° 4, 1996, p. 1005.

<sup>218</sup> En EEUU la cláusula prevista en el art. 1. sección 10 de la Constitución de 1787 que estableció: "No state shall enter into any treaty, alliance or confederation" y "No state shall, without the consent of the Congress... enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power..." fue interpretado en sentido favorable a la Federación y en la ausencia de acuerdos concertados por los Estados federados.

<sup>219</sup> GOSALBO BONO, R.: "Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las federaciones en el federalismo contemporáneo", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 2, 1975, p. 397.

<sup>220</sup> "Respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:

Ginebra, 28 de julio de 1951 o en su Protocolo de Nueva York, 31 de enero de 1967<sup>222</sup>. Como ya se indicó, los tratados concluidos en el seno del Consejo de Europa hicieron referencia indistintamente a <<colectividades o autoridades territoriales>> englobando, en la misma noción, a entidades locales y regionales. Sin embargo, dadas las características de este trabajo, aunque se haga referencia a esta noción, el ámbito concreto de estudio son las regiones por lo que no se aludirá a aspectos significativos que recaen únicamente en las colectividades locales a no ser que se trate de características generales que puedan ser aplicables a ambas categorías.

- 
- i) Adoptará, de acuerdo con su constitución o las constituciones de los Estados, provincias o cantones, medidas efectivas para someter tales convenios y recomendaciones (...) a las autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas, al efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas;
  - ii) Adoptará medidas, condicionadas al acuerdo del gobierno de los estados, provincias o cantones interesados, para celebrar consultas periódicas entre las autoridades federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados, a fin de promover, dentro del Estado federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones", (art. 19.7 del tratado constitutivo de la Organización Internacional de Trabajo, -OIT-).

221

"Cláusula federal- Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- a) en lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las partes que no son Estados federales;
- b) en lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;
- c) todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa de otra índole se ha dado efecto a tal disposición", (art. 41).

222 Art. 6.



## CAPITULO SEGUNDO

### EVOLUCION DE LA COOPERACION EXTERIOR DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES EUROPEAS

- I. Consideraciones generales
- II. Evolución y características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas a partir de 1947
  1. Evolución histórica
    - A. Primera etapa, (1950-1984)
    - B. Segunda etapa, (1985-1992)
    - C. Tercera etapa, (1993-1998)
  2. Características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas en la actualidad
    - A. Heterogeneidad de entidades
    - B. Intereses comunes
    - C. Aspiraciones de influir en el proceso de construcción europeo y mundial
    - D. Dimensión unitaria del espacio exterior
  3. Líneas de evolución de la cooperación exterior desarrollada por colectividades territoriales europeas
    - A. Evolución de la cooperación exterior
    - B. Factores que condicionan la evolución de las cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas
      - a. Los Estados
      - b. Las organizaciones internacionales
- III. La construcción de estructuras de representación de las colectividades territoriales europeas
  1. Organismos de cooperación creados por las colectividades territoriales
    - A. La cooperación en el arco alpino
    - B. Otros organismos de cooperación
  2. Organismos de representación de las colectividades territoriales creados en el seno de organizaciones internacionales
    - A. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de

B. El Comité de las Regiones

IV. Corrientes doctrinales relacionadas con el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales

1. La teoría del principio de soberanía indivisible del Estado
  - A. Teorías que niegan el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales
  - B. Teorías que afirman el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales
    - a. La teoría de la colectividad territorial como órgano del Estado
    - b. La teoría que distingue el concepto de soberanía del de competencias internacionales
2. La teoría del principio de soberanía divisible del Estado
3. La teoría de la personalidad jurídico-internacional de las colectividades territoriales

V. Corrientes doctrinales relacionadas con el *ius contrahendi* de las colectividades territoriales a la luz de los cambios producidos en Europa

1. Teorías que identifican el ámbito exterior con el principio de unidad de acción del Estado
2. Teorías que separan el ámbito exterior del principio de unidad de acción del Estado
3. Teorías doctrinales que sostienen la existencia de un derecho autónomo de las colectividades territoriales a efectuar acuerdos exteriores

VI. Construcciones doctrinales relativas a la responsabilidad internacional del Estado por los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

VII. Aportación del Consejo de Europa y el fenómeno de

construcción de la Unión Europea y sus influencias respectivas en la cooperación exterior de las colectividades territoriales

1. Aportación del Consejo de Europa
2. Aportación de la Unión Europea
3. Influencias respectivas en la cooperación exterior de las colectividades territoriales

## I. Consideraciones generales

La aparición de entidades no estatales en la escena internacional ha provocado, -y sigue provocando-, una serie de conflictos jurídicos debidos, sobre todo, a la ausencia de una normativa que contemple, en su conjunto, el desarrollo de sus actuaciones exteriores. En ámbitos no estrictamente jurídicos, las colectividades territoriales pueden considerarse actores internacionales que disponen de la capacidad de generar o participar en relaciones internacionalmente significativas<sup>1</sup>.

Esto suscita material interesante de reflexión y debate en la medida que se trata de relaciones que se identifican con elementos de extranjería, esto es: se desarrollan por entidades de varios países y, algunas de sus decisiones buscan producir efectos más allá del ámbito territorial de la colectividad.

Desde la perspectiva jurídica, se han elaborado múltiples teorías que de un modo u, otro, han procurado acotar esta temática y están estructuradas en torno a dos ejes principales: las que han identificado el ámbito exterior con el principio de unidad de acción del Estado por lo que cualquier actuación de las colectividades ha de mediar el consentimiento estatal y la que parte de la separación entre lo exterior y la acción del Estado. Según esta segunda corriente doctrinal no siempre sería necesario la obtención de autorización estatal porque podrían actuar fuera del campo del DI sin vulnerar la atribución de competencias internas.

Este capítulo pretende, entonces, identificar las principales corrientes que han analizado la actuación exterior de las colectividades así como soslayar las dificultades y obstáculos teórico-prácticos que presentan, a la luz de los constantes cambios que se están produciendo sobre esta temática. En efecto, ésta se desenvuelve permanentemente entre la colisión

---

<sup>1</sup> Definición de actor internacional establecida por R. CALDUCH, *vid. Relaciones internacionales*, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 106.

que produce la práctica ejercida por las colectividades más allá de las fronteras nacionales y los esfuerzos tardíos de los Estados por reconducirla a un espacio jurídico determinado. Las corrientes doctrinales que han ido apareciendo son reflejo, lógicamente, de esta pugna<sup>2</sup>.

Por tanto, el interrogante se centra en averiguar de qué modo ha sido y puede intervenir el DI en la actuación exterior de las colectividades territoriales, en particular, respecto a los acuerdos exteriores distintos de los tratados; cuáles son las teorías doctrinales que aluden a este campo y cuáles son las consecuencias para el Estado derivadas de este tipo de actuaciones.

## II. Evolución y características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas a partir de 1947

Desde el inicio ha existido una pugna entre las aspiraciones de las colectividades territoriales para actuar en el exterior con cierta libertad y el temor de sus Estados de perder parcelas de poder, sobre todo, en un espacio considerado, por éstos, casi como propio. Al principio, sólo fueron las entidades federadas las que protagonizaron estas actividades pero progresivamente se fueron incorporando toda clase de colectividades.

Como se observó, los temores de varios Estados federales se manifestaron en el terreno del DI en la Conferencia de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados que sólo prestó atención a un eventual *ius ad tractatum* de las entidades federadas. Pero

---

<sup>2</sup> "les organismes qui sont d'initiative locale, d'initiative spontanée et qui traduisent une volonté des collectivités régionales de prendre leurs affaires en main, estimant que les gouvernements ne sont pas capables de défendre suffisamment les intérêts des collectivités locales. On se trouve donc devant une espèce d'antagonisme entre une conception centralisée pour laquelle ce sont les États qui doivent prendre en main les affaires des régions et une conception décentralisée dans laquelle ce sont les régions elles-mêmes qui doivent susciter une coopération", CHARPENTIER, J.: *La coopération transfrontalière interregionale*, Europe-Institut, Saarbrücken, 1988, pp. 5-6.

pronto este fenómeno se extendió a otras colectividades que, aún careciendo de esta capacidad, concertaron acuerdos exteriores de diversos modos. De tal manera que, en la actualidad, la tendencia jurídica que subyace en DI es la de situar en un mismo nivel a todas ellas y abordar eventuales soluciones de forma conjunta.

De cualquier modo la práctica de los acuerdos exteriores concertados por entidades distintas a los Estados y particulares puede situarse antes de la segunda guerra mundial en donde ya existieron ejemplos de convenios entre administraciones postales<sup>3</sup> distintos de los tratados internacionales. En particular, el momento incipiente en Europa puede ubicarse alrededor de 1950 a partir del cual se fueron sucediendo diversas etapas que han culminado en una cooperación exterior mucho más compleja provocando la consiguiente toma de postura de los Estados europeos a través de distintas manifestaciones internacionales.

## 1. Evolución histórica

### A. Primera etapa, (1950-1984)

Es la etapa menos conocida en la que las uniones entre entidades se desarrollaron en dos polos opuestos: bien se trató de una colaboración muy simple, poco formalista, que no creó lazos estables y duraderos o bien se trató de un tipo de asociación compleja que tuvo por objeto resolver problemas muy concretos, (montaña, pastos, circulación de personas, etc.). Las relaciones suscitadas entre colectividades territoriales europeas fueron dispersas y afectaron a zonas geográficas concretas. En esta época destacaron los acuerdos suscritos entre entidades situadas en la frontera germana y suiza<sup>4</sup> y en la aparición de

---

<sup>3</sup> ROUSSEAU, Ch.: *Principes généraux de droit international public*, Pedone, Paris, 1944, pp. 255-256.

<sup>4</sup> No obstante, se tienen constancia de colaboraciones, sobre todo, entre entidades locales, desde finales del siglo pasado. Sobre este punto puede consultarse el amplio repertorio de acuerdos que señala M.T PONTE IGLESIAS en "Les accords conclus par les autorités locales de différents États sur

las primeras asociaciones u organismos formados por éstas.

Tampoco fue posible establecer con carácter absoluto aspiraciones globales de unión entre todas las colectividades territoriales europeas aunque sí comenzaron a gestarse ciertas ideas muy optimistas<sup>5</sup> acerca de una Europa estructurada en las regiones<sup>6</sup>. Surge, así, el denominado movimiento regional que en el transcurso de los años se adaptó a las circunstancias de cada periodo.

Los elementos que tradicionalmente lo identificaron se relacionan con la identidad o conciencia regional y con la autonomía de las regiones vinculada a cierta independencia económica<sup>7</sup>. En su expresión más extrema, ligada a los partidarios de un Estado federal europeo, se concibió la reorganización de Europa en grandes regiones establecidas según criterios étnico-lingüísticos y en la desaparición de los Estados nacionales<sup>8</sup>. Estas corrientes consideraron que la federación de los Estados históricos debía pasar progresivamente a una federación de regiones y de pueblos<sup>9</sup>.

---

l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière", *Revue Suisse de droit international et de droit européen*, n° 2, 1995, pp. 129-132. A título orientativo, la autora menciona la cooperación local transfronteriza desarrollada en el marco de los tratados fronterizos franco-españoles de 2 de diciembre de 1856, 14 de abril de 1862 y de 26 de abril de 1866, (p. 110).

<sup>5</sup> "Si le rêve des Régions se réalise, lui aussi, dans dix ans, dans vingt ans, on dira que c'était si facile à prévoir: tout ce qui était raisonnable y conduisait...", DE ROUGEMONT, D.: "Pour un Sénat des Régions", *Les politiques régionales en Europe*, Coll. LEP Université, ERESA, Lausanne, 1985, p. 458.

<sup>6</sup> SAINT-OUEN, F.: "Régions et construction européenne", *Cahier et Revue de l'OURS*, n° 3-4, 1994, pp. 35 y ss.

<sup>7</sup> Sobre este fenómeno, vid. STUMANN, F.-J.: "Les Régions d'Europe: entre régionalisation et régionalisme", *Régions d'Europe*, n° 1, 1990, pp. 212-222.

<sup>8</sup> CHITI-BATELLI, A.: "Régionalisme et Unité Paneuropéenne", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 366.

<sup>9</sup> HERAUD, G.: "Vue prospective pour une Europe des Régions et des peuples", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, p. 308.

## B. Segunda etapa, (1985-1992)

En la segunda etapa emergió con fuerza el movimiento regionalista en Europa al que se ve ya como un fenómeno irreversible<sup>10</sup>. Éste se consolidó con la creación en 1985, de la Asamblea de Regiones de Europa -ARE-, organismo que reagrupa alrededor de 300 regiones del continente. Esta etapa vino marcada, además, por el estallido de conflictos en Europa central y oriental que provocaron un amplio debate sobre cuál podría ser el papel de las entidades territoriales y de sus organismos frente a la reestructuración de una Europa no separada por bloques. Se cuestionaron, también, los argumentos más extremistas, defendidos por el movimiento regional europeo, sobre todo, después del detonante de la guerra en la Ex-Yugoslavia.

En este periodo de tiempo, las colectividades así como sus organismos de cooperación abandonaron un poco los objetivos concretos de colaboración, es decir, aquellos que afectaban directamente a sus intereses y adoptaron posturas más solidarias respecto a otras entidades europeas. Al menos, buscaron un papel más activo, ante las masacres y horrores que se estaban produciendo en la Ex-Yugoslavia. Se concibieron a si mismas como entes que podían transmitir, influir, presionar o, simplemente, opinar, sobre aquellos acontecimientos que golpearon, en general, a la opinión pública europea<sup>11</sup>.

En esta etapa, se multiplicaron las acciones destinadas a repudiar o rechazar la violencia y la vulneración de los derechos humanos y, simultáneamente, se fomentó la creación de fondos de

---

<sup>10</sup> "L'émergence du phénomène régional en Europe, bien qu'assez récente pour un certain nombre des pays européen, devient un phénomène irréversible", RICQ, Ch.: "Rapport introductif", Colloque sur les relations extérieures des Régions européennes, Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, 1986, p. 1.

<sup>11</sup> Por poner un ejemplo, la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) expulsó a las entonces miembro Serbia y Montenegro por la incompatibilidad de su conducta con los Estatutos de la organización, al considerarlas las principales responsables de las violaciones de los derechos humanos contra las mujeres y los niños en el territorio de la Ex-Yugoslavia, vid. ARE.: *Resolución sobre las violaciones de los derechos del hombre en la Ex-Yugoslavia*, Bonn, 22 de enero de 1993.



compensación en ayuda de los necesitados por la guerra. Esta actitud, además, se inscribió dentro de la reacción generalizada de repulsa y ayuda que hubo por parte de organizaciones no gubernamentales de toda índole, entidades y particulares. No obstante y, a medida que iban perdiendo virulencia los acontecimientos desencadenados en esa zona, se fueron también disipando las ansias de colaboración en ese terreno.

Por su parte, la actitud de los Estados europeos frente a este fenómeno empezó a variar sensiblemente y ello se manifestó a través de cambios en las normativas internas en un sentido más favorable a la actuación exterior de sus colectividades-miembro; o en la adopción de instrumentos internacionales tipo tratados-marco bilaterales, trilaterales o multilaterales (sobre todo, en el ámbito del Consejo de Europa) relacionados con la materia. Pero al mismo tiempo, este tipo de modificaciones fueron acompañadas de cláusulas en las que se preveyeron distintos mecanismos de control sobre su actuación exterior. La idea subyacente fue seguir manteniendo la unidad del Estado más allá de sus fronteras<sup>12</sup>.

### C. Tercera etapa, (1993-1998)

Esta fase ha venido marcada por la consolidación de estructuras de representación de las entidades en el seno de organizaciones internacionales europeas, (en especial el Congreso de Poderes Locales y Regionales, -CPLRE- en el Consejo de Europa y el Comité de las Regiones en la Comunidad Europea) que han dejado huella en el modo de proceder en el exterior de las colectividades territoriales. En efecto, la colaboración desarrollada se ha vuelto más minuciosa, selectiva y pragmática. Minuciosa, porque deben prestar permanente atención a todas las posibilidades ofrecidas por estas organizaciones que les

---

<sup>12</sup> 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. 29.

beneficien. Resulta, entonces, necesario, estar a la orden del día en informaciones y en intercambios de datos de interés.

Selectiva porque frente a la adquisición de un mayor reconocimiento de su actividad no requieren tanto de postulados políticos en los que converjan buena parte de las entidades y sí de interlocutores válidos con los que establecer una efectiva colaboración. La normalidad en este tipo de relaciones conlleva a que elijan, de entre todas las entidades, las que mayores aptitudes demuestren: nivel competencial, contactos en el seno de organizaciones internacionales, experiencia en ámbitos de interés, seriedad en las colaboraciones emprendidas, potencial económico, etc.

Como consecuencia de estas dos características, la cooperación mantenida ha dejado de ser únicamente retórica para convertirse, también, en pragmática. Las entidades esperan obtener de ella resultados que puedan ser cuantificables de algún modo. No basta con que se muestre que existen colaboraciones con otras colectividades extranjeras sino que éstas han de dar sus frutos.

La tercera etapa se ha distinguido, entonces, de las anteriores, porque tanto los recursos utilizados por las colectividades en sus relaciones exteriores habituales como la actitud mostrada por los Estados sobre esta temática se ha intensificado y profundizado. Se ha pasado de un estadio marcado por actuaciones exteriores carentes de normativas reguladoras que contaban con la tolerancia o, en su caso, oposición, de los respectivos países a un estadio caracterizado por la búsqueda de técnicas jurídicas que clarificasen estas prácticas.

Los Estados han mostrando una actitud más decidida a regular y reconocer, de algún modo, este fenómeno. Prueba de ello lo ha constituido el hecho que, en la actualidad, se encuentran en procesos de revisión interna, sobre aspectos conexos a esta temática, países como España e Italia. Reino Unido, caracterizado

por su centralismo ha iniciado un proceso descentralizador al permitir, tras el referendum, cierta autonomía a Escocia. Francia, en el mismo sentido, está levantando distintos obstáculos que impedían a sus entidades desarrollarse con cierta amplitud en el exterior. Igualmente, países con mayor tradición internacionalista en relación a sus entidades-miembro, (RFA, Austria, Bélgica o Suiza), han modificado su normativa en una dirección todavía más favorable para aquellas.

Y, en general, los países europeos (considerados o no de estructura compuesta o compleja) han procurado incorporar, en el seno de foros de colectividades territoriales dentro de organizaciones internacionales europeas, a algún tipo de representación de sus entidades más o menos descentralizadas. A ello cabe añadir que, aunque algunas de estas entidades no se haya adecuado a las definiciones establecidas de entidades locales o regionales, éstas han iniciado una serie de relaciones exteriores no influidas o condicionadas por el rigor de los conceptos. De ahí la necesidad de aportar una noción amplia de colectividad territorial que recoja estas figuras anómalas.

Por su parte, las entidades, además de dotarse de instrumentos de mayor contenido obligacional que en fases precedentes, han procurado estar representadas en el seno de organizaciones internacionales europeas, especialmente, en el Consejo de Europa y en la Comunidad Europea aunque existen relaciones con otras organizaciones de menor intensidad<sup>13</sup>.

En cualquier caso es posible constatar que, en la actualidad, se ha vuelto a un periodo expansionista del movimiento descentralizador en Europa pero con unos criterios mucho más moderados que lo diferencian de las primeras etapas: se presentan contratiempos para alcanzar una Europa de las regiones (o de los entes locales) tanto por el normal funcionamiento jurídico-político de los respectivos países y de

---

<sup>13</sup> Consejo Nórdico, la anterior CSCE.

las organizaciones internacionales como, por la diversidad de niveles competenciales y económicos que poseen las colectividades<sup>14</sup>. Se abandona, prácticamente, la idea de acabar con el Estado o de relegarlo a un protagonismo muy ínfimo<sup>15</sup>. Y, en general, se conciben cambios progresivos en lugar de transformaciones radicales que implanten casi por la fuerza el fenómeno regional o local en Europa.

## 2. Características de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas

### A. Heterogeneidad de entidades

La nota que sorprende más es la diversidad de entidades que concurren en el exterior y se relacionan entre sí: la realidad muestra como la cooperación se desenvuelve de manera espontánea y libre por lo que es posible encontrar formas casi disparatadas de cooperación: un Estado con un municipio, un ministro estatal con un organismo de composición regional, una región con un órgano de una organización internacional, entre otros. Las posibilidades, en este sentido, son inmensas, tantas como unidades descentralizadas hallan en un país. O, incluso, tantas como organismos existan (centralizados o descentralizados) en virtud de la estructura interna y distintos de los órganos considerados por el DI consuetudinario como representativos del Estado.

---

<sup>14</sup> Sobre estos problemas, vid. KEATING, M.: "Europeanism and Regionalism", en B. JONES and M. KEATING., *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 1 y ss.

<sup>15</sup> Sirvan de idea las palabras de K. SAINZ DE LA MAZA.: "El objetivo del movimiento regional y de las reivindicaciones de la Asamblea de Regiones de Europa no es otro que el que sea reconocido a las Regiones europeas el papel que debe corresponderles en su participación en el proceso de la construcción europea. Ni pretende la desaparición de la Europa a doce o a quince y su sustitución por una Europa a ciento setenta y cuatro, ni atentar contra un proceso de Unión Europea en el que cree y defiende firmemente. Otra interpretación de este movimiento y de esta idea no supone más que, o bien, una errónea comprensión del mismo, o bien, un engañoso intento para desacreditarlo", vid. "El futuro de las nacionalidades y regiones en el proceso de construcción europea", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 28.

Las relaciones emprendidas por estas entidades son, entonces, espontáneas y flexibles. No existen unos parámetros pre-determinados que establezcan el tipo de colectividades con las que pueden mantener contactos y, en el supuesto que esté regulado por el derecho estatal, (p.e condicionar las relaciones a las entidades con las que comparten frontera), no se ha conseguido limitar su radio de acción exterior (p.e porque se han vinculado con regiones de otros continentes). Por ende, las propias entidades no tienen unas pautas de conducta uniformes que indiquen *a priori* con qué colectividades van a colaborar. A veces, estos encuentros son casuales y no responden, en principio, a ninguna necesidad imperante.

La diversidad de entidades que se relacionan comporta, también, distintos niveles de competencia, sobre todo, en lo que concierne a la capacidad de actuación en el exterior: unas pueden celebrar tratados, otras ni siquiera se les permite asomarse más allá de su frontera, incluso, algunas, como p.e un ministerio estatal, se ha discutido la naturaleza jurídica de algunos de los actos desarrollados en ese ámbito. Con todo, la práctica nuevamente ha mostrado como este tipo de relaciones se identifican por su flexibilidad y adaptación a cualquier entidad posea o no mayor nivel competencial.

## B. Intereses comunes

La espontaneidad referida se ha caracterizado por la necesidad de aunar intereses entre colectividades que presentaban problemas afines previos o sobrevenidos<sup>16</sup>. Éstas, en un inicio, se constriñeron a los obstáculos derivados de compartir una frontera (carreteras, paso de mercancías y de personas, masa forestal, depuración de aguas, etc.). La frontera-división entre

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, dentro de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, -CRPM-, se adoptó el principio de solidaridad activa entre las Regiones que, desde Escocia hasta Algarbe, constituyen el Eje Atlántico para hacer frente a los desequilibrios territoriales existentes en esa zona concreta, vid. RAFFARIN, J-P.: "L'équilibre européen et l'axe atlantique", *Régions d'Europe*, n° 1, 1990, p. 21.

dos Estados era un concepto jurídico que no se adecuaba a los vínculos habituales originados por la cercanía de las poblaciones. El paso de rebaños de unas montañas a otras, el aprovechamiento común de las aguas, el intercambio de mercancías o el paso de personas (p.e un médico) eran síntomas que reflejaban el constante movimiento de un lado a otro de la frontera sin tener en cuenta la ficción que las separaba.

Pero pronto sobrepasaron este marco y se iniciaron colaboraciones mucho más amplias que afectaron a sectores que habitualmente eran de competencia interna de las entidades, (cultura, turismo, asuntos sociales, empleo, formación profesional, investigación científica, etc.). Estos vínculos vinieron, en cierta forma, instigados por una corriente política que propugnaba la unión entre ellas en pro de la construcción de una Europa común<sup>17</sup>.

Algunas de estas entidades empezaron a reivindicar la necesidad de salir al exterior como medio para desarrollar plenamente las potestades atribuidas por el Estado en materias específicas las cuales podían ser compartidas con otras colectividades extranjeras que tuvieran similares intereses. De este modo es posible establecer, dentro del contexto europeo, varias líneas de inquietudes que con el tiempo se han recogido a través de la creación de organismos de cooperación y que son las siguientes: -por zonas-: zonas fronterizas, periféricas y ultraperiféricas<sup>18</sup>, eje atlántico, eje mediterráneo, Alpes, Pirineos, entre otras; -por materias-: cultura, formación profesional, lenguas, turismo, agricultura y ganadería, empleo, etc.

---

<sup>17</sup> De forma ilustrativa y en relación al papel de las colectividades que son: "l'intermédiaire naturel entre l'Europe et les peuples, le relais sans lequel l'Europe risque de n'être qu'une construction abstraite éloignée de la vie et des aspirations de ses populations", CRAVATTE, H.: "La Conférence européenne des pouvoirs locaux", *Annuaire Européen*, vol. X, 1962, p. 43.

<sup>18</sup> Problemas relacionados con el alejamiento del continente europeo, insularidad, economía poco diversificada, fuerte competencia con los países en vías de desarrollo, entre otras, vid. PAULIN, E., RIGOBERT, M-J.: "Les Régions ultrapériphériques et la CEE", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 368, 1993, pp. 436 y ss.

### C. Aspiraciones de influir en el proceso de construcción europeo y mundial

Desde sus inicios, tanto las entidades cuando han salido al exterior como los organismos formados por éstas han anhelado alcanzar cierta capacidad que les permita ejercer con mayor holgura competencias atribuidas a nivel interno. Pero también el hecho de salir de las fronteras nacionales y relacionarse con otras entidades afines ha supuesto reconocer una nueva vertiente de su propia identidad, es decir, su proyección o dimensión en el exterior. La concurrencia de varias de estas voluntades convergen, la mayoría de veces, en los organismos de cooperación que, como tales, pretenden representar la intención de esas colectividades ante el resto de entes que actúan en ese ámbito.

Uno de los aspectos curiosos suscitados en relación con esta temática ha sido la experiencia adquirida por algunos países jóvenes dentro de los organismos de cooperación compuestos por entidades territoriales cuando todavía no habían alcanzado la condición de Estado. En particular, son significativos dos supuestos diametralmente opuestos, esto es, Andorra y Eslovenia.

El primero, se formó dentro de la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)*, organismo de cooperación creado con la intervención de Andorra cuando todavía carecía de subjetividad internacional. Actualmente, su participación ha variado en la medida que se van a incorporar los <<comunes>>, entidades territoriales andorranas en lugar del Estado de Andorra como tal. El peso adquirido durante estos años se ha plasmado en determinados aspectos: la voluntad de seguir manteniendo el diálogo con colectividades territoriales extranjeras, particularmente, las francesas y españolas<sup>19</sup>; posibilidad de

---

<sup>19</sup> En este punto, son significativas las palabras del Presidente del Gobierno de Andorra el cual manifestó en 1996 lo siguiente: "Al mismo tiempo hemos confirmado que todos los servicios del Gobierno seguirán a disposición de la CTP en el futuro. El Gobierno pondrá los medios necesarios para preparar la próxima presidencia andorrana de la CTP, de manera que los resultados estén a la altura de los anteriores, como la presente". "Por suerte, en Andorra el contacto entre los poderes locales y estatales se hace por las vías más

defender pretensiones comunes entre entidades pirenaicas en foros internacionales de composición básicamente estatal.

El segundo se formó dentro del seno de organismos como la Asociación de Regiones de los Alpes Orientales, -ALPE-ADRIA-, y la Asamblea de Regiones de Europa, -ARE-. De la primera, continua formando parte además de haber sido uno de los miembros fundadores y de la segunda siguió una evolución que pasó de ser miembro asociado en enero de 1990 a miembro de pleno derecho en noviembre de ese mismo año. Posteriormente, al convertirse en Estado, Eslovenia abandonó definitivamente la asociación.

Sin embargo, no es posible cortar de cuajo los lazos que la unieron a estos organismos en los cuales pudo intercambiar información y nutrirse del bagaje de otras entidades con más experiencia en el terreno democrático. De hecho, Eslovenia manifestó su intención de proseguir manteniendo relaciones con la ARE<sup>20</sup> y de una forma más o menos velada ha dejado sentir el peso de esas mismas entidades en su estructura territorial interna. Ésta se compone de municipios con capacidad en materia económica y en servicios sociales y su porvenir, así como la creación nuevos tipos de entidades intermedias, se encuentra en fase de revisión<sup>21</sup>. Además su interés se ha fortalecido, desde la perspectiva jurídica, por la ratificación de tratados

---

directas, y puedo decir que tanto los cónsules como el Gobierno sabrán seguir dentro de la CTP, con una sola voz y con toda la responsabilidad que corresponde", vid. FORNÉ MOLNÉ, M.: "Intervención de los Presidentes", en *Comunidad de Trabajo de los Pirineos, XIV Consejo Plenario, Pamplona, Navarra, 17 y 18 de abril de 1996*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1996, pp. 35-37.

<sup>20</sup> El Ministro de Asuntos Exteriores de Eslovenia señaló al respecto: "Quel que soit son futur statut juridique international, la Slovénie continuera de participer activement aux institutions régionales européennes conformément à l'orientation pragmatique de sa politique extérieure et, à l'avenir également, le régionalisme restera un des composantes de son activité internationale. En Europe, le régionalisme s'est développé conformément au processus de démocratisation à l'intérieur de chaque État national et d'une plus large communauté internationale", vid. RUPEL, D.: "La détermination pour coopérer", *Régions d'Europe*, n° 3, 1991, p. 152.

<sup>21</sup> KUKAR, S.: "La politique régionale en Slovénie", *Régions d'Europe*, n° 7, 1993, pp. 8-11.



relacionados con esta materia<sup>22</sup> y la incorporación de representantes de sus entidades en el seno de órganos de las organizaciones internacionales como el Consejo de Europa<sup>23</sup>.

#### D. Dimensión unitaria del espacio exterior

La insistencia de proyectarse en cualquier lugar del mundo ha sido una constante, incluso, cuando no poseían capacidad para ello<sup>24</sup> o cuando sólo se habían asociado para resolver y poner en común intereses concretos. Las colectividades territoriales europeas han buscado, entonces, interlocutores extraeuropeos con los que cooperar de una forma más o menos estable.

De entre las entidades ubicadas fuera del continente europeo con las que se han relacionado destacan aquellas que, por su propia historia, también se han caracterizado por sus salidas al exterior como el caso de Quebec o algunos Estados federados de EEUU. Igualmente, existe cooperación exterior con colectividades de países de América central y del sur y se han establecido algún tipo de vínculos con entidades chinas o africanas. Incluso, varios Estados de estos tres continentes han mantenido relaciones con colectividades europeas, (Nicaragua, Congo, Seychelles, Zaire, etc.).

Este tipo de colaboraciones han favorecido intercambios de experiencias y aprendizaje del modo de proceder de colectividades

---

<sup>22</sup> Así, la Convención europea sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales de 1986, el 16 de septiembre de 1993 y la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, el 15 de noviembre de 1996.

<sup>23</sup> En el Congreso de Poderes Locales y Regionales, -CPLRE-, del Consejo de Europa (1997), tienen representación en la Cámara de los entes locales: el Alcalde de Koper y el Alcalde de Ljubljana, y en la Cámara de las Regiones, el Vicepresidente de la Asociación de municipios y ciudades de Eslovenia.

<sup>24</sup> "Dans les étroites limites permises par la Constitution italienne, le Val d'Aoste a également essayé d'encourager des formes de collaboration et de coopération au niveau international. Par la loi régionale n° 39 du 25 août 1980 la Région contribue chaque année au Comité de l'Alliance française et au centre mondial international de l'éducation bilingue", STEVENIN, F.: "Relation du Conseiller Regional du Val d'Aoste", Colloque sur les relations extérieures des Régions européennes, Institut Universitaire d'Études Européennes, Genève, 1986, pp. 6-7.

con más práctica en este terreno. Quebec se ha convertido en una de las entidades punteras que ha proyectado su actuación hacia otras menos experimentadas. Sus focos de influencia se extendieron, pronto, por países europeos, (en especial Francia) y con colectividades europeas (Wallonia, Cataluña, Regiones francesas, Jura, etc.)<sup>25</sup>. Y al revés, estas mismas colectividades europeas proyectaron su radio de acción e influencia en áreas extraeuropeas cada vez mayores.

De hecho, la cooperación al desarrollo se ha convertido en uno de los ejes, nada desdeñables, de las acciones emprendidas por éstas. No faltan motivos que han justificado esta ferviente actividad: su acción se ha difundido, sobre todo, en el sector de la cooperación industrial convirtiéndose, en cierto modo, en más ágil y flexible que la estatal ya que los aspectos vinculados a su aplicación se han efectuado a un nivel más concreto y humano<sup>26</sup>. Algunos autores, no exentos de razón, han visto en estas actividades un medio de salir al exterior sin provocar los recelos de las autoridades centrales cuando la capacidad para actuar en este ámbito era muy limitada. Lo cierto es que la colaboración de entidades europeas a países o entidades en vías de desarrollo de cualquier lugar del mundo se ha extendido por doquier y las ayudas ofrecidas han presentado numerosas variantes<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Respecto a una relación de las actividades exteriores de Quebec puede consultarse, TESSIER, M.: "Les relations extérieures du Québec (octobre-décembre 1991), *Études Internationales*, n° 4, 1992, pp. 159 y ss. WOEHLING, J.: "Les relations internationales des provinces canadiennes, le Québec en particulier", *Canadian Studies*, n° 33, 1992, pp. 91 y ss.

<sup>26</sup> MEYER, D.: "Le rôle des Régions européennes dans l'essor économique des pays en développement", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 48.

<sup>27</sup> Por citar algunas de estas operaciones, el Cantón del Jura actúa en Africa, Asia y América Latina en campos como la agricultura, la artesanía o las medidas de socorro, vid. PEETERMANN, Y.: "Jura et Coopération Nord-Sud: vouloir se rendre inutile", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 48. IRMASA, empresa pública de la Comunidad de Madrid, aprobó en 1990 un proyecto de cooperación con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) en Venezuela. Su intención fue la de fomentar iniciativas públicas y privadas que contribuyeran al desarrollo integral de regiones y municipalidades venezolanas, vid. HEVIA RUIZ, J.: "Iniciatives locales de développement au Venezuela: l'expérience d'Irmasa", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 54. El Strathclyde Regional Council, que ejercía sus tareas al servicio de la mitad de la población de Escocia, dedicó sus

Los constantes intercambios protagonizados por entidades de todos los continentes han sugerido una lectura mucho más universal respecto a estas prácticas que las que hoy se establecen en algunos textos jurídicos internacionales ceñidas, básicamente, a la cooperación transfronteriza entre entidades que comparten una frontera común europea. La plasmación de esta realidad en un texto jurídico-positivo es una labor que, de alcanzarse, lo hará con retraso ya que este tipo de cooperación además de desarrollarse se está perfeccionando<sup>28</sup>.

### 3. Líneas de evolución de la cooperación exterior desarrollada por colectividades territoriales europeas

#### A. Evolución de la cooperación exterior

---

principales esfuerzos en Tanzania. Los recursos se destinaron, por intermediación del British Council y coordinados por el Overseas Development Unit del Strathclyde Regional Council, a reforzar la administración local tanzana y a desarrollar los medios concedidos al Zanzibar Civil Service Training Institute, vid. RENNIE, T.: "Projet local de développement en Tanzanie", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 56-58. Wallonie, por su parte, mantuvo contactos con Zaire, la Banca Nacional de Desarrollo Agrícola en Zaire, Camerún, Uganda, Madagascar, etc., vid. SUINEN, Ph.: "Les formes d'expression internationale de la Wallonie", *Wallonie 89*, n° 5, 1989, pp. 15 y ss. Igualmente, este tipo de experiencias se llevan a cabo por entidades como las CCAA españolas, Quebec, Länders austríacos, Regiones italianas, entre muchas otras. Para ello, no existen unas reglas fijas que determinen las preferencias por unos países u otros porque pese a que es posible constatar un flujo considerable de relaciones con Estados en vías de desarrollo o sus entidades-miembro de Africa, América o Asia también se efectúan contactos con entidades económicamente a la vanguardia. De forma ilustrativa, la Région de Languedoc-Roussillon concluyó acuerdos con el Estado de Florida y con la Prefectura de Oita de Japón, vid. ARE.: "Languedoc-Roussillon. Commerce extérieur: des actions et des marchés pour 1991", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, pp. 212-223.

<sup>28</sup> Este es el supuesto p.e de las provincias argentinas que de establecer un tipo de colaboración dentro de su continente los sobrepasado y han concluido acuerdos con CCAA. Respecto a los acuerdos internacionales de las provincias argentinas, vid. BARBERIS, J. A.: *Los sujetos de derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 61. En torno a algunos de estos acuerdos con autonomías, vid. *Convenio Marco de Colaboración entre la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía y las Provincias Andinas Argentinas para la realización de proyectos de investigación*, Mendoza, 4 de abril de 1991. O de forma mucho más precisa y perfeccionada, vid. *Protocolo de Colaboración entre la Secretaría de Drogodependencias del Gobierno Vasco y el Gobierno de la Provincia de Salta, para el desarrollo de estrategias y programas de prevención de las drogodependencias*, Salta, 17 de abril de 1997.

En la actualidad no es posible mantener, de forma generalizada, la idea de que las colectividades territoriales en Europa pretenden adquirir, en última instancia, la condición estatal o convertirse en sujetos de DI. Cuestión distinta es la afirmación de que algunas de sus actuaciones han buscado influir en los mecanismos de creación de normas internacionales que han regulado o van a regular esta materia. De hecho su actitud, en ocasiones abiertamente contraria a la postura de los gobiernos centrales, ha provocado reacciones positivas o negativas en los mismos. La entrada en el ámbito exterior de las colectividades territoriales y la diversidad de relaciones desarrolladas por éstas han originado cierta transformación en ese espacio, sobre todo, en el área europea. Es lo que podría calificarse de <<una Europa con múltiples caras>><sup>29</sup>. Asimismo, las relaciones de cooperación emprendidas por las colectividades territoriales han contribuido, en cierta forma, al proceso descentralizador a medio y largo plazo<sup>30</sup>.

## **2. Factores que condicionan la evolución de la cooperación exterior de las colectividades territoriales europeas**

### **A. Los Estados**

Es el mayor condicionante de la capacidad de actuación exterior de sus colectividades: es a éste (representado en la autoridad central) a quien le corresponde restringirla o extenderla. De ello se deduce que, en último extremo, las perspectivas futuras de las entidades dependen de lo que

---

<sup>29</sup> KAPYRIN, I.: "Resumé", 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. 263.

<sup>30</sup> BENTO ROSADO, M.: "How to reconcile in practice the concepts of decentralisation and balanced regional development", *Decentralisation and the Strengthening of Local Self-government, Local and Regional Authorities in Europe*, n° 48, Council of Europe Press, Strasbourg, 1992, p. 142 y ss.

establezcan sus ordenamientos estatales<sup>31</sup>.

Además la práctica desarrollada por las colectividades fuera de sus fronteras ha ido, en algunos casos, mucho más lejos de las competencias atribuidas a nivel interno<sup>32</sup> y, aunque no ha supuesto, un -peligro grave-, para la estabilidad o la supervivencia de los Estados, ha motivado su preocupación. Por ello se ha procurado buscar fórmulas como la técnica de los tratado-marco, también denominados -de cobertura-, que regulan con mejor o peor fortuna, algunas actuaciones internacionales de las colectividades territoriales como la celebración de acuerdos exteriores.

Estos instrumentos, aunque no han dotado de capacidad jurídica internacional a las colectividades han comportado, además de constituir un intento más de control estatal, la consolidación de ciertas prácticas exteriores y su consiguiente reconocimiento. Esto acerca lo que parecía alejado, es decir, la creación y determinación de las funciones de las organizaciones internacionales por los Estados. En palabras de H. Mosler que podrían ser aplicadas a las colectividades: *"La capacidad de los sujetos jurídico derivados está siempre limitada por su contenido. Su capacidad no opera más que en relación a las partes del acto constitutivo y a los otros sujetos jurídicos que la han reconocido. Fuera de este círculo, no quedan reducidas a la nada, sinó que producen un efecto erga omnes en el orden jurídico internacional entero, porque los terceros pueden referirse y pueden así ampliar su efecto jurídico. Se trata, entonces, de su efecto potencial"*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> "Le prospettive del regionalismo in Europa sono peraltro strettamente legate al ruolo definito per le Regioni nei vari ordinamenti nazionali. È in questi infatti che esse ricevono il proprio statuto. Così, anche per questa parte, risulta la connessione e, sotto più profili, l'integrazione fra ordinamento comunitario e ordinamento statale.", SCUDIERO, M.: "Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht", *Le Regioni*, n° 4, 1993, p. 1036.

<sup>32</sup> OKEKE, Ch. N.: *Controversial subjects of contemporary international law*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1974, p. 62.

<sup>33</sup> "La capacité des sujets juridiques dérivées est toujours limitée dans son contenu. Leur capacité n'opère que par rapport aux partenaires de l'acte constitutif et aux autres sujets juridiques qui l'ont reconnue. En dehors de ce cercle, ils ne sont pourtant pas réduits à néant, mais produisent un effet

## B. Las organizaciones internacionales

Sobre estos entes internacionales cabe pensar en la posibilidad de que influyan en la desaparición del asociacionismo de las entidades ya que, al incorporar en su estructura, órganos encargados de velar por sus intereses, deje de ser necesaria la constitución de asociaciones de composición regional o local. Paradójicamente, la toma de conciencia de la organización internacional para crear foros en donde estén representadas las colectividades puede ir en detrimento de su actuación exterior respecto a la creación de organismos de cooperación.

Lo mismo puede señalarse en relación a la hipótesis de que, al ir incrementando la capacidad internacional de algunas entidades territoriales, éstas dejen de mostrar interés por algunos foros creados a tal efecto con pocas facultades como el Comité de las Regiones de la Comunidad Europea a los que gradualmente dejarían de asistir<sup>34</sup>. De tal manera que, frente al auge experimentado en los últimos años respecto a la actuación exterior, en general, de las entidades, existen corrientes segregacionistas propulsadas por las regiones más fuertes (económica y competencialmente) que tienden a distanciarse del resto. Las posturas más separatistas frenan las expectativas de que p.e el Comité de las Regiones adquiriera un *status* superior al que ahora posee y obstaculiza la posibilidad de que puedan surgir ideas, como ha manifestado algún autor, para mejorar la incardinación de poderes<sup>35</sup>.

---

erga omnes dans l'ordre juridique international entier, parce que des tiers peuvent s'y référer et peuvent ainsi élargir leur effet juridique. C'est là leur effet *potentiel*.", MOSLER, H.: "Réflexions sur la personnalité juridique en droit international public", *Mélanges offerts à Henri Rolin (problèmes de droit des gens)*, Pedone, Paris, 1964, p. 250.

<sup>34</sup> Esta tendencia se ha evidenciado p.e en los Länder alemanes o austríacos que acuden cada vez menos a las sesiones del Comité de las Regiones. O, en otros foros de interés regional y local, (Conferencias, Encuentros, etc.) donde las propias entidades se han quejado de la ausencia de algunas de ellas.

<sup>35</sup> "La existencia del Comité de las Regiones supone la apertura de un foro para la discusión y el acuerdo entre los diversos intereses regionales y locales que conviven en la Unión. Y, como tal, entendemos que es el lugar del que pueden surgir ideas para mejorar la incardinación de todos los poderes

Otro tipo de efectos se centran en las expectativas generadas por las organizaciones internacionales como la Comunidad Europea para suplir determinadas necesidades que los Estados, individualmente, no podían satisfacer en su totalidad. Aspectos como la adopción de medidas para preservar el medio ambiente, la utilización racional de la energía, la lucha contra la polución, telecomunicaciones, protección de las lenguas, entre otras, exigían una respuesta de conjunto. Por efecto rebote, algunas de las expectativas de las colectividades no podían ser resueltas sino era ante instancias europeas o internacionales<sup>36</sup>. Desde esta perspectiva, el fenómeno de las organizaciones internacionales y el de las entidades aparece estrechamente ligado.

### III. La construcción de estructuras de representación de las colectividades territoriales europeas

En relación a las estructuras de cooperación exterior de las colectividades territoriales es posible establecer dos tipos de niveles: horizontal y vertical. El primero abarca todo tipo de organismos compuestos por aquellas sin que medie, en principio, la intervención de algún sujeto de DI. El segundo, en cambio, implica estructuras de similar representación pero constituidas en el seno de organizaciones internacionales<sup>37</sup>.

---

en la organización común, la Unión.", ASTOLA, J.: "Las Regiones en la Unión Europea", *REDC*, n° 45, 1995, p. 131.

<sup>36</sup> L. SPÄTH antiguo Ministro-Presidente del Land de Baden-Württemberg se quejaba de que la estrechez de miras de las autoridades nacionales ralentizara medidas estructurales que eran indispensables en el sector de los transportes. El autor veía en la transferencia de algunas de estas materias a las instancias europeas un modo de desarrollar las expectativas de ese Land, *vid.* "Une Région moteur de l'Europe", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 76-78.

<sup>37</sup> En este sentido Ch. RICQ señaló, en relación al fenómeno regional, (aunque esto también puede aplicarse a otros tipos de entidades territoriales), dos tipos de diálogos: horizontal y vertical. El primero se correspondía con los vínculos que se generaban entre las regiones sin mediaciones de otros niveles de poder. El segundo se refería a la posibilidad de que la dimensión regional se relacionara con las instituciones europeas (de forma directa o indirecta), *vid.* "Les Régions d'Europe et la construction européenne", *Cadmos*, n° 36, 1986, pp. 38 y ss.

El nivel horizontal supone una plataforma apropiada desde donde defender los intereses conjuntos de diversas colectividades sin estar mediatizadas por el Estado o las organizaciones internacionales<sup>38</sup>. Se utilizan, a la vez, de foros de encuentro en los que pueden surgir relaciones de colaboración bilaterales o con carácter más específico.

Sin embargo, estas asociaciones u organismos participan de un fenómeno más amplio dentro de la escena internacional, esto es, la creciente influencia de las fuerzas transnacionales entendidas como una red de intercambios multilaterales de todo tipo de naturalezas distintas a los sujetos de DI y desarrolladas fuera de las fronteras nacionales. Las tendencias, como ya han apuntado algunos autores<sup>39</sup>, se dirigen a su incremento y fomento frente a una eventual pasividad del Estado. A éste se le presenta un dilema en relación con la actitud que debe mostrar respecto a la profusión de estas actividades y que se sintetiza entre adoptar medidas de control que establezcan los márgenes a los que se ha de ceñir o prescindir de cualquier tipo de reglamentación por estimar que son irrelevantes.

En cualquier caso, las causas que confluyen en la mencionada pasividad se deben, básicamente, a la falta de normativa al respecto o, de existir, a las lagunas e incertidumbres que se proyectan sobre éstas por estar implicadas otras entidades no pertenecientes a la estructura interna de ese país. Incluso, una legislación que incorpore estrictos controles limitadores de tales actividades puede superarse, (y así lo ha evidenciado la práctica), por la voluntad de las entidades de emerger fuera de las fronteras nacionales y relacionarse con otros entes

---

<sup>38</sup> "El asociacionismo internacional de poderes locales y regionales constituye un instrumento muy apropiado para la promoción de la democracia local de participación y de la cooperación internacional, favoreciendo al mismo tiempo el proceso de unidad europea", GALINSOGA, A., BLANC, A., NOVELL, A.: "La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n° 237, 1988, p. 923.

<sup>39</sup> BERGERON, L.: "La souveraineté et les organisations internationales", *La souveraineté au XXIe siècle, Les cahiers du CDRE*, Espace Bellecour, Lyon, 1987, p. 52.



extranjeros.

Por su parte, el nivel vertical ligado al fenómeno de las organizaciones internacionales y de la inserción, dentro de su organigrama, de estructuras representativas de las entidades comporta una serie de ventajas para aquellas como el establecimiento de subvenciones y ayudas susceptibles de beneficiarlas. Esto ha provocado intensas relaciones que se desenvuelven a dos niveles: individual y compartido. El nivel individual implica que la colectividad desarrolla una actividad en beneficio de su población (general o por sectores), es decir, obteniendo el máximo de información y contactos que le sean provechosos. Para ello abre oficinas o delegaciones cercanas a las sedes de las organizaciones internacionales que le permiten, en el menor tiempo posible, obtener las ventajas referidas.

Por contra, el nivel compartido implica un grado de complejidad mayor porque significa que, para sacar el máximo partido de las posibilidades que ofrece una organización internacional, precisa de la cooperación con otras entidades. Éstas aunarán sus esfuerzos de modo que sea más fácil solicitar potenciales ayudas. En este nivel, las relaciones de cooperación entre entidades tendrán dos focos de interés: el estatal y el supraestatal. El primero porque algunas de estas ayudas requieren el consentimiento de su país de pertenencia y el segundo porque, a veces, la viabilidad de un proyecto depende del interés que tenga para un buen número de entidades.

En un tercer estadio, la cooperación va encaminada a ejercitar presión e influir en la obtención de mayores cuotas de poder en el ámbito exterior, bien mediante la creación de estructuras representativas en el seno de las organizaciones bien, una vez creadas, conseguir más protagonismo a ese nivel. Igualmente, este tipo de relaciones pueden tener repercusiones, aunque sean de difícil evaluación, en los respectivos Estados, mediante una modificación de la legislación interna en un sentido favorable a los intereses de sus entidades.

De este modo, las peticiones a sus respectivos Estados y a determinadas organizaciones internacionales se convierten en uno de los puntos claves de la cooperación. Es lógico imaginar que las entidades pretendan estirar al máximo sus competencias y, cuando no puedan, traten de buscar el apoyo de estos sujetos de DI que son los que les permiten, en definitiva, conseguir sus aspiraciones. Así, es posible solicitar p.e al gobierno respectivo que presente un proyecto ante la Comisión Europea que repercuta, de concederse, en favor de la entidad o beneficiarse directamente de ayudas en materias específicas que partan de algunas de estas organizaciones internacionales<sup>40</sup>.

## 1. Organismos de cooperación creados por las colectividades territoriales

### A. La cooperación en el Arco Alpino

La colaboración suscitada entre las regiones pertenecientes a este espacio geográfico merece especial atención porque constituye uno de los primeros focos de cooperación permanente en Europa. Los organismos creados en la zona han servido de inspiración y de impulso institucionalizador de otras organizaciones de cooperación transfronteriza<sup>41</sup>.

La Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales, -ARGE-ALP-, es un organismo que agrupa a Baviera, provincias autónomas italianas de Bolzano, Tirol del Sur y Trento, Lombardía, los

---

40

<sup>41</sup> "Segurs de llur convicció i del recolzament moral de les instàncies del Consell d'Europa, així com l'adhesió del governs afectats pels principis de cooperació transfronterera, els representants de les Regions pirinenques acorden comprometre's a una cooperació més estreta inspirada, especialment, en la que s'ha establert entre les Regions de l'Arc Alpí", *Extracto de la Declaración Final de Jaca-Oloran, 8-10 de junio de 1982*, aprobada por los representantes de las Regiones de Aquitania, Aragón, Catalunya, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Navarra, País Vasco y el Principado de Andorra. Meses más tarde, en 1983 con la firma del *Protocolo de Acuerdo en Pau* nació la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Cantones suizos de Graubünden, St. Gallen y Tesino y los Länder de Austria, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg. La decisión de cooperar fue tomada el 12 y 13 de octubre de 1972 en Mösern (Tirol).

Entre sus objetivos principales destaca el interés en paliar los problemas ecológicos de la zona, reforzar la conciencia ciudadana de responsabilidad común del territorio alpino y facilitar el desarrollo de una calidad de vida mejor sobre ese espacio (equilibrio ecológico, elección de métodos de planificación, coordinación de proyectos de infraestructuras, cooperación económica, mantenimiento del patrimonio cultural, etc.)<sup>42</sup>. Como en otros organismos de cooperación, éste también ha evolucionado a nuevas líneas de actuación que se ciñen, básicamente, al estudio de la utilización de las posibilidades que ofrece la Comunidad Europea que puedan beneficiarla<sup>43</sup>.

La constitución de la Asociación de Regiones de los Alpes Orientales, -ALPE ADRIA-, se decidió en Venecia, el 20 de noviembre de 1978 a través de la firma de un *Protocolo de Acuerdo*, 6 años más tarde que la anterior. Se compone de las regiones de Friuli-Venezia-Julia, Veneto y Trentino Alto Adige de Italia; Carintia, Land Austria Superior y Stiria de Austria. Posteriormente se incorporaron primero, en calidad de observadores, y después como miembros activos: el Estado Libre de Baviera, el Land de Salzburgo, Lombardia y los Comités húngaros de Győr-Sopron y Vas.

ALPE-ADRIA pretende establecer una colaboración sistemática en ámbitos de interés conjunto<sup>44</sup> y preservar las tradiciones que

---

<sup>42</sup> A mayor abundamiento, vid. FOESSER, Ch.: "Association des Régions des Alpes Centrales. ARGE-ALP", *Étude comparé des activités des organisations interregionales*, CEDRE, Strasbourg, 1988, pp. 5 y ss.

<sup>43</sup> Sobre este interés, vid. RICQ, Ch., FAGO, F., LOOSLI, P.: *Les Régions frontalières et l'intégration européenne*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1992, pp. 52-53.

<sup>44</sup> Protección del medio ambiente, relaciones culturales, contactos entre instituciones científicas, etc., vid. *Protocollo d'Intesa*, Venezia, 20 de noviembre de 1978.

les son comunes<sup>45</sup>. Préviamente aprobadas por la Asamblea General de la asociación, sus actividades se desarrollan en distintas Comisiones de Trabajo estructuradas por ámbitos de cooperación, (ordenación del territorio, transportes, cultura, economía y turismo, agricultura, sanidad, asuntos sociales). Éstas se desenvuelven entre estudios<sup>46</sup>, seminarios, intercambios, publicación de revistas, etc.

Como todas las organizaciones de estas características ha pasado por una evolución de su propia identidad marcada por tres periodos: el primero (1978-1988) jugó un papel de puente entre las distintas regiones de la zona; en el segundo (1989-1994) se discutió la posibilidad de reformarse a la vista de los cambios que en Europa se estaban produciendo lo que la llevó a una tercera etapa, desde 1995 hasta la actualidad en la que se reflexiona sobre la posibilidad de contribuir al proceso de integración europea<sup>47</sup>.

En tercer lugar se constituyó en Marsella, bajo la fórmula de un Protocolo de Acuerdo, el 2 de abril de 1982, la Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales, -COTRAO-. Una de las razones del retraso de su constitución respecto a las otras dos comunidades alpinas se debió a la falta de competencias de parte de sus miembros, las regiones francesas, que tuvieron que esperar a la Ley de descentralización de 1982 para que se flexibilizaran un poco sus posibilidades en esta materia. En

---

<sup>45</sup> Para una visión general de este organismo de cooperación, vid. FEDRIGOTTI, A., LEINER, G.: *Alpe Adria, identità e ruolo*, Centro stampa e duplicazioni Trentino Alto-Adige, Trentino Alto-Adige, 1993.

<sup>46</sup> Merece especial interés un libro elaborado en el marco de la Comisión de Economía y Turismo que tuvo por objeto el análisis económico de los logros que podían conseguirse a través de una organización interregional como la ALPE-ADRIA. Esta clase de estudios son necesarios porque permiten valorar la dimensión real de la actividad desarrollada más allá de un análisis descriptivo, vid. SENN, L.: *Rapporto sull'economia di Alpe Adria/Bericht über die wirtschaft der Arge Alpen Adria*. (Commissione Economia e Turismo), Centro stampa e duplicazioni della Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, Trentino Alto-Adige, 1993.

<sup>47</sup> Sobre estas tres etapas, vid. RENATE KICKER, G.: "The Achievements of the Cross-Border Regional Working Community Alps-Adria and its Future Role in a Europe of the Regions", *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 49, 1995, pp. 347 y ss.

efecto, forman parte de la misma las regiones de Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur de Francia, Piamonte, Liguria, Valle de Aosta de Italia y Ginebra, Vaud y Valais de Suiza. Al igual que las anteriores, sus objetivos persiguen el interés común en distintos ámbitos aunque destacan, por su importancia, las actuaciones orientadas a la protección de su entorno natural<sup>48</sup>.

A diferencia de otros organismos de cooperación, las comunidades del Arco Alpino han recibido cierto reconocimiento por parte de los Estados y de las instancias europeas<sup>49</sup>. Asimismo, la Conferencia Europea de regiones de montaña, celebrada en Trento en 1988, bajo los auspicios de la anterior Conferencia de Poderes Locales y Regionales -CPLRE- del Consejo de Europa exhortó a los respectivos Estados e instancias europeas a organizar la necesaria cooperación en todos los niveles de gobierno<sup>50</sup>. También, han participado activamente en la consolidación de este tipo de estructuras fomentando los encuentros entre distintos organismos de cooperación regional<sup>51</sup> o integrándose como miembros en el seno de algunos de ellos<sup>52</sup>.

## B. Otros organismos de cooperación

A lo largo de todo el continente europeo se localizan

---

<sup>48</sup> Sobre esta cuestión, vid. RICQ, Ch.: "La stratégie politique concernant l'Environnement dans les Alpes Occidentales", *Régions d'Europe*, n° 5, 1992, pp. 52-56.

<sup>49</sup> De forma ejemplificativa, la ALPE-ADRIA se la consideró en la *Declaración de Millstatt* de 4 de junio de 1988, firmada por los Ministros de Asuntos Exteriores de Austria, Ex-Yugoslavia, Hungría, por el Subsecretario del Ministro de Asuntos Exteriores de Italia y por el Embajador de la RFA (en representación del Ministro). En esta Declaración, los 5 países además de haberse interesado por la actividad de la ALPE-ADRIA, se congratulan de los frutos obtenidos.

<sup>50</sup> Cde. CPLRE Doc. CPL/AM/MONT (88) 3. *Conférence européenne des régions de montagnes, Déclaration finale*, Strasbourg, 1988.

<sup>51</sup> p.e, el *Primer encuentro de Presidentes de Comunidades de Trabajo*, Montpellier, 15 de noviembre de 1991.

<sup>52</sup> p.e, la ALPE-ADRIA se adhirió el 27 de noviembre de 1992 a la Asociación Fronteriza de Regiones Europeas (ARFE).

diversas organizaciones compuestas por entidades cuyos objetivos se ciñen a los problemas e intereses de las zonas concretas donde se sitúan. Así, es posible señalar dentro de los organismos de cooperación transfronteriza: la Comunidad de Trabajo del Jura, Comunidad de Trabajo de los Países del Danubio, Comunidad de Trabajo del Bajo y Medio Adriático, Euroregion Carpathian, Euregio rhein-maas-nord, Euregio rijn-maas-noord, Irish Border Region Association, Euregio Rhein-Waal, Neue Hanse Interregio, entre muchas otras.

## **2. Organismos de representación de las colectividades territoriales creados en el seno de organizaciones internacionales**

### **A. El Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE-**

En 1957 se creó en el seno del Consejo de Europa la Conferencia de Poderes Locales de Europa a la que, en 1975, se adhirieron, también, las regiones y pasó a denominarse Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa. Se trató de un organismo de carácter consultivo en el que tuvieron cabida los entes regionales y locales. Los antecedentes de esta Conferencia se remontan a la Declaración de Burdeos de 1978 en la que se expusieron los problemas regionales y fue considerado como el primer Congreso de la Europa de las Regiones<sup>53</sup>. Al principio, preponderó el papel de los entes locales, tratándose de igualar, posteriormente, el de las regiones, sin llegar a conseguirlo. No obstante, algún autor consideró que su inclusión supuso el reconocimiento de las regiones de su personalidad en

---

<sup>53</sup> BALOUP, G.: "El Senado de las Regiones", (trad. A. Vizán Ferro), RER, n° 14, 1984, p. 189 (nota 4).

materia de derecho público europeo<sup>54</sup>.

El objetivo principal se centró en establecer aquellos aspectos que podían afectar a los poderes locales y regionales y darlos a conocer al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>55</sup>. La que fuera entonces Secretaria General del Consejo de Europa consideró que la CPLRE era un foro apropiado para la defensa y promoción de la democracia<sup>56</sup>.

En enero de 1994 pasó a ser el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE- estructurado en dos cámaras: la Cámara de las Regiones y la Cámara de los Entes Locales<sup>57</sup> en un intento de consolidar definitivamente los dos tipos de entidades territoriales.

## B. El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones ha supuesto uno de los primeros resultados fehacientes alcanzados por el mencionado movimiento regional europeo. El impulso partió, básicamente, de los Länders

---

<sup>54</sup> BALOUP, G.: "L'action du Conseil de l'Europe et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en faveur de la décentralisation régionale", *Les politiques régionales en Europe*, Coll. LEP Université, ERESA, Lausanne, 1985, p. 369.

<sup>55</sup> Sobre la obra realizada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, -CPLRE-, vid. por todos, CLOTET, M.A.: *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa: l'obra de la Conferència de Poders Locals i Regionals d'Europa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991.

<sup>56</sup> "La CPLRE a un rôle importante à jouer. Par son statut et par ses activités elle contribue aux objectifs de notre Organisation au premier rang desquels figurent la défense et la promotion, à tous les niveaux -et le niveau local et régional n'est pas le moindre- des principes de la démocratie", LALUMIERE, C.: "Conseil de l'Europe: message du secrétaire général à l'Assemblée des Régions d'Europe", *Régions d'Europe*, n° 3, 1991, p. 16.

<sup>57</sup> *Résolution statutaire (94) 3 relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe* (adoptada por el Comité de Ministros, el 14 de enero de 1994).

alemanes<sup>58</sup> y de algunas organizaciones compuestas por colectividades territoriales<sup>59</sup> configurándose, finalmente, en el Tratado de la Unión Europea (TUE), que preveyó su creación, definido en los arts. 198.A, 198.B, 198.C. (Cap. 4.). La primera característica que puede inducir a error, es su propia denominación, <<Comité de las Regiones>> ya que de su articulado se desprende que el mismo estará compuesto tanto por representantes de colectividades regionales como por colectividades locales. Su entrada en funcionamiento supuso la finalización del anterior Consejo Consultivo de las Colectividades Locales y Regionales<sup>60</sup>.

Este órgano tiene naturaleza consultiva, pudiendo ser consultado por el Consejo o por la Comisión<sup>61</sup>. El art. 198 C del TUE estableció la obligatoriedad de solicitarlo por el Consejo y por la Comisión en aquellos supuestos previstos en el mencionado tratado<sup>62</sup>. Además de los casos preceptivos, el citado art. 198 C prevé que el Comité sea consultado en cualquier caso en que una de las dos instituciones referidas, -el Consejo y la

---

<sup>58</sup> Sobre los precedentes, vid. VAN GINDERACHTER, J.: "Le rôle des régions dans la construction européenne, n° 362, 1992, pp. 777 y ss.

<sup>59</sup> Respecto a la influencia de algunos de estos organismos en su creación, vid. BELTRAN, S.: *L'Assemblée de Regions d'Europa*, EAP, Barcelona, 1996.

<sup>60</sup> La entrada en funcionamiento del Comité tuvo lugar el 9 de marzo de 1994, bajo la presidencia del candidato regional Jacques Blanc. Pascual Maragall, por su parte, ocupa actualmente la presidencia. Sobre las razones que llevaron a su elección, vid. "Municipios y regiones, una convivencia difícil", BANDO (*Revista del Ministerio para las Administraciones Públicas*), n° 25, 1994, pp. 16-19.

<sup>61</sup>.- A diferencia del anterior Consejo Consultivo que solamente podía ser consultado por la Comisión.

<sup>62</sup> Adopción de medidas de fomento en materia de educación (art. 126.4), de cultura (art. 128.5) y de protección de la salud (art. 129.4), adopción de orientaciones y proyectos previstos en el art. 129.C en orden al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de telecomunicaciones y de la energía (art. 129 D in fine), adopción de acciones específicas al margen de los Fondos de finalidad estructural en vista del objetivo de reforzar la cohesión económica y social (art. 130 in fine), determinación de las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos con finalidad estructural, así como de las normas generales aplicables a los mencionados Fondos y de las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación entre si y con los otros instrumentos financieros existentes (art.130 D) y toma de decisiones de aplicación relativas al FEDER (art.130 E).



Comisión- lo consideren oportuno. Igualmente, se preveyó que cuando el Comité Económico y Social fuera consultado, las mencionadas Instituciones informarían al Comité, pudiendo éste emitir un dictamen al respecto cuando considerara que existían intereses regionales. También, se dispuso la posibilidad de que el Comité emitiera un dictamen por propia iniciativa cuando lo estimara conveniente.

El Tratado de Amsterdam de 1997 ha introducido ligeras modificaciones<sup>63</sup> de las que interesa destacar por una parte, la alternativa de poder ser consultado por el Parlamento Europeo<sup>64</sup> y por otra, la inclusión de que, además de los casos preceptivos, el Consejo o la Comisión puedan consultarle en temas relacionados con la cooperación transfronteriza<sup>65</sup>.

#### **IV. Corrientes doctrinales relacionadas con el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales**

##### **1. La teoría del principio de soberanía indivisible del Estado**

Una de las formas de introducir esta corriente doctrinal es señalar que su principal característica reside en que, desde el plano jurídico, sólo se reconocen a los sujetos de DI como las únicas entidades que pueden celebrar acuerdos internacionales sometidos a este derecho. Ello supone que el Estado en calidad de sujeto se presenta, independientemente de su estructura

---

<sup>63</sup> La nueva numeración de los arts. referidos se corresponde con los arts. 263, 264 y 265 respectivamente.

<sup>64</sup> Párrafo tercero modificado del anterior art. 198 C.

<sup>65</sup> "El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno", (modificación del anterior párrafo primero del art. 198 C).

compuesta o unitaria, como una sola unidad capaz de actuar en ese orden normativo.

Esta idea se vincula al principio de soberanía estatal en el DI caracterizado por ser indivisible, originario e inherente al propio concepto de Estado<sup>66</sup> y encuentra su fundamento, en lo que concierne a los Estados de estructura compleja, en que reside en el poder central. Por regla general, la unidad de acción en el exterior de los Estados unitarios no suscita dificultades, a diferencia de los Estados compuestos por entidades descentralizadas. Para estos últimos, las vicisitudes se presentan tanto en aquellos casos en que la capacidad exterior está sólo reservada a los órganos centrales como cuando determinadas facultades se comparten.

En el primer supuesto, se critica que los órganos centrales, al tener la plena titularidad exterior, mermen el ejercicio de las competencias exclusivas internas de sus colectividades. Y al revés, cuando éstas poseen cierta capacidad exterior surge, entonces, la problemática de determinar la naturaleza jurídica de tales actuaciones y su consiguiente imputabilidad, o no, al Estado de pertenencia.

#### **A. Teorías que niegan el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales**

La tesis que postula por la exclusividad del Estado en materia de relaciones internacionales se basa en el principio de soberanía estatal en el orden internacional y en el principio de que cualquier relación exterior contiene una parte de la soberanía estatal comprometida. Por tanto, según esta teoría, el ordenamiento jurídico internacional se identifica en su totalidad con el espacio exterior sin que quepan, entonces, actuaciones en ese ámbito que escapen de su radio de influencia.

---

<sup>66</sup> COMBACAU, J.: "Pas une puissance, une liberté: la souveraineté internationale de l'État", *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 53.

Esto comporta, por un lado, que los acuerdos concertados entre dos o más colectividades de órdenes jurídicos diferentes, no puedan ser considerados como acuerdos de DI por carecer de subjetividad internacional. Y por otro, su realización es susceptible de comprometer la responsabilidad estatal dado que no escapan del dominio de su soberanía. En otros términos, es el Estado el que actúa y es el Estado el sujeto de DI.

Por eso, un sector de la doctrina se ha cuestionado tanto desde concepciones teóricas, -que parten a priori de la atribución de la soberanía a los órganos centrales del Estado-, como desde concepciones prácticas, -imposibilidad de que terceros países puedan respetar reglas demasiado complicadas si se reparten las competencias internacionales-, la imperatividad del principio de que la soberanía estatal es indivisible.

## **B. Teorías que afirman el *ius ad tractatum* de las colectividades territoriales**

El principio de soberanía indivisible no ha sido un obstáculo para que hayan surgido otras corrientes doctrinales que han entendido, por el contrario, que determinadas colectividades tienen capacidad para celebrar tratados sin que por ello se vulnere el mencionado principio. Estas interpretaciones han oscilado entre afirmar, en su grado máximo, la personalidad jurídica internacional parcial de las colectividades hasta llegar a posturas más moderadas. No obstante, todas ellas tienen en común el respeto por el principio de soberanía.

### **a. La teoría de la colectividad territorial como órgano del Estado**

Según esta corriente, las acciones en el exterior de las colectividades son deudoras del DI y sólo podrían autorizarse en la medida que éstas fuesen consideradas como órganos del Estado

habilitados para llevar a cabo ciertas vertientes de las relaciones internacionales. El razonamiento citado, aunque conceptuado de forma muy restrictiva, no significa que se prohíba a las colectividades emprender relaciones con autoridades extranjeras, sinó que éstas pueden hacerlo mediante la autorización expresa del Estado.

Es indiferente la manera en que se obtenga tal aprobación que puede ser, por un acto proviniente del DI, (p.e un tratado-marco de cobertura), o por un acto expreso o implícito del derecho interno, (p.e un precepto constitucional, una norma, una competencia exclusiva), que habilite y fundamente las actuaciones exteriores de sus colectividades territoriales. La ventaja que presenta esta teoría, es que permite fundamentar, jurídicamente, la posibilidad de celebrar tratados internacionales por las colectividades-miembro de un país cuando esta facultad ha sido prevista o no en su ordenamiento interno. Así, se considera que actuarían como uno más de los órganos encargados de las relaciones internacionales y, seguiría manteniéndose el Estado, como una única unidad, en este plano normativo. De tal manera que las entidades-miembro ejercerían de órganos descentralizados del Estado al llevar a cabo ciertas facultades internacionales<sup>67</sup>.

La nota que define al tratado según la cual, se ha de celebrar entre Estados, no afectaría a su naturaleza dado que éstas actuarían como órganos de aquél. Como se tuvo ocasión de analizar, esta simplicidad argumental no fue, por otra parte, tarea fácil y vino precedida por sendas discusiones doctrinales que desembocaron, finalmente, en el art. 2 vigente de la Convención de Viena de 1969.

¿Qué efectos se producirían en el DI si los órganos centrales de un país vulneraran el reparto interno de competencias y celebraran un tratado en una materia que pertenece a la entidad-miembro?; ¿sería válido ese tratado o, por el

---

<sup>67</sup> SIOTTO-PINTOR, M.: "Les sujets du droit international autres que les États", *R. des C.*, T. 41, III, 1932, pp. 306-307.

contrario, sería posible invocar el art. 46 de la Convención de 1969?; ¿las entidad-es afectada-s tendrían legitimidad para ejecutar el procedimiento de nulidad previsto en la Convención y, en su caso, obligar a los órganos centrales a rectificar sus actos y que éstos produjeran efectos en el plano del DI?. Las preguntas reseñadas no resultan superfluas en aquellos supuestos en que no ha quedado suficientemente claro la titularidad de una competencia interna (porque es mixta, concurrente o compartida).

Para algunos autores, del propio principio de soberanía y de la capacidad internacional ilimitada de un Estado se desprende la imposibilidad de oponer la validez de un tratado concluido por las autoridades centrales de éste en detrimento de las entidades-miembro que tenían la competencia para ello<sup>68</sup>.

**b. La teoría que distingue el concepto de soberanía del de competencias internacionales**

Otro de los argumentos invocados, es referirse a la teoría que distingue la noción de la soberanía indivisible del Estado del de sus competencias, (entre las que se incluiría el *ius ad tractatum*), potencialmente atribuible tanto a los órganos centrales como a las colectividades territoriales que lo componen, según el sistema constitucional previsto al respecto<sup>69</sup>. A pesar de que la teoría de la soberanía indivisible se encuentra fuertemente enraizada en la doctrina clásica *iusinternacionalista*, esto no ha impedido que un sector doctrinal sea partidario de distinguir del concepto de soberanía el de competencias internacionales, según el cual, la primera noción se correspondería con la *competencia de la competencia*<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> BITTER.: *op. cit.*, p. 173.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Es lo que los juristas alemanas del siglo XIX calificaron de *Kompetenz-Kompetenz*, *vid.* MORIN.: *op. cit.*, p. 145.

La ventaja de esta concepción es que fundamenta jurídicamente el reparto de la capacidad de celebrar tratados entre los órganos centrales y las entidades-miembro<sup>71</sup> sin vulnerar la soberanía estatal<sup>72</sup>. Permite que el *ius ad tractatum* pueda ser compartido entre ambas y es, a su vez, compatible con la Convención de Viena de 1969. Por eso, a pesar que no recogiera esta idea y, en sus orígenes, no fuera vista mas que como un *desideratum*<sup>73</sup>, no la contradice<sup>74</sup>. Con todo, para que aquella pueda ser oponible a los miembros de la comunidad internacional, ha de tener un mínimo de efectividad<sup>75</sup>.

A la luz de lo expuesto cabe formular algunas observaciones: la celebración de tratados ¿es una capacidad que posee el Estado o se trata, por el contrario, de una competencia?. A nuestro juicio, se corresponde con una capacidad inherente a la cualidad de Estado que posibilita la celebración de tratados en el ámbito internacional respecto de cualquier materia<sup>76</sup>. En los Estados complejos, tal capacidad viene dada por las competencias materiales atribuidas a nivel interno y por el mandato expreso de que las pueden desarrollar en el orden jurídico internacional.

---

<sup>71</sup> Entre otros, vid. MORIN.: *op. cit.*, p. 184.

<sup>72</sup> Esta teoría puede perfectamente encajar respecto a la noción de soberanía en DIP tal como estimó J.A CARRILLO SALCEDO al señalar que jurídicamente la mencionada noción se refería al: "Conjunto de competencias y derechos de que cada Estado independiente es titular en sus relaciones con otros Estados", vid. *Soberanía del Estado y derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1969, p. 68.

<sup>73</sup> DE VISSCHER, Ch.: *Théories et réalités en droit international public*, (3ªed), Pedone, Paris, 1960, pp. 133-134.

<sup>74</sup> GAUTIER, Ph.: *Essai sur la définition des traités entre États (la pratique de la Belgique aux confins du droit des traités)*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 63.

<sup>75</sup> *Ibidem*

<sup>76</sup> En contra J. W. BITTER que estima más correcto hablar de competencia que de capacidad para celebrar tratados: "La capacidad indica una cualidad. De ello se deduce que no puede hablarse de capacidad para alcanzar ciertos fines. Se puede tener una capacidad dentro de ciertos límites, lo que quiere decir que se puede ser titular de ciertos derechos y obligaciones. En estos límites se puede ser competente para crear tales derechos y obligaciones.", vid. *op. cit.*, p. 164, (nota nº 15).

En este punto, la realización de convenios regidos por el derecho de gentes no es más que la instrumentalización de una competencia interna en el DI.

## 2. La teoría del principio de soberanía divisible del Estado

Esta corriente doctrinal considera que en los Estados complejos la soberanía se comparte entre la Federación y las entidades-miembro de tal manera que cada una de las partes puede ser titular de derechos y obligaciones en el DI en la medida que constitucionalmente poseen la competencia para ello<sup>77</sup>. En contra de esta teoría, R. Ergéc señaló, en apoyo de las tesis anteriores, que la naturaleza de ambos tipos de soberanía era distinta. En efecto, la diferencia reside en que la soberanía de las entidades federadas está desprovista del carácter originario de la estatal y, en consecuencia, deriva de la constitución federal<sup>78</sup>. Asimismo, añadió que, la autoridad federal tiene reconocida una competencia de la que se supeditan las demás, esto es, ante cualquier amenaza interna o externa del orden y la seguridad nacional, la autoridad central posee potestad para actuar, incluso, interviniendo, si procediera, en el orden jurídico de las entidades federadas y sin necesidad de obtener el asentimiento previo de éstas últimas<sup>79</sup>. Esta idea se nutre, además, de otros ámbitos no estrictamente jurídicos<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Estas corrientes han surgido, principalmente, en países donde sus entidades-miembro antes de su integración habían sido Estados como la RFA.

<sup>78</sup> ERGEC, R.: "Les aspects juridiques du fédéralisme", *Le Fédéralisme. Approches politique, économique et juridique*, De Boeck Université, Bruxelles, 1994, pp. 43-44.

<sup>79</sup> *Ibidem*

<sup>80</sup> También, es posible encontrar esta misma idea en la hipótesis presentada por Th. FLEINER-GERSTER según la cual: "Si nous considérons désormais la souveraineté non plus comme pouvoir suprême découlant du pouvoir de l'État, mais partons, en revanche, de l'idée qu'est souverain le peuple qui confère la légitimité à un pouvoir public exercé sur son territoire, nous pouvons parfaitement accepter un partage de la souveraineté entre les États fédérées et l'État fédéral.", *vid.* "Problèmes de la souveraineté intérieure et extérieure", *Fédéralisme et décentralisation*, Ed. Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg, 1987, p. 71.

### 3. La teoría de la personalidad jurídico-internacional de las colectividades territoriales

Existen corrientes que consideran que ciertas entidades federadas están dotadas de embriones de personalidad internacional al poder actuar, en cierta forma, en el plano del DI: p.e porque poseen *ius ad tractatum*. Es lo que algunos autores han calificado como la personalidad jurídica internacional parcial<sup>81</sup>. Ésta se identifica con la voluntad de expresarse de forma autónoma dentro de la esfera de las relaciones internacionales en las que se desenvuelve la entidad federada<sup>82</sup>. Incluso, la posibilidad de adquirir cierta personalidad derivada ha sido vista potencialmente como un principio general o estructural<sup>83</sup>.

A. Beirlaen ha propuesto tres requisitos para considerar tal hipótesis<sup>84</sup>: la Constitución federal tiene que establecer el poder de actuar en el ámbito internacional; éstas deben actuar sometidas a los límites constitucionales y, finalmente, terceros Estados han de reconocer esta personalidad jurídica<sup>85</sup>. Ya no es posible ignorar que, aparte de los Estados soberanos, existen otras entidades con capacidad internacional, aunque limitada,

---

<sup>81</sup> CAVARE, L.: *Le droit international public positif*, Pedone, Paris, 1951, T. I, p. 367.

<sup>82</sup> LEISNER, W.: "A propos de la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans la République Fédérale d'Allemagne", *AFDI*, VI, 1960, p. 205.

<sup>83</sup> "Le principe d'une personnalité dérivée, analogue à celle des organisations internationales, est en effet parfaitement concevable sur le plan théorique. Pour notre part, nous défendrons l'existence d'un principe général ou structurel permettant à un traité ou à une coutume régionale de véhiculer une personnalité propre à un État fédéré déterminé", LEJEUNE, Y.: *Le statut international des collectivités fédérées (à la lumière de l'expérience suisse)*, LGDJ, Paris, 1984, p. 379. El mismo autor estimó, sin embargo, que no basta con el simple hecho que un Estado establezca relaciones convencionales o casi diplomáticas sino que es necesaria la intención, *op. cit.*, pp. 380-381.

<sup>84</sup> BEIRLAEN, A.: "Representation diplomatique et consulaire", *RBDI*, n° 1, 1983, p. 176.

<sup>85</sup> *Ibidem*



como son las organizaciones internacionales<sup>86</sup>. Los Estados soberanos se convertirían, entonces, en competentes para crear nuevas entidades de DI dado que son los sujetos originarios de este derecho.

Tal argumentación se invoca porque podría existir, en cierto modo, un paralelismo entre la situación de las organizaciones internacionales y la de las colectividades territoriales. Estas últimas tendrían, al igual que las primeras, capacidad jurídica limitada en el orden internacional. Este postulado no es ni mucho menos admitido por la generalidad de la doctrina que ve diferencias sustanciales entre unas y otras. La principal diferencia reside en que las organizaciones internacionales se constituyen por un cierto número de Estados que determinan sus funciones y una vez creada, ésta puede ser reconocida *ipso facto* como sujeto de DI derivado lo que no ocurre con las entidades poseedoras de *ius ad tractatum*.

Así, no basta con que una determinada colectividad de un Estado compuesto tenga atribuido el *ius ad tractatum*, es necesario, además, que sea reconocido por terceros países para que adquiera plena efectividad en DI<sup>87</sup>. Luego no es una materia que dependa exclusivamente del reenvío al derecho interno. En efecto, una colectividad territorial no puede ser reconocida por los Estados como sujeto de DI, a diferencia del anterior, si su constitución prohíbe que puedan llevar a cabo cualquier actividad exterior<sup>88</sup>. Y, aún en el caso de que pudiera, tal consideración supondría una intervención en los asuntos internos del Estado compuesto por parte de aquél que lo ha reconocido<sup>89</sup>. Otra cosa

---

<sup>86</sup> Así, la Corte Internacional de Justicia reconoció la capacidad internacional de la ONU por sus funciones, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, CIJ, Recueil 1949*, pp. 178-180.

<sup>87</sup> Entre otros, vid. VALLEE, Ch.: "Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques constitutions récentes", *AFDI*, 1979, p. 268.

<sup>88</sup> BITTER.: *op. cit.*, p. 179.

<sup>89</sup> *Ibidem*

muy distinta es que bajo el consentimiento de éste, terceros países relacionados con una entidad que tiene *ius ad tractatum* le reconozcan esta capacidad y actuen conforme a ella.

Por el contrario, concurre otro sector importante de la doctrina que ha estimado que las colectividades federadas no poseen personalidad jurídica internacional ni parcial ni plena. Esta aseveración se basa en la idea de que la capacidad deriva de una habilitación acordada por la constitución federal en lugar de constituir un título extraído directamente del DI<sup>90</sup>.

#### **V. Corrientes doctrinales relacionadas con el *ius contrahendi* de las colectividades territoriales a la luz de los cambios producidos en Europa**

La mayoría de las teorías referidas tuvieron como eje central el problema de los Estados federales en los que se atribuía a sus entidades federadas el *ius ad tractatum* y pasaron por alto otro tipo de actuaciones exteriores motivado, en parte, a la escasa práctica desarrollada y, en parte, a la débil conflictividad jurídica suscitada. Pero esta temática ha adquirido una nueva dimensión, en las últimas décadas, debido a la incorporación en esta dinámica de entidades pertenecientes a Estados europeos que no son federales y que concluyen acuerdos con otras entidades extranjeras.

Este fenómeno ha provocado la aparición de construcciones doctrinales que han tratado de fundamentar los mencionados acuerdos exteriores (u otras prácticas), sobre todo, en aquellos ordenamientos donde se ha reservado al Estado el monopolio de las relaciones internacionales y donde no se ha atribuido el *ius ad tractatum* a sus entidades.

---

<sup>90</sup> *Ibidem*

## 1. Teorías que identifican el ámbito exterior con el principio de unidad de acción del Estado

Estas corrientes doctrinales giran alrededor del principio de soberanía indivisible y del principio de unidad de acción en el exterior del Estado de manera que las colectividades territoriales no tendrían ninguna capacidad para concertar acuerdos con otras entidades extranjeras a menos que su respectivo país las habilitara para ello. En este sentido, el espacio exterior se identificaría por completo con el DI y cualquier actuación realizada en ese ámbito sería considerada como un acto del Estado. Por tanto, las argumentaciones invocadas para negar su libertad de actuación se basan, por un lado, en la reserva constitucional en favor del Estado del monopolio de las relaciones internacionales y, por otro, en que el derecho público, medio de acción de las personas públicas, no puede producir efectos fuera del territorio nacional.

El primero de los impedimentos puede salvarse mediante una autorización estatal que permitiría a las entidades-miembro relacionarse con otras entidades extranjeras. Ésta podría emanar del derecho interno, (constitución, leyes, decretos, etc.), como del DI (sobre todo, a través de tratados-marco de cobertura que regulasen esta temática). Y, a su vez, podría efectuarse de forma expresa, (indicando claramente la posibilidad de actuar en el exterior), o implícita, (deduciéndose esta capacidad de otras competencias atribuidas a las colectividades territoriales o de actuaciones estatales aceptándolas por falta de protesta).

El segundo impedimento se vincula con el principio de territorialidad, según el cual, ninguna acción exterior de una colectividad debería tener efectos ni validez sobre el territorio de otro Estado, a no ser que mediara una extensión legal de su competencia o un reconocimiento de esta capacidad, tanto por parte del país de origen como del país de recepción. Se trata, entonces, del principio de territorialidad del derecho público que implica que cuando las colectividades actúan en el plano del

derecho público no pueden maniobrar fuera del territorio nacional salvo autorización. En cambio, el individuo, las personas morales de derecho privado y las personas públicas cuando actúan en el terreno del derecho privado, gozan en el plano territorial, de un amplio margen de maniobra.

El fundamento de este principio reposa en la noción de soberanía de tal forma que, por definición, la ejecución de prerrogativas del poder público, no puede admitir la concurrencia de otro poder soberano sobre el territorio en donde se ejerce. Según esta argumentación, las colectividades no podrían emprender ningún tipo de relación jurídica con autoridades públicas extranjeras excepto que se situaran en el terreno del derecho privado y, en aplicación de las soluciones aportadas por el derecho internacional privado. Pero, en la medida que se identifica el espacio exterior con el monopolio del Estado, para que éstas fueran aceptadas (aunque se tratara de actuaciones no jurídicas o regidas por el derecho privado) necesitarían del consentimiento estatal.

## 2. Teorías que separan el ámbito exterior del principio de unidad de acción del Estado

Las corrientes doctrinales desarrolladas al respecto consideran que el principio de unidad de acción del Estado sólo es predicable en relación con el DI. Por tanto, fuera de su ámbito de aplicación, quedaría un espacio para la actuación de las colectividades territoriales. La lógica que subyace identifica al DI con un derecho eminentemente interestatal luego ajeno a las relaciones entre entidades situadas por debajo de éstos<sup>91</sup>. El modelo utilizado para fundamentarlas está esencialmente construido de forma restrictiva porque se limita a eludir el principio de soberanía estatal y el principio de exclusividad de acción del Estado en el ámbito exterior. Escapar

---

<sup>91</sup> *Ibidem*

de este radio de acción y, consiguientemente, del campo del DI, se ha convertido en el eje central de las tesis basadas en el derecho interno en donde el monopolio de las relaciones internacionales se ha atribuido al poder central<sup>92</sup>.

Tales teorías han encontrado su fundamento de muy diversos modos: de forma -expresa-, es decir, cuando existía una autorización contenida en un texto positivo, o -implícita- cuando la capacidad exterior no había sido prevista en ninguna norma. Fuera del ámbito del DI, nada ha impedido a las colectividades que emprendan relaciones con otras personas públicas extranjeras. Por contra, la ilicitud de las acciones exteriores de éstas parece, en lo que concierne a cierta doctrina, más problemática desde la perspectiva del derecho interno.

En efecto, no existe ninguna regla en DI que imponga a un Estado una determinada estructura organizativa luego es a éste a quien le corresponde establecer no sólo su sistema interno sino también la capacidad que, en su caso, posee cada uno de sus componentes en el exterior. Por esta razón, la habilitación -expresa-, (constitucional o normativa), no suscita demasiada conflictividad en ninguno de los dos órdenes jurídicos. Mayores complicaciones presenta, en cambio, la habilitación -implícita- cuya validez resulta más difícil de probar. Algunas de las corrientes más relevantes en este terreno son: la teoría de las competencias generales reconocidas por el derecho interno y la teoría de la capacidad exterior implícita en la competencia material.

En relación a la teoría de las competencias generales reconocidas por el derecho interno, se ha seguido la concepción expuesta por Woehrling<sup>93</sup>, muy ampliamente acogida por un núcleo

---

<sup>92</sup> LAFORE, R.: "L'action à l'étranger des collectivités territoriales", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1988, p. 770.

<sup>93</sup> WOEHRLING, J.M.: *Problèmes juridiques de la coopération entre autorités et collectivités régionales et locales de régions frontières contiguës*, DOC. OCDE ENV/TPF/77.10, 1977, p. 9.

de autores franceses, según la cual; era posible excluir las acciones en el exterior de las colectividades de la competencia internacional del Estado, argumentando su <<especificidad>>. Se trataba, en el fondo, de distinguir la naturaleza de las actividades exteriores del Estado respecto de la de sus componentes.

Derivada de esta corriente, una de las teorías invocadas en Francia (antes de la Ley de Orientación de 1992)<sup>94</sup>, fue la de diferenciar entre <<competencias de carácter político y competencias de naturaleza administrativa>>. Se consideraba que las colectividades, dentro de los actos administrativos que podían desarrollar, estaban los de ámbito exterior fundamentado en el art. 72 de la Constitución francesa: <<las colectividades territoriales se administran libremente>><sup>95</sup>. Se trataba de actos ajenos a la noción de gobernar -tomar decisiones de carácter político- en el que estos últimos sólo se ejercerían por el Estado en el marco de sus competencias. No habría, entonces, ni invasión de competencias ni inconstitucionalidad por actuaciones exteriores realizadas en ejecución de competencias administrativas reconocidas por la ley a las colectividades

---

<sup>94</sup> El panorama jurídico francés hasta 1992 se reducía, a las Leyes de descentralización de 1982 que reconocían cierta capacidad exterior, pero, limitada al ámbito transfronterizo. Esto se confirmó, además, por la entrada en vigor para Francia de la Convención-marco de 1980 en 1984. Respecto a las Regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica y la Reunion, la Ley de 31 de diciembre de 1983 dotaba a sus respectivos Consejos Regionales del derecho a estudiar los proyectos de acuerdos que se celebrasen entre Francia y los Estados vecinos en materia económica, social, técnica, científica, cultural, de seguridad civil o de medio ambiente. Para más detalles, vid. 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", *Rev. fr. Droit adm.* 9 (3), 1993, pp. 568 y ss. ROSSELOT, J.: "L'État français et la coopération internationale décentralisée", *Régions d'Europe*, n° 2, 1990, pp. 310 y ss.; NDIAYE, P.: "Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La coopération transfrontalière en Languedoc-Roussillon", *Frontières*, n° 3, 1993; PAULIN, E., RIGOBERT, M-J.: "Les Régions ultrapériphériques et la CEE", *Revue du Marché Commun*, n° 368, 1993, pp. 138 y ss.

Por otra parte, los cambios producidos a partir de 1992, se analizarán más adelante dado que han supuesto un giro significativo en la actividad exterior de las colectividades territoriales francesas y en los argumentos utilizados para justificar tales actividades.

<sup>95</sup> En la misma línea, vid. LUCHAIRE, Y.: "Les fondements juridiques des relations extérieures des Régions françaises", *Les Cahiers du CRAPS*, n° 5, 1988, pp. 13 y ss.

territoriales<sup>96</sup>.

Sobre esta teoría Ch. Autexier se refirió, en particular, a las colectividades regionales y consideró que el art. 72 de la Constitución posibilitaba la acción exterior sin que constituyera una competencia de la región, tal como se entendía en las leyes relativas al reparto de competencias entre el Estado y las demás colectividades territoriales. Así, una vez atribuidas, formaban parte de un núcleo que correspondía a la colectividad y ésta decidía libremente, incluso, si éstas implicaban una dimensión exterior, bajo reserva del control de legalidad<sup>97</sup>.

Una segunda distinción invocada al respecto fue la de considerar que la noción de <<vecindad>> era específica de las acciones exteriores de las colectividades territoriales de tal manera que era posible distinguir entre las relaciones internacionales de las personas públicas, cuya naturaleza se determinaba por principios directamente ligados a la proximidad geográfica, de aquellas otras que, no teniendo esta característica, recaían en la competencia del Estado.

En el fondo, según esta teoría, la posición geográfica fronteriza de ciertas colectividades obligaba a desarrollar relaciones con homólogos extranjeros porque existían una serie de necesidades o intereses comunes que inevitablemente empujaban a la colaboración, (piénsese p.e en materia de incendios de bosques, contaminación de las aguas, carreteras, etc.). Eran relaciones habituales de vecindad de las que no podían derivarse competencias internacionales del Estado.

Otra de las teorías que se barajaron fue la noción de <<asuntos locales>> referida a la posibilidad de oponer los

---

<sup>96</sup> A mayor abundamiento sobre el principio de la libre administración, vid. BREILLAT, D.: *Les aspects juridiques de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, pp. 23-31.

<sup>97</sup> AUTEXIER, Ch.: "Le cadre juridique de l'action extérieure des régions", *Rev. fr. Droit adm.* 2 (4), 1986, p. 574.

asuntos locales a los asuntos nacionales, para justificar tales actividades. En el ordenamiento francés, esta teoría se fundamentaba en el reconocimiento a las colectividades de una competencia legal general para tener a su cargo las cuestiones de interés local<sup>98</sup>. De este modo, a pesar de que el derecho interno no lo había previsto expresamente, se tenía que deducir la competencia de las colectividades territoriales para emprender este género de acciones del fin general que les había sido confiado. Esta teoría incidía, entonces, en la innecesariedad de transferir al nivel central lo que correspondía a los intereses del nivel local. Por lo que, de no seguirse, afectaría al reparto de competencias establecida en el derecho interno entre el Estado y las colectividades territoriales.

Estas tres distinciones: <<competencias políticas y administrativas>>; <<relaciones de vecindad y relaciones internacionales>>; <<asuntos locales y asuntos nacionales>>, constituyeron un intento más de introducir una diferenciación neta entre la naturaleza que tenían las acciones en el exterior de las colectividades territoriales y las competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

La segunda de las corrientes doctrinales, es decir, la capacidad exterior implícita en la competencia material, significó que las colectividades podían actuar en el exterior en aquellos ámbitos que tuvieran atribuida por el ordenamiento interno la competencia material. La actuación exterior consistía, entonces, en una simple modalidad de ejecución de las competencias del derecho común que les habían sido confiadas con el fin de que éstas pudieran desplegarse plenamente. Así, la realización de un acuerdo entre dos colectividades fronterizas para la prevención de incendios forestales, no suponía intervenir en el terreno del DI, sino que se trataba de elegir una <<modalidad particular de ejercicio>> de una competencia de

---

<sup>98</sup> Se trataba de la cláusula general de competencia, consagrada por la Ley de 1984 relativa a los municipios -art. L. 121-26 del código de los municipios y, la Ley de 10 de agosto de 1871 para los departamentos.



derecho común. O para una colectividad realizar un acuerdo en materia cultural con una lejana región, era un medio satisfactorio para poner en marcha las competencias culturales establecidas en el orden interno y desarrollarlas.

Según esta concepción, las acciones exteriores de las colectividades no se autonomizaban, ni adquirirían una especificidad propia distinta del resto de competencias, -cosa que de no ser así-, hubiera sido contrario a lo dispuesto en la mayoría de ordenamientos internos porque vulneraría la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales y, además, podría haber comportado problemas de inconstitucionalidad. Constituía únicamente una modalidad -entre otras- de la puesta en marcha de las competencias materiales. Además, supuso alejarse de la noción clásica de las relaciones internacionales, en el sentido que el ámbito exterior dejaba de ser un espacio vedado para las colectividades y pasaba a admitirse la <<dimensión exterior>> de las competencias atribuidas a nivel interno.

Un ejemplo de la aplicación de esta teoría, y que tuvo gran aceptación, se dió en Bélgica después de la reforma de 1993. En efecto, la doctrina belga fundamentó la posibilidad de celebrar tratados por sus Regiones y Comunidades en el paralelismo entre las competencias internas e internacionales de tal manera que quien tenía la competencia en la materia también poseía el *ius ad tractatum*.

En conjunto, estas construcciones teóricas se han mostrado insuficientes en algún aspecto, sea porque limitaban *a priori* su campo de aplicación, (p.e colectividades transfronterizas), sea porque tenían que eludir la soberanía del Estado para legitimar las acciones exteriores de éstas. Así, la noción de asuntos locales, topó con el problema de determinar el conjunto de competencias que podían colocarse bajo la categoría de asuntos locales. Además, tal como señaló R. Lafore, se encontraron con la dificultad añadida de que el interés local quedaba absorbido

en supuestos como la ruptura de relaciones diplomáticas entre dos países al ponerse en marcha el engranaje del DI<sup>99</sup>. Por ello, sólo había asuntos locales en la medida que el Estado consintiera. Tampoco la noción de vecindad tuvo en cuenta las relaciones exteriores suscitadas con otras entidades situadas más allá del ámbito estrictamente transfronterizo.

Igualmente, la concepción de los actos administrativos presentó puntos flojos ya que obvió la problemática de las competencias conjuntas. Desde la Ley de descentralización francesa de 1982 existió, efectivamente, concurrencia de competencias expresamente contempladas en los textos y para las cuales, la intervención conjunta de las colectividades territoriales y del Estado estaba prevista pero no indicó nada respecto a las relaciones exteriores<sup>100</sup>.

En relación a la teoría de la capacidad implícita en la competencia material se corría el riesgo de que, llevado al último extremo, la dimensión exterior de una competencia implicara, también, la celebración de acuerdos internacionales con lo cual, dejaría de estar conforme tanto con el derecho interno -en el caso de reserva estatal del monopolio de las relaciones internacionales- como con el DI ya que supondría invadir su ámbito competencial. La noción de soberanía del Estado comporta en su vertiente más centrista, tanto el monopolio constitucional del Estado en materia de relaciones internacionales como la prohibición de que las colectividades territoriales emprendan acciones exteriores mediante la utilización de instrumentos jurídicos de derecho público. Esto significa que la dimensión exterior de la competencia tendría un

---

<sup>99</sup> LAFORE.: op. cit., p. 793.

<sup>100</sup> Por contra, C. BACCOYANNIS indicó que la jurisprudencia no había pensado en la "libre administración" como un principio que intervenía para alargar el ámbito de las competencias fijadas por el legislador. El sistema de semi-descentralización no podía tener, en consecuencia, la menor relación con la libre administración de las colectividades territoriales, *vid. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, Paris, 1993, p. 198.

espacio muy pequeño so pena de invadir la potestad del Estado.

3. Teorías que sostienen la existencia de un derecho autónomo relacionado con el *ius contrahendi* de las colectividades territoriales

A la luz de las ideas expuestas, es posible considerar que el problema más grave del fundamento jurídico reside en que, al unísono, se debe conjugar la imposibilidad de vulnerar el ámbito de las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado y, su conformidad con el derecho interno del Estado en cuestión. Aunque sea posible constatar la aparición de algunas teorías que aportan soluciones al problema, compatibles con el derecho interno e internacional no se ha podido, todavía, resolver todas las variantes y matices que presentan. E, incluso, salvando esta dificultad, quedaría por resolver un vacío legal vinculado a las relaciones exteriores emprendidas por las colectividades.

En efecto, la doctrina ha procurado atribuir fundamento jurídico a las acciones realizadas por colectividades pertenecientes a un único Estado obviando los obstáculos que se suscitan cuando se relacionan colectividades de diferentes países, con niveles competenciales distintos. Contradicciones de este tipo se reflejan p.e en un acuerdo entre una Región francesa y una portuguesa. Para el derecho francés, según se desprende de la Ley del 92, se tratará de un acuerdo. En cambio, para el segundo no lo será porque la normativa portuguesa no lo ha contemplado.

Por eso, a pesar de la flexibilidad y la adaptabilidad que caracterizan estas actividades, no es difícil imaginar que puedan llegar a convertirse en un pozo de conflictos desencadenados por el incumplimiento de determinados acuerdos suscritos entre colectividades territoriales. Junto a una serie de actuaciones que se sitúan, cláramente, fuera del ámbito jurídico: diálogos,

conferencias, entrevistas, etc., no subsumibles en el DI ni susceptibles de poner en juego las nociones de responsabilidad, personalidad, representación internacional y celebración de tratados<sup>101</sup> existen otras, como alguno de estos acuerdos, que se han mantenido formalmente fuera del campo jurídico-normativo por la rigidez o ausencia de regulación interna en relación con alguna de las partes negociadoras pero de cuyo contenido se desprendía compromisos para éstas.

De tal forma que, puede suceder que alguna de las partes con mayor capacidad en este ámbito, exija algún tipo de reparación, - en caso de incumplimiento del acuerdo -, difícilmente satisfecho y justificable para aquella colectividad que a nivel interno no tenía capacidad exterior, a no ser que la parte que lo exija, intente comprometer la responsabilidad del Estado de la colectividad<sup>102</sup>. Se trata de un problema derivado del *effetio trainante*<sup>103</sup>, es decir, de extender la capacidad exterior de una de las partes del acuerdo que a nivel interno no posee o tiene muy limitada su capacidad cuando la-s otra-s dispone de mayores potestades.

Estas distorsiones junto con las lagunas legales existentes han propiciado la aparición de tendencias doctrinales que han procurado buscar soluciones en un nuevo derecho que regule esta materia. Una de ellas ha sido la alusión a un <<derecho transnacional>> que comprendería las relaciones mantenidas por los actores internacionales a los que se les ha negado la calidad

---

<sup>101</sup> JACOMY-MILLETTE, A.M.: "L'État fédéré dans les relations internationales contemporaines: le cas du Canada", *ACDI*, vol. XIV, 1976, p. 56.

<sup>102</sup> Siguiendo esta misma orientación, Y. LUCHAIRE se pregunta: "quelle jurisdiction et de quel État seraient saisis d'un éventuel contentieux? Rien n'empêche d'imaginer qu'un accord passé entre plusieurs régions d'États différents ne génère une question de responsabilité dans l'exécution ou l'inexécution de cet accord.", *vid.* "Les régions et l'Europe", *Annuaire des collectivités locales 1990*, CNRS. GRAL 1990, Paris, 1990, p. 34.

<sup>103</sup> AZZENA, A.: "Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del ^potere estero^allo Stato Centrale", *Le Regioni*, n° 1, 1985, p. 94.

de sujetos de DI<sup>104</sup>.

Con la utilización de esta noción se pretendió, al principio, superar la división tradicional entre el aspecto público y el aspecto privado de las relaciones internacionales<sup>105</sup> a fin de regular ciertas particularidades de las empresas multinacionales o también denominadas transnacionales según la <<Carta de derechos y deberes económicos de los Estados>> de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974<sup>106</sup>. Abarcó ciertos aspectos de los poderes económicos privados que se organizaban independientemente de diversos poderes estatales y presentaban un marco legal ubicado fuera de la esfera del DI público y del privado<sup>107</sup>.

Sin embargo, el ámbito del <<derecho transnacional>> se amplió pasando a englobar cualquier clase de relaciones emprendidas entre individuos y entidades pertenecientes a diferentes Estados no regidas por un orden normativo exclusivamente estatal. Este derecho, en concreto, se desarrolló a partir de relaciones jurídicas entre grupos, sobre todo, privados y semipúblicos<sup>108</sup>, suscitados fuera de las fronteras nacionales. En particular, la doctrina belga, incluyó en el <<derecho transnacional>> las actuaciones exteriores de sus comunidades y regiones a fin de escapar del radio de influencia

---

<sup>104</sup> VERHOEVEN, J.: "Sources et principes du droit des gens et ordre juridique belge: certitudes et vraisemblances", *Hommage à Paul De Visscher (Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales)*, Pedone, Paris, pp. 25-27.

<sup>105</sup> RIGAUX, F.: *Derecho internacional privado (parte general)*, (Trad. Alegría Borrás), Civitas, Madrid, 1985, p. 81.

<sup>106</sup> Art. 2.2.b de la Resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>107</sup> En torno a esta idea de un derecho basado en las relaciones económicas internacionales y en las empresas multinacionales o transnacionales, vid. RIGAUX.: *op. cit.*, pp. 80 y ss.

<sup>108</sup> Según esta idea, vid. PEREZ GONZALEZ, M.: "Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización internacional", *REDI*, vol. 2-3, 1976, p. 300.

del DI<sup>109</sup>.

Sin embargo, establecer un nuevo derecho que regule las relaciones de las colectividades en el ámbito exterior puede ser un pretexto para fundamentarlas, frente al monopolio del Estado en este terreno, en lugar de un auténtico orden normativo. La dificultad de su creación reside en que debe nutrirse de los ordenamientos internos e internacional y únicamente sería genuino y autóctono en la medida que encuentre razonamientos que expliquen la práctica internacional emprendida por aquellas sin contravenir lo dispuesto en los dos órdenes jurídicos citados.

De todos modos, la incertidumbre creada por la ausencia de una normativa que lo resuelva favorece la aparición de híbridos teórico-normativo extraños. A ello hay que añadir algunas construcciones jurídicas aportadas por los Estados fundamentadas más en el temor a una invasión en su ámbito de poder que en solucionar esta problemática. Esto se reflejó p.e en la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza en la que la obstinación por insertar este tipo de relaciones en el ámbito del derecho privado y dentro de los ordenamientos jurídicos internos, procurándolas alejar lo más rápidamente posible del DI, desembocó en errores o confusiones conceptuales<sup>110</sup>.

M. Prieur, también participó de este fenómeno al señalar que las relaciones transfronterizas de carácter local y regional presentaban una naturaleza política y jurídica especial, a medio camino entre el DI público y privado<sup>111</sup>, por lo que consideró que se asistía a la aparición de un nuevo derecho: el <<derecho

---

<sup>109</sup> En palabras de R. ERGEC: "En règle générale, l'accès des entités fédérées à la vie juridique internationale revêt un caractère médiat, et quand cet accès est direct, il se meut dans la sphère non pas du droit international, mais bien dans celle du droit transnational", *vid. "La troisième phase ..."*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>110</sup> Por ejemplo en la Convención-marco de 1980, al separar la cooperación transfronteriza de las relaciones internacionales.

<sup>111</sup> PRIEUR.: *op. cit.*, p. 331.

transfronterizo>><sup>112</sup>. La referencia a este derecho puede, igualmente, inducir a error en la medida que la cooperación transfronteriza constituye una de las expresiones más típicas del DI de vecindad<sup>113</sup> o un supuesto particular en el marco general del DI de la cooperación<sup>114</sup>. En todo caso, no se trata de la aparición de un nuevo derecho y no se limita a la cooperación de entidades locales o regionales sinó que tradicionalmente se ha venido desarrollando por los Estados.

Asimismo, otros autores como Ch. Ricq pusieron énfasis en la idea de un nuevo derecho<sup>115</sup> que protegiera estas actuaciones frente a las insuficiencias de los ordenamientos citados. Y en el ámbito de la Unión Europea también se ha aludido, después de constituirse el <<Comité de las Regiones>> o incluir la participación de algunas colectividades en el Consejo de Ministros, a una especie de <<derecho común regional>><sup>116</sup>.

## VI. Construcciones doctrinales relativas a la responsabilidad internacional del Estado por los acuerdos exteriores de las colectividades territoriales

---

<sup>112</sup> *Ibidem*

<sup>113</sup> FONSECA MORILLO, F.J.: "Relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza desde el ángulo del derecho internacional público", *Las relaciones de vecindad (Asociación española de derecho internacional y relaciones internacionales)*, UPV, Bilbao, 1987, p. 209.

<sup>114</sup> REMIRO BROTONS, A.: "El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza", *I Semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza, 1983, p. 110.

<sup>115</sup> "A cet égard, cette impossibilité, pour les Régions, de traiter officiellement avec des partenaires voisins ou identiques, a également poussé à l'émergence des organisations régionales. Tout un domaine du droit international public est, sinon à approfondir, du moins à mettre à jour: *nouveau droit de voisinage et nouveau droit pour les relations internationales entre régions*", RICQ, CH.: "Les organisations régionales en Europe", *Les politiques régionales en Europe*, Coll. LEP Université, ERESA, Lausanne, 1985, p. 385.

<sup>116</sup> Sobre este aspecto, vid. DELCAMP, A.: "La régionalisation et la décentralisation dans d'autres pays européens", 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. 89.

Las distintas interpretaciones suscitadas en torno a la capacidad de las entidades federadas para celebrar tratados comporta, igualmente, posicionamientos divergentes en relación a la responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de los compromisos adquiridos por éstas en los tratados.

De las principales teorías derivadas del principio de soberanía indivisible han surgido varias posturas: la teoría del órgano establece, en términos amplios, la única responsabilidad del Estado en la medida que las entidades son órganos del mismo. Esta idea se reflejó en el art. 7 del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional que dispuso que se le podía imputar al Estado los actos realizados por entidades públicas que actuaban en tal calidad<sup>117</sup>. De esto se deriva, la imposibilidad del Estado de alegar su estructura descentralizada para evitar la atribución de una eventual responsabilidad conforme, también, a lo previsto en el art. 27 de la Convención de Viena de 1969<sup>118</sup>.

Otras posturas, se interrogaron sobre la posibilidad de que la entidad federada tuviera algún tipo de corresponsabilidad junto con el poder central frente al incumplimiento de un tratado. L. Di Marzo consideró que si el Estado federado había concluido el mismo el convenio y éste hubiera sido aprobado por la autoridad federal correspondiente, el primero incurriría en responsabilidad primaria mientras que al Estado federal se le imputaría una responsabilidad subsidiaria. En cambio, si el tratado no hubiese sido aprobado por el Estado federal, la responsabilidad recaería exclusivamente en la entidad federada<sup>119</sup>. No lo entendieron de este modo otros autores que estimaron que sólo le correspondía a la entidad-miembro la

---

<sup>117</sup> Art. 7. *Atribución al Estado del comportamiento de otras entidades facultadas para ejercer prerrogativas del poder público*

<sup>118</sup> "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.", (art. 27).

<sup>119</sup> DI MARZO, L.: *Component Units of Federal States an International Agreements*, Sitjhoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1980, pp. 186-187.



imputación de responsabilidad, incluso, en el caso de que hubiera existido la aprobación de la autoridad central la cual no tenía porque ser conocida por la otra parte<sup>120</sup>.

De cualquier forma, dentro de la teoría del órgano pueden tener cabida las dos tesis contrapuestas. Por un lado, imputársela directamente al Estado porque éstas actuaban por cuenta de aquél. Por otro, atribuirsele directamente a la entidad-miembro por el mismo razonamiento, es decir, porque actuaron en calidad de órgano estatal pero limitado a una materia y a un ámbito territorial determinado. Luego, la responsabilidad <<estatal>>, también se condicionaría por esos márgenes sin posibilidad de solicitarla subsidiariamente a la autoridad central.

En relación a la teoría de la personalidad jurídica internacional de las entidades federadas, como puso de manifiesto Y. Lejeune, subyace un interés en la existencia de una responsabilidad propia<sup>121</sup>. El mismo asevera que todos los autores que defienden la teoría de la personalidad deducen el principio de que éstas poseen una responsabilidad autónoma<sup>122</sup>.

Otro tipo de dificultades susceptibles de desencadenarse afectan a una eventual responsabilidad del Estado por extralimitación de las capacidad internacional de las entidades-miembro de la que se derivan diversas hipótesis: por un lado, J.W Bitter consideró que en el supuesto que una entidad-miembro celebre un tratado sin tener capacidad para obligarse, pero posea cierta potestad exterior, sería factible que incurriera en responsabilidad propia máxime si ha creado derechos y obligaciones de los que puede ser titular<sup>123</sup>. El autor señaló

---

<sup>120</sup> BITTER.: *op. cit.*, p. 195.

<sup>121</sup> LEJEUNE.: *op. cit.*, p. 392-393.

<sup>122</sup> *Ibidem.* Aunque admite excepciones como la de R. AGO que postula por una responsabilidad indirecta.

<sup>123</sup> BITTER.: *op. cit.*, p. 195.

que el Estado carecería de responsabilidad porque aquella actuó a escondidas<sup>124</sup>. En cambio, en el caso que la entidad-miembro no poseyera ningún tipo de capacidad internacional, el tratado debería ser considerado nulo porque, como entendió el autor, ésta no podría adquirir derechos y obligaciones de los que no podría ser titular<sup>125</sup>.

Una de las posibles soluciones que podrían concurrir, en caso de incumplimiento, consistiría en determinar, en el texto del acuerdo, el tipo de responsabilidad llegado el caso. Además, mitigaría las consecuencias de la falta de medios de control previos de los que normalmente adolecen los ordenamientos internos. Este supuesto, parece ir ligado con la idea de que las colectividades territoriales han actuado, en realidad, como órganos del Estado. De tal manera que, según los postulados de la responsabilidad internacional, una actuación que vulnere las normas de DI promovida por entidades públicas cuando actúan en esa calidad es susceptible de desencadenar la responsabilidad internacional del país de pertenencia.

En relación a las teorías surgidas en Europa a raíz de la actuación exterior de las colectividades territoriales, distinta de la celebración de tratados coinciden, en general, en sustraer la responsabilidad del Estado. El razonamiento esgrimido incide en que este tipo de relaciones se desarrollan fuera de la esfera del DI, luego no puede comprometer internacionalmente al país de pertenencia.

Sin embargo, el hecho que actúen en nombre propio y no por cuenta del Estado no paraliza el mecanismo de atribución de la responsabilidad estatal ya que el art. 7 señala sólo como condición que éstas actúen en calidad de entidad pública

---

<sup>124</sup> Salvo si la otra parte contratante hubiese solicitado a los órganos centrales información sobre la capacidad de la entidad en cuyo caso existiría una responsabilidad paralela. *Ibidem*

<sup>125</sup> BITTER.: *op. cit.*, p. 196.

territorial. Por tanto, el problema reside en averiguar cuando una entidad territorial procede como tal para determinar si puede haber o no responsabilidad. En este sentido no existen unos criterios, al igual que sucede con los actos estatales, (órganos con capacidad para representar al Estado en el plano internacional como el Jefe de Estado o de Gobierno) que permitan presumir su naturaleza. Tampoco hay reglas respecto a qué tipo de actos cabe considerar realizados en su ejercicio: p.e sólo cuando ejercitan prerrogativas públicas o ¿también pueden comprenderse en este grupo determinados actos regidos por el derecho privado o político?.

El problema no tiene fácil solución porque en el ámbito exterior no queda claro cuando actúan de un modo u otro. El hecho que utilicen instrumentos sometidos al derecho privado no es determinante para sostener que ejercen como personas privadas porque muchas veces se ven constreñidas jurídicamente a ello para cooperar con otras entidades extranjeras. El mecanismo no es idéntico al de los Estados que deciden libremente cuando quieren proceder como personas privadas (p.e cuando contratan con una multinacional extranjera) y cuando no. Tampoco es fácil resolver, en un sentido u en otro, su representación, en el seno del CPLRE o del Comité de las Regiones. En principio no hay duda que en estos foros ejercen como tales, es decir, como colectividades territoriales pero, en cambio, su margen de maniobra es muy limitado en relación al ejercicio de prerrogativas públicas.

Frente a las dudas que se ciernen sobre una eventual responsabilidad estatal por tales actividades la tendencia generalizada en Europa es de excluirla. Este posicionamiento se transmite en los tratados-marco elaborados en el ámbito Consejo de Europa sobre la materia. La Convención-marco de 1980, pese a no prever el problema de la responsabilidad, establece claramente que su celebración obedece al deseo de fomentar la cooperación entre entidades, desvinculándose de este tipo de relaciones particulares como si se tratara de un aspecto ajeno a él y excluido del ámbito internacional. En la misma línea, la Carta

Europea de 1985 al estimar que la noción de autonomía local debe incluir la responsabilidad propia de la entidad<sup>126</sup> los actos realizados en organismos de cooperación con otras entidades extranjeras, tal como permite la Carta, deben reconducirse a aquella esfera de la responsabilidad. El Protocolo Adicional de 1995 a la Convención-marco de 1980, excluyó expresamente la responsabilidad del Estado por estos acuerdos<sup>127</sup>. De manera más contundente, los tratados-marco interestatales elaborados con la finalidad de hacerla efectiva han excluido -expresamente- la responsabilidad estatal.

La práctica desarrollada no ha aclarado gran cosa debido al escaso número de supuestos que sobre esta materia se han sucedido. Y cuando así ha sido, no siempre el Estado ha asumido la plena responsabilidad<sup>128</sup>. Parece que, independientemente de las tesis que se esgriman frente a un supuesto incumplimiento de la entidad-miembro, las otras partes contratantes intentarán, de cualquier modo, obtener una reparación sea acudiendo, en primer lugar, a la propia entidad y, en su defecto, al Estado de origen. Bajo este prisma, existen mayores posibilidades de conseguir un arreglo puesto que hay dos instancias la central y la descentralizada a las que poder reclamar en lugar de una sola que es lo habitual.

## VII. Aportación del Consejo de Europa y el fenómeno de construcción de la Unión Europea y sus influencias

---

<sup>126</sup> "Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes", (art. 3.1).

<sup>127</sup> "Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu", (art. 1.2).

<sup>128</sup> Se cita, en este sentido, el Asunto *Robert Fulton Cutting* entre Canadá y Estados Unidos en el que el primero no reconoció su responsabilidad, según las reglas del DI, por deudas contraídas por la provincia de Quebec al entender que quedaban incluidas dentro de las competencias internacionales que Canadá reconocía a Quebec. No obstante, con el fin de evitar las costas del juicio de arbitraje, Canadá hizo efectivo un pago ex-gratia.

respectivas en la cooperación exterior de las colectividades territoriales

El capítulo anterior giró alrededor del temor inicial de los Estados a una invasión, por parte de las colectividades territoriales, de sus atribuciones en el ámbito exterior y su consiguiente pérdida de poder pero con el tiempo, esta perspectiva ha ido cambiando, sobre todo, en Europa. La postura que se va a sostener a lo largo de este trabajo incide en esta última idea, es decir, que las actuaciones exteriores de las colectividades territoriales se encuentran ligadas a la cooperación estatal y al fenómeno de integración de las organizaciones internacionales en donde en Europa ha adquirido un significado especial. No se trata de actuaciones que discurren al margen de los acontecimientos europeos protagonizados por los Estados y sus organizaciones sino que, por el contrario, su evolución se determina en función de aquellos.

Por esta razón, el fundamento último de su actuación internacional recae, jurídicamente, dentro de la esfera del DI<sup>129</sup>, al menos en lo que respecta a la necesidad de obtener, de un modo u otro, el consentimiento del Estado<sup>130</sup>. Es cierto que puede concebirse el ámbito exterior como un espacio compartido en el que no necesariamente las actuaciones de las colectividades tienen porque invadir la esfera del DI. Pero el hecho que los Estados concierten acuerdos-marco sobre la materia para excluir

---

<sup>129</sup> "Ainsi, les pouvoirs territoriaux et leurs conflits sont-ils en train de connaître une régulation formelle en droit international; tandis que notre <code d'administration territoriale> est inexistant et permettrait les excès récupérateurs du pouvoir central national; et ceux des séparatismes divers qui agitent parfois la vie locale", vid. AUBRY, F-X.: *La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisée)*, Coll. *décentralisation et développement local*, LGDJ, Paris, 1992, pp. 4-5.

<sup>130</sup> En contra de esta idea Y. LEJEUNE que considera errónea la afirmación según la cual: "la règle de droit international en vertu de laquelle toutes les entités qui se trouvent au-dessous du niveau d'un État ayant la personnalité internationale ne peuvent apparaître dans la sphère internationale que par son intermédiaire ou en vertu de son autorisation. Si le droit de gens contenait effectivement semblable postulat, nous pourrions clore ici nos recherches!. Mais quels que soient les intérêts qui s'attachent à la proclamation du principe d'unité de l'État, nous avons cru devoir en limiter la portée au champ couvert par le droit international public.", vid. *op. cit.*, pp. 78-79.

eventuales efectos junto con el inconveniente de que algunos de sus actos, aunque no recaigan en él, son susceptibles de desencadenar la responsabilidad estatal<sup>131</sup>, comporta que de facto ámbito exterior y DI se identifiquen, al menos, desde el punto de vista jurídico<sup>132</sup>.

En este sentido se ha observado que las colectividades territoriales cuando realizan actuaciones fuera de su ámbito espacial con otras entidades extranjeras no originan graves conflictos mientras se desenvuelvan en un terreno no jurídico. Sin embargo, desde el momento en que con estas actuaciones las colectividades pretenden adquirir compromisos y, esto es así, tal como se verá en los siguientes capítulos, requieren de un marco normativo que lo reconozca. La ausencia de ubicación jurídica fomenta la conflictividad que puede ir *in crescendo* en función de las expectativas que genere el ámbito exterior para las colectividades territoriales. Y ya se ha señalado que en Europa ese espacio presenta un especial interés para éstas, sobre todo, en relación a la actividad del Consejo de Europa y la Unión Europea.

## 1. Aportación del Consejo de Europa

La persecución de uno de los objetivos establecidos en los Estatutos del Consejo de Europa, esto es, <<la unión más estrecha entre sus miembros>> ha incorporado el fenómeno de las

---

<sup>131</sup> Este es el supuesto, p.e de la conclusión de acuerdos regidos por el derecho privado entre una entidad-miembro y un banco extranjero. Tal como se verá en posteriores páginas este acuerdo, en principio, se descarta del DI por los sujetos que lo han suscrito y por el derecho al que se han sometido las partes. Sin embargo, su ejecución puede ocasionar incidencias políticas para el país de pertenencia, de ahí la búsqueda de una solución global en aquel orden jurídico, *vid.* SALADIN, P.: "Le pouvoir extérieur des unités décentralisées, *Federalism and Decentralization*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, Fribourg, 1987, p. 267.

<sup>132</sup> Pese a las incertidumbres que se ciernen sobre una supuesta responsabilidad del Estado por actuaciones exteriores de las colectividades territoriales, se trata de un problema común que afecta jurídicamente a cualquier tipo de entidad territorial sin necesidad de atender al grado de competencias, eventual capacidad para desarrollar actividades internacionales, contenido obligacional del vínculo contraído entre las partes, etc.

colectividades territoriales como parte de ese empeño. Esto se ha manifestado a través de la elaboración de tratados-marco relacionados con la materia; creación y fomento de un organismo de composición territorial -CPLRE-; y declaraciones de los miembros de la organización y, actividades diversas en ese sentido.

Los tratados-marco elaborados en su seno clarifican y determinan la posición de los Estados europeos respecto a la actuación exterior de las colectividades territoriales en la medida que establecen los cauces por los que ésta ha de discurrir. Suponen, además, una prueba de que es el DI el orden que debe reconducirlas señalando, por voluntad estatal, cuáles son los efectos derivados de los distintas manifestaciones que presenta. Y, en definitiva, el trabajo del Consejo de Europa es importante porque constituye la base de su reconocimiento y juridicidad de manera que con las pautas de conducta indicadas en los tratados-marco pueden desarrollar, con mayor amplitud, lazos de cooperación y beneficiarse de las ayudas proporcionadas en el marco de la Unión Europea.

La cooperación suscitada en el CPLRE entre las entidades de Europa occidental, central y oriental<sup>133</sup> contribuye, además de su acercamiento<sup>134</sup>, a un clima favorable de intercambio de experiencias y de aprendizaje<sup>135</sup> que beneficie la idea de estabilidad y democracia de Europa<sup>136</sup>. Asimismo, la cooperación emprendida por colectividades territoriales con entidades de esos países a través de organismos de cooperación formados por éstas

---

<sup>133</sup> ARE.: "Coopération transfrontalière: la clé de la stabilité politique", *Régions d'Europe*, n° 9, 1994, p. 81.

<sup>134</sup> Sobre esta idea, vid. DEVETAK, S.: "Régionalisme de nouvelles perspectives dans la réalité politique actuelle en Europe centrale", *Régions d'Europe*, n° 1, 1990, pp. 222-226.

<sup>135</sup> ARDAY, L.: "Réflexions sur le régionalisme en Europe centrale", *Régions d'Europe*, n° 4, 1991, p. 372.

<sup>136</sup> Sobre estos problemas, vid. ARTOBOLEVSKYI, S.: "Les politiques régionales dans la communauté et en Russie: l'expérience occidentale peut-elle servir?", *Régions d'Europe*, n° 9, 1994, pp. 18-20.

impulsa estos vínculos<sup>137</sup> que, en último lugar, animan la consecución del fin propuesto en el Consejo de Europa. En algunas áreas, (protección lenguas minoritarias, cuestiones fronterizas, medio ambiente, entre otras), su aportación es relevante porque conocen de cerca los problemas. La cooperación diaria con otras colectividades extranjeras sobre estos aspectos puede nutrir a sus respectivos Estados a través de los oportunos cauces políticos y jurídicos<sup>138</sup>.

También corroboran la idea de cooperación en Europa con la contribución de las colectividades territoriales distintas declaraciones y actividades auspiciadas por los miembros del Consejo de Europa<sup>139</sup>. Recientemente se está trabajando con la noción de <<democracia local>> entendida de manera que la democracia no puede consolidarse si no es con el apoyo de los distintos niveles de poder<sup>140</sup>.

## 2. Aportación de la Unión Europea

---

<sup>137</sup> Sirvan de base las palabras de BELIKOV, A.: "Pour ce qui est de notre Région, les possibilités d'intégration ont déjà permis l'adhésion de la Région de Leningrad à l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE). À nos yeux, cette adhésion est un moyen d'établir des contacts économiques et politiques avec les Régions d'Europe occidentale et de l'Union européenne dans son ensemble", vid. "En Europe centrale et orientale", ARE.: *Les Régions dans la construction de l'Europe*, Strasbourg, 1996, p. 62.

<sup>138</sup> De forma ilustrativa, en el seno de la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales, -COTRAO-, se creó una Comisión encargada de la protección del entorno que llevó a cabo un estudio sobre la Convención internacional de protección de los Alpes y de sus Protocolos adicionales, Salzburg, 7 de noviembre de 1991. Ésta, junto con las otras comunidades del Arco Alpino, fueron consultadas en la elaboración de los referidos Protocolos. Además, Suiza declaró, al depositar su instrumento de ratificación, que los textos de los Protocolos reflejaban las exigencias de los Cantones, vid. RICQ, Ch.: "La stratégie politique concernant l'environnement dans les Alpes Occidentales", *Régions d'Europe*, n° 5, 1992, pp. 52-56.

<sup>139</sup> Sirva de modelo la creación en 1993 bajo la supervisión del CPLRE de las denominadas *embajadas locales* que tienen por finalidad la promoción de los derechos del hombre y la democracia a través de contactar con agentes de distintos poderes locales que desarrollen actuaciones en ese sentido (seminarios, estudios, conferencias, boletines de información, etc.).

<sup>140</sup> "Reconnaissons le rôle fondamental des institutions de la démocratie locale dans la préservation de la stabilité en Europe", *Déclaration finale du 2° Sommet des chefs d'État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 11 de octubre de 1997.



La creación del Comité de las Regiones, la participación de algunas colectividades territoriales en el Consejo de Ministros o los contactos directos con la Comisión Europea pueden contribuir a paliar lo que ha sido caracterizado como la reducción de las competencias materiales de las entidades ante el ingreso de sus Estados en la Comunidad Europea.

La dinámica desarrollada en esta organización ha generado colaboraciones habituales con las colectividades territoriales instrumentalizada a través de la concertación de acuerdos exteriores: la colaboración indirecta y la colaboración directa. La primera, pasa por la intervención del Estado respectivo que debe presentar ante las instancias comunitarias un proyecto solicitado por alguna de sus entidades-miembro, previa obtención de su conformidad, para su aprobación. En el supuesto de aprobarse, las colectividades podrán establecer algún tipo de colaboración con los órganos comunitarios que puede materializarse a través de un acuerdo.

El segundo, en cambio, aporta elementos novedosos porque la colaboración suscitada es directa sin mediación estatal: en concreto, el art. 10 del Reglamento FEDER habilitó para que los Fondos contribuyeran, a grandes rasgos, al desarrollo regional<sup>141</sup>. De tal forma que mediante el FEDER se pueden financiar estudios relacionados con este ámbito o cofinanciar proyectos operativos.

Desde esta posición, conviene remarcar hasta qué punto la incorporación de los Estados a las Comunidades Europeas ha podido incidir, de una forma espontánea, en la regulación de esta

---

<sup>141</sup> "Podrá contribuir, además, hasta un máximo de un 1% de su dotación anual, a la financiación, a escala comunitaria, de: a) estudios realizados por iniciativa de la Comisión con el fin de determinar...las medidas para solventar los problemas específicos de las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad", y "b) proyectos piloto que: fomenten la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones internas y externas de la Comunidad", art. 10.1 del Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988.