



LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA GENERALITAT EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA DE 2006

Caterina GARCÍA
Sílvia MORGADES
Ángel J. RODRIGO

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. I. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT. A. El principio general relativo a la acción exterior. B. La facultad de establecer oficinas en el exterior. D. La obligación de promover la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo. E. La obligación de participar en Organismos internacionales. F. La obligación de coordinar las acciones exteriores. G. La obligación de promover la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña. II. LAS COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT RESPECTO A LOS TRATADOS INTERNACIONALES. A. Las competencias de la Generalitat en el proceso de conclusión de tratados internacionales. 1. El derecho de la Generalitat a ser informada previamente de la conclusión de tratados internacionales (art. 196.1). 2. El derecho de la Generalitat a ser informada previamente de la conclusión de tratados internacionales (art. 196.1). 3. La facultad de solicitar al Gobierno que integre a representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras (art. 196.2). 4. La facultad de solicitar al Gobierno la celebración de tratados internacionales (art. 196.3). B. Las competencias de la Generalitat en el proceso de aplicación de los tratados internacionales. 1. La obligación general de ejecutar las obligaciones internacionales que afecten a materias sobre las que las CC.AA. tengan atribuida competencia. 2. La obligación de la Generalitat de ejecutar las obligaciones derivadas de tratados internacionales (art. 196.4). III. LA PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA EN LA UNIÓN EUROPEA. A. La participación en la fase ascendente del Derecho de la Unión. 1. La participación en el derecho originario. 2. La participación en el derecho derivado. B. La participación en la fase descendente del Derecho de la Unión. 1. La participación interna. 2. La vocación de acción exterior ante el Tribunal de Justicia de la Unión. CONSIDERACIONES FINALES

INTRODUCCIÓN

Después de dos décadas y media de activa paradiplomacia es ya un lugar común afirmar que Cataluña es una Comunidad Autónoma pionera en el conjunto del Estado español en materia de proyección exterior¹. A ello ahora

1. Hemos defendido esta idea en nuestros trabajos anteriores sobre la proyección internacional de Cataluña. Vid, entre otros, GARCÍA SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions*:

se puede añadir que el nuevo Estatuto se ha convertido en pionero al establecer los preceptos que dan cobertura a la práctica desarrollada hasta el momento e incluso abrir la puerta a futuros desarrollos en la medida en que el contexto jurídico interno, regional o internacional lo vayan permitiendo.

La acción exterior de Cataluña se ha ido desarrollando a lo largo de la historia del autogobierno, impulsada por un gran voluntarismo, caracterizada por una práctica creativa, y amparada por la jurisprudencia, pero sin gozar de apenas de cobertura estatutaria. El Estatuto de 1979 no preveía el amplio abanico de actuaciones exteriores que iría desarrollando la Generalitat en la década de los ochenta y no mencionaba específicamente ninguna competencia referida a las relaciones exteriores; tan sólo hacía referencia a la participación autonómica en la fase descendente de los tratados internacionales en las materias de su competencia (artículo 27.3), a la capacidad de la Comunidad Autónoma de instar al Estado a la conclusión de tratados internacionales en materias lingüísticas y culturales (artículo 27.4), y al derecho a ser informada de la elaboración de tratados que afectasen a sus intereses (artículo 27.5)². Veinticinco años de acción exterior consolidada exigían que esta situación de ausencia de cobertura quedase subsanada en el nuevo Estatuto de 2006 y así ha sido.

El desarrollo de las competencias de la Generalitat en materia de relaciones exteriores, primero por medio de la práctica y ahora también formalizadas jurídicamente en el nuevo Estatuto de 2006, ha sido el resultado tanto de su propio activismo como de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al artículo 149.1.3 de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “relaciones internacionales”. La interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la noción de *relaciones internacionales* ha ido evolucionando desde sus prime-

una década de projecció exterior de Catalunya, Barcelona, Fundació Bofill, 1995; “Autonomics and External Relations”, en GILLESPIE, R., RODRIGO, F. y STORY, J.: *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*, Londres, Routledge, 1995, pp. 123-140; “La participación de las CC.AA. españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las CC.AA. históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en VIGEVANI, T., WANDERLEY, L.H., BARRETO, M.I. i MARIANO, M.P. (orgs.): *A dimensão sub-nacional e as relações internacionais*, Sao Paulo, Educ/UNESP/EDUSC/FAPEPS, 2004, pp. 211-247.

2. GARCÍA SEGURA, C. y PAREJA ALCARAZ, P.: “Balanz de l’activitat exterior de Catalunya en l’actualitat: mare jurídic i evolució política”, a URGELL, J. (dir.), *Donar protagonisme a Catalunya. Acció internacional i política de relacions exteriors catalana*, Barcelona, CETC/Pòrtic, 2003, pp. 115-132 (120).

ras sentencias hasta la actualidad³. Así, en una primera interpretación muy amplia, el Tribunal Constitucional consideraba que la dimensión externa de un asunto o competencia autonómica suponía el ejercicio de relaciones internacionales y, por tanto, era subsumible dentro del artículo 149.1.3 de la CE⁴. Esta interpretación tenía como efecto la estatalización de cualquier competencia autonómica que tuviera una conexión internacional y, a la vez, “una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA.)”⁵. Más adelante, dicha jurisprudencia evolucionó hacia una interpretación más restringida de la noción de *relaciones internacionales*⁶, de la que se desprenden algunas conclusiones que son de interés para la cuestión objeto de análisis: (a) que “no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior”⁷; (b) que las actividades que realicen las CC.AA. que tengan proyección exterior deben entenderse “limitadas a aquellas que, sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias”⁸; (c) que las relaciones internacionales a las que hace referencia el artículo 149.1.3 de la CE atribuidas de forma exclusiva al Estado y, por tanto, excluidas de las competencias de las CC.AA., deben ser entendidas como “relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional”⁹; (d) que el alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de *relaciones internacionales* comprende el ejercicio del *ius contrahendi*, las actividades que originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, la política exterior del Estado y las actividades que generen responsabilidad del Estado frente a Estados extranjeros u orga-

3. Vid. el análisis de dicha evolución en CARDONA LLORENS, J.: “Ponencia de la Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Comparecencia”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 10 (2005), pp. 3-10.

4. Vid., entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 26/1982, de 24 de mayo, 44/1982, de 8 de julio y 58/1982, de 27 de julio.

5. Vid. la STC 80/1993, FJ 3º.

6. Algunas de las decisiones claves en esta evolución fueron el voto particular de cuatro magistrados (E. Díaz Eimil, F. Tomás y Valiente, C. De la Vega Benayas y M. Rodríguez-Piñero) discrepante con la mayoría en la STC 137/1989, de 20 de julio sobre el “Comunicado de colaboración” firmado por la Xunta de Galicia; las sentencias 153/1989 y la 17/1991; y, sobre todo, la STC 165/1994, de 26 de mayo sobre el Decreto 89/1988, de 19 de abril del Gobierno vasco relativo a la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico.

7. Vid. la STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5º.

8. *Ibid.*, FJ 6º.

9. *Ibid.*, FJ 5º.

nizaciones internacionales o supranacionales¹⁰; (e) y que, por tanto, el *ius contrahendi*, la capacidad de concluir tratados internacionales, es un componente fundamental de la noción de *relaciones internacionales* que tiene atribuida de forma exclusiva el Estado y que supone un límite en las actividades de proyección internacional de las CC.AA.

Esta interpretación más restrictiva de la noción de *relaciones internacionales* permite que las CC.AA. puedan realizar, en el ejercicio de sus competencias, un buen número de actividades que tienen una dimensión exterior¹¹. A este conjunto de actuaciones, para diferenciarlas de las relaciones internacionales del Estado, se le puede denominar *relaciones exteriores* de las CC.AA. En este caso concreto, las *relaciones exteriores de la Generalitat* se pueden entender como “un ámbito de acción”¹² necesario o conveniente para el ejercicio de las competencias que el Estatuto le atribuye y, de forma más amplia, para la defensa de los intereses de Cataluña.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 regula las relaciones exteriores, fundamentalmente, en el Título V (*De las relaciones institucionales de la Generalitat*), y en especial en los capítulos II y III, a las que dedica diecisiete artículos. El Capítulo II (arts. 184 a 192) regula las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y el Capítulo III, la acción exterior de la Generalitat (arts.193 a 200). Como veremos a continuación, el Capítulo II es más novedoso que el Capítulo III respecto a la práctica desarrollada hasta el momento puesto que avanza en la apertura de nuevas posibilidades, aunque bien es cierto que algunas de sus disposiciones por el momento carecen de contenido puesto que dependerán del desarrollo normativo europeo. Además de estas disposiciones, específicamente dedicadas a la acción exterior del Gobierno catalán, a lo largo del Estatuto se pueden encontrar otras que pueden conducir implícita o explícitamente a acciones de proyección exterior de la Generalitat, como las referidas a los ámbitos cultural, social, turístico y deportivo. No las abordaremos en este trabajo por cuestiones de espacio y porque obedecen al principio general de las relaciones exteriores recogido en el nuevo Estatuto¹³.

10. *Ibid.*, FJ 6º.

11. *Vid.* un análisis detallado en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2001.

12. La expresión está tomada de REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 234.

13. Para un desarrollo de estas cuestiones, *vid.* PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 12 (2006) (www.reei.org), pp. 16-20.



Este trabajo tiene por objeto el análisis de la acción exterior de la Generalitat (Parte I), el de un aspecto concreto y fundamental de tal acción exterior como son sus competencias en materia de tratados internacionales (Parte II), y el examen de la participación de la Generalitat en la Unión Europea (Parte III).

I. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT

El Capítulo III establece el marco normativo de las acciones exteriores de la Generalitat y su rasgo más destacable es que recoge y consolida la experiencia de la trayectoria exterior de Catalunya.

A. *El principio general relativo a la acción exterior*

En el artículo 193, bajo el título “Disposiciones generales”, se establece el principio general que guía y fundamenta la acción exterior catalana. Su apartado primero dispone que:

“La Generalitat debe impulsar la proyección exterior de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”.

Por una parte se reconoce el deber de la Generalitat de promover sus intereses competenciales a través de la proyección exterior y, por otra, se establecen los límites a esta acción. Es importante destacar que con este artículo las acciones exteriores de la Generalitat dejan de ser consideradas, como lo fueron en algunos momentos de la historia reciente, una veleidad o una anomalía de la acción del gobierno autonómico y se convierten en una dimensión más de ésta en el desarrollo de las competencias de la Generalitat, por lo tanto en una actuación coherente con la responsabilidad del gobierno catalán.

Respecto a los límites, X. Pons y E. Sagarra han calificado de innecesaria y superflua la referencia al respeto a la competencia del Estado en la materia, tanto en términos políticos como jurídicos, puesto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido claramente los límites de la proyección externa de las CC.AA. a los ámbitos de su competencia¹⁴ y la prácti-

14. Sentencia 165/1994 de 26 de mayo.

ca autonómica se ha ajustado a ellos. Según estos autores la cuestión se puede reconducir al respeto del principio de lealtad institucional mutua y al establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación. Su inclusión es, en nuestra opinión, el resultado principalmente de una precaución excesiva que refleja la persistencia de una cierta desconfianza por parte de algunos sectores políticos que siguen percibiendo las actuaciones de proyección exterior autonómicas como protodiplomáticas a pesar de que no haya en ellas indicio alguno de conflictividad¹⁵. De forma secundaria también pueden considerarse el resultado de las tensiones específicas que caracterizaron las complejas negociaciones del Estatuto catalán.

En el apartado segundo del artículo 193 se establece que:

“La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado”.

Este precepto supone el reconocimiento de la práctica autonómica que tanto costó que fuera aceptada por gobierno central, siéndolo finalmente gracias a la evolución de la jurisprudencia constitucional. Su sentido es el mismo que el del principio básico de la doctrina canadiense *Gérin-Lajoie* que ha guiado las relaciones exteriores de Québec, la entidad política subestatal con la más larga trayectoria de acción exterior: la acción exterior de las entidades políticas subestatales –sean éstas las provincias canadienses, las CC.AA. españolas u otras entidades– debe ser entendida como el prolongamiento externo de las competencias internas, siendo éste absolutamente necesario para su pleno desarrollo. Si en 1965, momento en que fue lanzada la mencionada doctrina, la dimensión externa de las competencias internas ya era percibida como una necesidad para su realización, hoy, más de treinta años después, en un mundo mucho más interdependiente y altamente globalizado, es una exigencia insoslayable. Su no atención invalidaría en muchos casos el desarrollo competencial autonómico. La sentencia núm. 165/1994 del Tribunal Constitucional, una referencia en la consolidación doctrinal de la proyección

15. El término protodiplomacia se utiliza para referirse al carácter conflictivo de las actuaciones exteriores de las entidades políticas subestatales en relación a la política exterior del Estado al que pertenecen. Paralelamente, el término paradiplomacia se utiliza para referirse a estas mismas actuaciones sin presuponer enfrentamiento, contradicción o conflicto con la política exterior. *Vid.* SOLDATOS, P.: “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”, en MICHELMANN, H.J. y SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations*, Oxford, Calrendon Press, 1990, pp. 34-53.



exterior autonómica, ya reconoció este hecho y admitió que las acciones de proyección exterior autonómicas resultado del desarrollo competencial no caían bajo el título “relaciones internacionales” del artículo 149.3.1 de la Constitución, de competencia exclusiva del Estado. En este sentido, su inclusión en el nuevo Estatuto no supone un gran avance pero sí su consolidación a la vez que el merecido reconocimiento al largo recorrido de las CC.AA. en la defensa del principio¹⁶.

B. La facultad de establecer oficinas en el exterior

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en el artículo 194 del Estatuto que admite la posibilidad de la Generalitat de establecer oficinas en el exterior a fin de promover los intereses de Cataluña: se trata de una práctica consolidada a la par que de un derecho ya reconocido por el Tribunal Constitucional que se pronunció favorablemente al respecto en el recurso interpuesto a raíz de la apertura de una oficina del gobierno vasco en Bruselas en la mencionada sentencia 165/1994. La referencia a la defensa de los intereses de Cataluña debe entenderse en la dirección apuntada por el principio general —el desarrollo de las competencias internas— y, a la vez, puede interpretarse como un límite implícito a la actuación de estas oficinas: su función nada tiene que ver con el derecho de representación del Estado. A pesar de no brindar posibilidades novedosas este artículo tiene, de nuevo, una importancia simbólica porque, en la línea abierta por el Tribunal Constitucional, permitirá acabar con la práctica del *sinfín* de fórmulas jurídicas adoptadas por las diferentes oficinas que ya tenía Cataluña (al igual que otras CC.AA.) en el extranjero. Recordemos que Cataluña tiene, además de la oficina del Patronato Catalán pro Europa en

16. El inicio del giro doctrinal del Alto Tribunal se sitúa en el ya mencionado voto particular del magistrado Sr. Díaz Eimil, suscrito por tres magistrados más, a la sentencia 137/1989 de 20 de julio. Éste marcó un punto de inflexión —el “giro esperanzador” que esperaba la corriente de juristas españoles más abierta respecto a la consideración de las proyección exterior de las competencias internas de las CC.AA.— al afirmar que un concepto rígido y expansivo del título 149.1.3 suponía la negación a las CC.AA. de toda posibilidad de realización de actividades que a pesar de su dimensión exterior no interfirieran el ejercicio de la soberanía del Estado, no originasen responsabilidades internacionales, ni incidiesen en la política exterior del estado. Ello equivaldría a impedir a los entes autonómicos la realización de actividades imprescindibles para la consecución de sus objetivos en el marco de sus atribuciones competenciales. MANGAS MARTÍN, A.: “La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas”, en AA.VV., *Relaciones internacionales y CC.AA.*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònomic, 1990, pp. 61-76; GARCÍA SEGURA, C.: *L’activitat exterior de les regions...*, *op. cit.*, 1995, pp. 45-46.

Bruselas, una consolidada y amplia red de oficinas en el exterior que han sido creadas progresivamente desde los años ochenta vinculadas al Consorcio de Promoción Comercial (COPCA) así como al Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM). Más recientemente, entre 2002 y 2003, Cataluña abrió tres oficinas para la gestión de cuestiones vinculadas a la inmigración (contratación y permisos de entrada de trabajadores) que provocaron un profundo malestar en el gobierno central. La cuestión se resolvió en 2004 cuando el gobierno catalán decidió cerrarlas. Aunque cabría la posibilidad estatutaria de reabrir las, en base a las competencias de la Generalitat recogidas en el artículo 138 referido a Inmigración, dada la sensibilidad política de este tema, la coordinación con el gobierno central resulta a todas luces imprescindible.

C. La facultad de celebrar acuerdos de colaboración

Una de las consecuencias que se derivan de la interpretación restringida que el Tribunal Constitucional ha hecho de la noción de *relaciones internacionales* es que es posible distinguir entre acuerdos de las CC.AA. y tratados internacionales. Esta distinción es el resultado de una práctica abundante y bien consolidada que ha sido formalizada jurídicamente en los nuevos estatutos de autonomía y en las reformas de los existentes que se están realizando a partir del año 2006, como es el caso, entre otros, del Estatuto de Cataluña, que diferencia entre los *acuerdos de colaboración* que puede “suscribir” la Generalitat (art. 195)¹⁷ y los tratados internacionales, sobre los que tiene competencia exclusiva el Estado (art. 196); y también el del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (art. 62.4/ y 5/)¹⁸. Los acuerdos de las CC.AA. han sido denominados con diferentes expresiones como *acuerdos de*

17. El art. 195 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 dice así: “La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat”.

18. El art. 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reformado por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (BOE, 11 de abril de 2006, nº 86) parece distinguir entre los acuerdos con otras regiones europeas y los celebrados con otros Estados:

“4. La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas.

5. La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts.”



*colaboración*¹⁹, *convenios de colaboración*²⁰, *acuerdos no normativos de colaboración con Estados*²¹ o *acuerdos exteriores*²². Estos convenios son acuerdos de voluntades entre una Comunidad Autónoma y entes territoriales extranjeros o Estados, celebrados en el ejercicio de sus competencias para la promoción de los intereses de aquéllas. Estos a acuerdos de colaboración suscitan un buen número de cuestiones relativas a la heterogeneidad terminológica, a los diferentes estatutos jurídicos que pueden tener las partes en ellos, a la inexistencia de regulación legal interna española, a los límites que tienen y a los criterios para distinguir cuándo estamos ante un acuerdo de colaboración de una CC.AA. o ante un tratado internacional. En lo que a este estudio interesa, tienen especial relevancia estas dos últimas cuestiones: los límites constitucionales y los criterios de distinción.

Los límites constitucionales que tienen las CC.AA. para la celebración de acuerdos de colaboración con entes territoriales subestatales o incluso con Estados los ha establecido de forma clara y reiterada la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al descartar que tales acuerdos “no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”²³. En suma y con una fórmula más sintética, que ha incorporado el nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana, el límite principal es que esos acuerdos no sean tratados internacionales. Si lo fueren, la vía que prevé el Estatuto es que la Generalitat solicite al Gobierno del Estado su conclusión (art. 196.3).

La cuestión fundamental, por tanto, es la relativa a los criterios que pueden servir para distinguir cuándo estamos ante un acuerdo de colaboración de una Comunidad Autónoma o ante un tratado internacional que sólo puede concluir el Estado; es decir, la naturaleza jurídica de los acuerdos. La deter-

19. Vid. el art. 195 del Estatuto de Cataluña de 2006.

20. Vid. el art. 62.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tras la reforma de 2006.

21. Vid. el art. 62.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana tras la reforma de 2006.

22. Vid. BELTRÁN GARCÍA, S.: *Los acuerdos exteriores de las CC.AA. españolas. Marco jurídico y perspectivas de futuro*, Bellaterra, Institut d'Estudis Autònoms/Universitat Autònoma de Barcelona, 2001, los define como “pactos escritos concertados por las CC.AA. con entes extranjeros en donde consta, de un modo más o menos concreto, el compromiso de colaborar en diferentes ámbitos” (p. 95), a partir de tres elementos: el formal, el material y los modos de actuación (pp. 86-91). Vid. la clasificación de estos acuerdos exteriores que hace esta autora en pp. 91-100.

23. Vid. la STC 165/1994, FJ 6º. Algunos de estos límites ya los había apuntado en la STC 17/1991, de 31 de enero, en su FJ 6º.

minación de la naturaleza jurídica de un acuerdo es un problema de interpretación que han de hacer caso por caso los órganos intervinientes y, en última instancia y si procede, el Tribunal Constitucional. Se trata de una operación difícil jurídicamente²⁴ y delicada desde el punto de vista político, ya que tales acuerdos representan una práctica cuyo alcance jurídico, como advierten X. Pons y E. Sagarra, “se sigue situando en una fina y delgada línea ‘quizá roja’”²⁵.

El artículo 195 supone un avance notable ya que formaliza jurídicamente la práctica anterior sobre la materia. El ámbito material de tales acuerdos de colaboración está regulado en términos muy amplios, “la promoción de los intereses de Cataluña”. Además, en el párrafo final establece la obligación de que los órganos de representación exterior del Estado presten el apoyo necesario a tales iniciativas de la Generalitat. En suma, se trata de una disposición que, en estos momentos, tiene más trascendencia jurídica que práctica, ya que la facultad de celebrar acuerdos de colaboración ya estaba siendo ejercida por la Generalitat.

D. *La obligación de promover la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo*

El artículo 197 recoge tres ámbitos de la acción exterior que también han sido objeto de la acción de gobierno de la Generalitat: la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y la cooperación al desarrollo. La cooperación transfronteriza e interregional ha sido un aspecto clave de la acción exterior catalana tanto por motivos geográficos como por convicción política. Ello ha hecho que a lo largo de dos décadas y media se haya establecido una sólida red de relaciones cooperativas sobre todo con regiones transfronterizas y otras regiones europeas –dada la marcada vocación europeísta catalana– pero también con otras regiones extraeuropeas. Los numerosos ejemplos de programas de cooperación –desde la Comunidad de Trabajo de los Pirineos a los Cuatro Motores más uno (Ontario), pasando por las estrechas relaciones mantenidas con Québec– ponen de manifiesto la voluntad del gobierno catalán de buscar sinergias con las regiones vecinas o cercanas e in-

24. BELTRÁN GARCÍA, S.: *op. cit.*, pp. 101-112 identifica algunos obstáculos para determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las CC.AA.: las expresiones ambiguas, la desigualdad entre CC.AA. o su falta de regulación normativa.

25. *Vid.* PONS, X. y SAGARRA, E.: *op. cit.*, 2006, p. 52.



cluso con regiones más alejadas pero que por su idiosincrasia –dinamismo económico, realidad cultural y lingüística, etc.– compartan intereses con Cataluña. Ahora en el apartado primero del artículo 197, el Estatut dispone que:

“La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan”.

Lo mismo dispone en el apartado segundo respecto a “otros territorios”. Finalmente en el apartado tercero establece que:

“La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo”.

Hasta el momento, a pesar de no gozar de cobertura estatutaria, la Generalitat ha llevado a cabo una intensa actividad en este ámbito siguiendo las demandas de la sociedad civil catalana –desde 1986 estableció una partida presupuestaria de ayuda al desarrollo que canaliza a través de las ONGs y en 1995, creó el Consejo para la cooperación– dotándose para ello de instrumentos normativos: Ley catalana de cooperación (2001) y Ley de fomento de la paz (2003).

E. La obligación de participar en Organismos internacionales

En cuarto lugar, el Estatuto establece que:

“La Generalitat debe participar en los organismos internacionales competentes en materias de interés relevante para Cataluña, especialmente la UNESCO y otros organismos de carácter cultural, en la forma que establezca la normativa correspondiente.”

En este caso nos hallamos ante un precepto que recoge, sin solventar plenamente, una reivindicación histórica de los gobiernos de la Generalitat vinculada a la promoción de la cultura y la lengua catalana y a su presencia en el mundo. Aunque como afirman X. Pons y E. Sagarra esta cuestión no suscita ningún problema material y podría plantearse perfectamente alguna modalidad de participación en aquellas organizaciones que desarrollen una actividad en ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat –cultura, lengua, etc.– presenta serios problemas procedimentales no resueltos por el Estatuto al remitir a una normativa correspondiente que se supone –aunque,



a diferencia de lo que hace el Estatuto valenciano, no se explicita— debe ser la normativa del Estado español²⁶.

F. *La obligación de coordinar las acciones exteriores*

En quinto lugar, el artículo 199 del Estatuto se refiere a la necesidad de coordinación de las acciones exteriores de la Generalitat con las acciones exteriores de los entes locales y de los organismos y otros entes públicos de Cataluña. La coordinación ha sido, en nuestra opinión, una de las asignaturas pendientes de la acción exterior catalana a todos los niveles: falta de coordinación con la Administración exterior del Estado, motivada en muchas ocasiones por los resquemores y desconfianzas mutuas; ausencia de coordinación entre los diferentes departamentos de la Generalitat, derivada del carácter improvisado de ciertas actuaciones exteriores; y falta de coordinación con la acción exterior de otros organismos y entes subestatales (ayuntamientos, diputaciones...) cuya proyección exterior es cada vez más importante por desconexión entre los diferentes niveles de gobierno. El artículo 199 se refiere a esta última, lo que supone el reconocimiento de su creciente relevancia y puede interpretarse también como la voluntad de la Generalitat de ejercer una función protagonista en esta tarea coordinadora de las actuaciones exteriores subestatales.

G. *La obligación de promover la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña*

En sexto y último lugar, el artículo 200 dispone que

“La Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos”.

En esta referencia, por una parte coherente con la actividad de promoción y fomento que corresponde al desarrollo de las competencias propias,

26. PONS, X. y SAGARRA, E.: 2006, *op. cit.*, p. 20.



puede verse, por otra parte, el trasfondo de la polémica en torno a la participación de las federaciones deportivas catalanas en las competiciones oficiales internacionales.

II. LAS COMPETENCIAS DE LA GENERALITAT RESPECTO A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La capacidad de los entes territoriales que integran un Estado (Estados federados, länder, CC.AA., regiones, etc.) para concluir tratados internacionales, según una regla bien consolidada de Derecho internacional general, depende del Derecho constitucional de cada uno de los Estados de los que forman parte. Además, la práctica sobre la materia muestra que el ejercicio de dicha capacidad por parte los entes territoriales que la tuvieren depende también de la voluntad y la de la conducta de otros Estados negociadores, de que éstos estén dispuestos a asumir derechos y obligaciones con entes que no son sujetos de Derecho y que, en caso de incumplimiento, se pueden plantear importantes dificultades para la exigencia de la responsabilidad internacional.

En el caso español, como ya se ha señalado, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional relativa al art. 149.1.3 de la CE, que ha interpretado de forma restrictiva la noción de *relaciones internacionales*, y con la doctrina sobre la materia, se puede afirmar que la CE atribuye de forma exclusiva el poder de concluir tratados internacionales (*treaty-making-power*) al Estado. Esto no impide que, en el futuro, las CC.AA. puedan ejercer la facultad de concluir tratados en el ámbito de sus competencias y con el consentimiento del Gobierno del Estado. Esta posibilidad puede ser implementada, como han sugerido tanto el Tribunal Constitucional²⁷ como la doctrina²⁸, por medio de la transferencia o delegación por medio de ley orgánica que permite el art. 150.2 de la CE de materias de titularidad estatal o bien a través de tratados-marco en materia de cooperación transfronteriza.

En suma, la capacidad para concluir tratados internacionales es uno los componentes esenciales de la competencia en materia de relaciones interna-

27. Vid. la STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4º.

28. Vid. en este sentido JÁUREGUI, G.: *Las CC.AA. y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, pp. 109-110; PONS, X. y SAGARRA, E.: "La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 12 (2006), pp. 39-43.

cionales, reservada de forma exclusiva por el art. 149.1.3 de la CE al Estado. Ahora bien, como ya hacía el art. 27 del Estatuto de Autonomía de 1979, el nuevo Estatuto reconoce a la Generalitat de Cataluña algunas competencias relativas a los tratados internacionales que pueden operar tanto en su proceso de conclusión como en el de su aplicación interna. Las competencias reconocidas se formulan jurídicamente, según los supuestos, bien como derechos, como facultades o como obligaciones.

A. Las competencias de la Generalitat en el proceso de conclusión de tratados internacionales

Las competencias que el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 le atribuye a la Generalitat en el proceso de conclusión de tratados internacionales son el derecho a ser informada previamente de su conclusión (art. 196.1), la facultad de dirigir observaciones al Gobierno del Estado antes de su conclusión (art. 196.1 *in fine*, la facultad de solicitar al Gobierno que integre representantes (art. 196.2) y la facultad de solicitar al Gobierno la conclusión de algunos tratados internacionales (art. 196.3).

1. El derecho de la Generalitat a ser informada previamente de la conclusión de tratados internacionales (art. 196.1)²⁹

Esta competencia aparece formulada como una obligación del Gobierno del Estado de informar previamente a la Generalitat de los actos de celebración de tratados internacionales. Este derecho de la Generalitat tiene su precedente en el art. 27.5 del Estatuto de 1979. La formulación actual, pese a alguna incorrección técnica, supone una notable mejora ya que precisa los aspectos subjetivos, temporales y materiales de dicho derecho. Por un lado, identifica los titulares del derecho (la Generalitat de Cataluña) y de la obligación de informar (el Gobierno del Estado). Es a éste, según el art. 97 de la CE, a quien corresponde la dirección de la política exterior y tiene la iniciati-

29. La redacción del art. 196.1 es la siguiente: "El Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes".



va en materia de tratados internacionales y, por tanto, el que tiene la obligación de informar a la Generalitat de Cataluña. Por otro lado, el art. 196.1 especifica temporalmente el ejercicio de ese derecho de información de la Generalitat, ya que establece que *informará previamente de los actos de celebración*³⁰ de los tratados internacionales. Por tanto, dado que los actos fundamentales que integran el proceso de conclusión de los tratados internacionales son la negociación, la adopción del texto, la autenticación del mismo y la manifestación del consentimiento para obligarse por él, dicho derecho comprende la obligación del Gobierno del Estado de informar a la Generalitat, con anterioridad a su desarrollo, de cada uno de dichos actos. Y, por último, en el nuevo Estatuto se delimita de forma más precisa el ámbito del derecho de información, ya que se señala que éste existe respecto a “aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña”. La fórmula utilizada contiene, como bien han advertido X. Pons y E. Sagarra, “una absoluta incorrección técnica, pues quien tiene atribuidas por el Estatuto las competencias es la ‘Generalitat’ y no ‘Cataluña’”³¹.

2. *El derecho de la Generalitat a ser informada previamente de la conclusión de tratados internacionales (art. 196.1)*

Esta disposición reconoce a la Generalitat y al parlamento la facultad de dirigir al Gobierno del estado las observaciones que estimen pertinentes, durante el proceso de celebración de los tratados internacionales que esté celebrando, que afecten de manera directa y singular a las competencias de la Generalitat. La incorporación de esta facultad supone una sensible mejora respecto a la situación anterior ya que, aunque tales observaciones no serán vinculantes para el Gobierno del Estado, permiten poner en su conocimiento los intereses y objetivos de las instituciones catalanas antes de la fase de manifestación del consentimiento al tratado. Parece razonable en un Estado de estructura compleja que, en la formación de las posiciones del Gobierno del Estado en el proceso de celebración de los tratados internacionales que afecten de “manera directa y singular” a las competencias de las CC.AA., éstas

30. La versión en catalán de este art. 196.1 emplea la expresión “els actes de subscripció dels tractats”. Se trata de una incorrección terminológica, ya que en el derecho de los tratados, éstos no se suscriben, sino que se celebran o se concluyen. Por tanto, es más correcta técnicamente la versión en castellano.

31. *Vid.* PONS, X. y SAGARRA, E.: *op. cit.*, 2006, p. 54.



*sean oídas*³². No obstante, sorprende, como han advertido X. Pons y E. Sagarra³³, la incorrección técnica de la redacción, ya que el Parlamento también es una de las instituciones de la Generalitat, por lo que hubiera sido preferible bien la sola referencia a ésta o, aún mejor puesto que especificaría los titulares de la facultad, atribuir la al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento.

3. *La facultad de solicitar al Gobierno que integre a representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras* (art. 196.2)³⁴

Esta competencia, formulada como una facultad, es otra de las aportaciones relevantes del nuevo Estatuto en esta materia. Se trata del complemento lógico del derecho a ser informada y de la facultad de dirigir observaciones al Gobierno. Esta facultad de solicitar la incorporación de representantes puede operar en el ámbito material de los tratados que “afecten directa y singularmente a Cataluña”; desde el punto de vista subjetivo, la titularidad se atribuye en abstracto a la Generalitat de Cataluña, sin especificar si ha de ser el Gobierno o el Parlamento o ambos quienes la pueden ejercer; y, por último, queda también sin concretar el mecanismo y las posibilidades de acción de los representantes de la Generalitat en el seno de las delegaciones negociadoras de tratados internacionales. Una posibilidad, propuesta por X. Pons y E. Sagarra, es que las cuestiones relativas al ejercicio de esta facultad fueran abordadas en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, creada por el art. 183 del nuevo Estatuto, en cuyo inciso h/ se reconoce como una de sus funciones “el seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Generalitat”. Otra posibilidad, ya de carácter general para todas las CC.AA., es que la participación de los representantes autonómicos en las delegaciones españolas que negocian tratados esté regulada por la legislación estatal³⁵, en particular por la necesaria y esperada ley de tratados.

32. Ésta es la expresión que utiliza el art. 62.1.d/ del reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana.

33. Vid. PONS, X. y SAGARRA, E.: *op. cit.*, 2006, pp. 54-55.

34. El art. 196.2 establece que: “Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Generalitat”.

35. Ésta es la propuesta contenida en el art. 62.1.b/ del reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana.



4. *La facultad de solicitar al Gobierno la celebración de tratados internacionales* (art. 196.3)³⁶

Esta competencia ha sido formulada como una facultad de la Generalitat que, aunque ya la tenía atribuida en el art. 27.4 del Estatuto de 1979, ahora tiene un ámbito material mucho más amplio. En el Estatuto actual dicha facultad ya no está limitada a los tratados internacionales que tengan por objeto la protección del catalán y el establecimiento de relaciones culturales con instituciones académicas y culturales que se hallen en otros territorios y comunidades que lo compartan. El párrafo 3 del art. 196 amplía esta facultad a cualquier materia sobre la que la Generalitat tenga competencia. La facultad reconocida consiste en la posibilidad de “solicitar la celebración de tratados internacionales”, esto es, de que el Gobierno del Estado inicie el proceso de celebración de uno de estos tratados mediante la realización de los diferentes actos internos e internacionales que sean necesarios: otorgamiento de plenos poderes, negociación, adopción y autenticación del texto, solicitudes de autorización de las Cortes Generales para la manifestación del consentimiento, si fuere necesaria, y manifestación formal de dicho consentimiento a través de la forma elegida. En esta disposición, además, se precisa el titular de la facultad, la Generalitat, y el destinatario de la misma, el Gobierno del Estado, que es quien debe cumplirla, más allá de que sea necesaria o no la participación de otros órganos del Estado como las Cortes Generales.

En suma, el reconocimiento de esta facultad de solicitar la conclusión de tratados internacionales, aunque no es nueva, supone una mejora sustancial respecto al Estatuto de 1979 porque amplía su ámbito a todas las competencias de la Generalitat. El Proyecto de Estatuto adoptado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005 establecía, además, la posibilidad de que la Generalitat pudiera concluir preacuerdos internacionales en el ámbito de sus competencias exclusivas que requirieran la autorización posterior del Estado y de que pudiera solicitar la autorización del Estado para firmar, en nombre del Gobierno, tratados internacionales en el ámbito de sus competencias. Pero, como bien han concluido X. Pons y E. Sagarra, estas propuestas no eran técnicamente sostenibles y, además, eran de dudosa constitucionalidad, sobre todo la primera³⁷.

36. El inciso tercero del art. 196 establece que: “La Generalitat podrá solicitar del Gobierno la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia”. La versión en catalán de esta disposición utiliza la expresión “subscripció de tractats internacionals”. Se trata, como ya se advertido con anterioridad, de una incorrección técnica, ya que en el derecho de los tratados éstos se celebran o se concluyen pero no se suscriben.

37. *Id.* un examen más detallado y una valoración de estas propuestas en PONS, X. y SAGARRA, E.: *op. cit.*, 2006, pp. 62-64.

B. *Las competencias de la Generalitat en el proceso de aplicación de los tratados internacionales*

1. *La obligación general de ejecutar las obligaciones internacionales que afecten a materias sobre las que las CC.AA. tengan atribuida competencia*

La aplicación de las obligaciones internacionales en los derechos internos puede comprender el desarrollo normativo e institucional de aquellas obligaciones que no sean directamente aplicables (*non-self-executing*), el cumplimiento por las institucionales públicas de las obligaciones directamente aplicables y de las disposiciones internas de ejecución normativa de las que no lo sean y el cumplimiento de ambas por los particulares, si es el caso. En los Estados de estructura compleja como es España, se plantea el problema añadido de la titularidad de la competencia para ejecutar las obligaciones internacionales, en especial, las derivadas de tratados internacionales y de resoluciones obligatorias de Organizaciones internacionales, sean éstas de integración (como sucede con el Derecho comunitario europeo) o de cooperación (las del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo). Esta fue una cuestión muy debatida tras la adopción de la Constitución española de 1978 y la posterior elaboración de los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. La doctrina, presentado el debate de forma muy sintética, sostuvo dos tesis: la de la atribución expresa de esa competencia y la de la competencia material. Algunos autores sostuvieron que para que las CC.AA. pudieran ejecutar obligaciones internacionales era necesario que tuvieran atribuida dicha competencia de forma expresa³⁸, lo que sólo algunos estatutos habían previsto. Otros autores, en cambio, defendían que, más allá de los términos literales de los estatutos, era conveniente una ponderación de los intereses afectados por el desarrollo normativo desde la perspectiva de la distribución de competencias entre Estados y CC.AA.³⁹, de forma que sería posible defender “una *facultad-deber inherente* de ejecución de disposiciones internacionales a cargo de la autonomía independientemente de cualquier previsión (o falta de previsión) estatutaria, en la medida en que una negación o una restricción *ad hoc* de la capacidad de ejecución en cuanto tal atacaría la coherencia del sistema de base de reparto com-

38. Vid. MANGAS, A.: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1987, pp. 249-275.

39. Vid. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: “Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea”, en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1984*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1985, p. 233.

potencial [...]”⁴⁰. El debate fue zanjado por el Tribunal Constitucional, que por medio de una jurisprudencia ya consolidada iniciada en la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, concluyó que los tratados internacionales no suponen una modificación de la distribución interna de las competencias en el Estados y las CC.AA. y que, por tanto, eran aplicables las reglas internas de delimitación competencial para determinar quién tenía la obligación de ejecutar normativamente, en ese caso concreto, el Derecho comunitario europeo⁴¹. Este criterio material tiene, como señaló el profesor O. Casanovas, las ventajas de su sencillez, aunque sea sólo aparente, y de que elimina las desigualdades entre CC.AA. relativas a la previsión o imprevisión expresa de la competencia de ejecución de las obligaciones derivadas de tratados internacionales⁴².

2. *La obligación de la Generalitat de ejecutar las obligaciones derivadas de tratados internacionales* (art. 196.4)

El Estatuto de Cataluña de 1979 ya preveía, en su art. 27.3⁴³, la competencia de la Generalitat para la ejecución de las obligaciones derivadas de tratados internacionales. Dicha competencia la vuelve a tener atribuida en el nuevo Estatuto de 2006 en su art. 196.4⁴⁴. Ahora bien, ni el anterior ni, lo es que es menos justificable, el actual estatuto contiene disposición expresa que atribuya a la Generalitat competencia en materia de ejecución de las resoluciones obligatorias de Organizaciones internacionales, como sí hace en cam-

40. Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria”, en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, pp. 315-317; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: “Las CC.AA. ante el orden internacional”, en *Constitución, CC.AA. y Derecho Internacional, VI Jornadas de Profesores de Derecho internacional Relaciones internacionales*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, p. 84; y PÉREZ TREMPES, P.: *CC.AA., Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, p. 76.

41. Vid. STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2º. Vid. sobre dicha sentencia CASANOVAS Y LA ROSA, O.: “Las competencias de las CC.AA. en la aplicación del Derecho comunitario europeo (Comentario a la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre del Tribunal Constitucional)”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 3 (1989), pp. 767-787; y PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Nota”, *REDI*, vol. LXI, nº 1 (1989), pp. 206-216.

42. Vid. CASANOVAS, O.: *op. cit.*, 1989, p. 780.

43. El texto del art. 27.3 era el siguiente: “La Generalitat de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en aquello que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto”.

44. El art. 196.4 dispone que: “La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias”.



bio, en su art. 62.1.e/, el reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006. Ha sido una ocasión perdida para regular un ámbito en el que cada vez hay más práctica internacional y, por ende, interna.

La redacción del actual art. 196.4, como ya se ha señalado, es muy similar a la del precedente art. 27.3 del Estatuto de 1979. En todo caso, no supone una mejora significativa ni tampoco corrige algunas de sus deficiencias técnicas. La competencia para la ejecución de tales obligaciones está atribuida en abstracto a la Generalitat y su ejercicio en cada caso concreto por el Parlamento o el Gobierno o por ambos, así como la técnica jurídica adecuada (una ley autonómica, un decreto, etc.) para su desarrollo normativo dependerá de lo que se puede denominar el *entorno normativo receptor* de la obligación en cuestión⁴⁵.

La redacción de esta disposición contiene algunas deficiencias técnicas innecesarias y fácilmente evitables. Por un lado, no es necesaria la redundancia terminológica de la expresión “los tratados y los convenios internacionales”. Son términos sinónimos y en el derecho de los tratados tienen el mismo valor jurídico con independencia de la denominación que se utilice. Y, por otro lado, también se debería haber evitado la confusión que se deriva de una inexistente alternativa entre tratados “ratificados por España o que vinculan al Estado”. La ratificación es una de las formas de manifestación del consentimiento junto con la adhesión, aprobación, aceptación, firma, canje de instrumentos u otras. Hubiera bastado con establecer la obligación de la Generalitat de ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los tratados internacionales que *obliguen* al Estado⁴⁶.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

El eje principal del Capítulo II *Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea* del Título V del Estatuto de Cataluña de 2006 es el reconoci-

45. El *entorno normativo receptor* de una obligación internacional consiste en el conjunto de disposiciones internas, ya sean de rango constitucional, legal o reglamentario de carácter estatal y/o autonómico relativas a la materia regulada por la obligación internacional no directamente aplicable y por el conjunto de procedimientos encaminados a facilitar su aplicación en el derecho interno. Vid. RODRIGO HERNÁNDEZ, A.J.: *Las resoluciones obligatorias de las Organizaciones internacionales de cooperación. Su recepción en el ordenamiento jurídico español*, Madrid. Tecnos, 1997, p. 243.

46. Vid. también en este sentido PONS, X. y SAGARRA, E.: *op. cit.*, 2006, p. 67.



miento expreso del principio general de participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten bien a las competencias, bien a los intereses de Cataluña.

Este principio ya había sido reconocido por el Tribunal Constitucional⁴⁷ y, de acuerdo con el “Institut d’Estudis Autònòmics”, se deriva *directamente del texto constitucional, siendo la participación el modo en el que se compensa la pérdida de poderes singulares que experimentan la Comunidades autónomas en el proceso de integración europea y que permite restablecer los equilibrios constitucionales de distribución del poder sobre el que se fundamenta la convivencia política*⁴⁸.

El reconocimiento del principio de participación es el objeto del artículo 184 del Estatuto, reafirmando así la pertenencia de éste al bloque de la constitucionalidad en su dimensión estatutaria. Este principio y la vocación de las instituciones catalanas de participar en los asuntos europeos se desarrolla en los artículos 185 a 192. Estos preceptos se refieren, principalmente, a la participación en la fase *ascendente* de formación del derecho de la Unión, y a la fase *descendente* de ejecución y aplicación del mismo, desde una doble perspectiva: la de la participación externa o interlocución *directa* de las autoridades de Cataluña en relación con el derecho de la Unión y las instituciones comunitarias; y la de la participación interna o *indirecta* a través del Estado español.

A. La participación en la fase ascendente del Derecho de la Unión

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 prevé la participación de la *Generalitat* de Cataluña en los tratados de revisión del derecho originario o constitutivo de la Unión, así como en la formación del derecho derivado a través de la colaboración con el Estado español o de la participación directa en instituciones y organismos europeos.

47. Por ejemplo, en la sentencia de 26 de mayo, núm. 165/1994, *Aranzadi* Westlaw RTC 1994\165, FJ. 3-5.

48. INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS: *Propostes de l’Institut d’Estudis Autònòmics a la ponència parlamentaria sobre la reforma de l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*, Barcelona, julio 2004-junio 2005, p. 289/314, http://www10.gencat.net/drep/binaris/PropostesEAC_tcm112-29876.pdf



1. *La participación en el derecho originario*

El artículo 185 prevé el derecho de la Generalitat de ser informada por parte del Gobierno de las iniciativas de revisión del derecho originario de la Unión, y de los procesos de suscripción y ratificación. También se prevé la formulación de observaciones que se estimen pertinentes por parte del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento catalán.

En esta cuestión, la participación prevista de las instituciones catalanas es de baja intensidad, puesto que su influencia real depende de la atención que presten a estas observaciones las Cortes Generales y el Gobierno del Estado. Este último también tiene la potestad de incorporar representantes de la *Generalitat* en las *delegaciones españolas que participen en los procesos de revisión y negociación de los tratados originarios y en los de adopción de nuevos tratados, en las materias que afecten a las competencias exclusivas de la Generalitat*⁴⁹. No deja de ser significativo que se reconozca la cierta participación en los procesos de celebración de tratados, sobre todo, en los casos en que la afectación a las competencias tanto de la Comunidad Autónoma como del Estado tiende a ser mayor por la propia dinámica de la integración.

2. *La participación en el derecho derivado*

La participación en el derecho derivado puede canalizarse a través de la participación en la formación de las posiciones del Estado español en las instituciones de la Unión, o a través de la participación directa en éstas y en los órganos comunitarios.

a. *La participación interna o indirecta: la formación de la posición de España ante las instituciones comunitarias*

Desde la adhesión de España a las Comunidades europeas, la participación de las autoridades catalanas en la formación de la voluntad española ante los organismos comunitarios se ha articulado entorno al sistema multilateral de las conferencias sectoriales y a la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)⁵⁰. El Estatuto de Autonomía de

49. Artículo 185.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

50. *Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, BOE de 15 de marzo de 1997, n.º. 64, pp. 8518-8519.



Cataluña de 2006 parte de la existencia de este sistema que, por otra parte, no está habilitado para modificar substancialmente, pero introduce un componente de bilateralidad.

El párrafo 2 del artículo 186 establece que la “Generalitat debe participar de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan”.

Resulta especialmente importante en esta relación bilateral Generalitat/Estado la previsión del párrafo 3 del artículo 1986 según la cual la posición de la Generalitat es *determinante* para la formación de la posición estatal en dos casos: (1) si *afecta* a sus competencias exclusivas, y (2) si de la propuesta o iniciativa europeas se pudieran derivar *consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña*. Esta disposición trasciende el contenido concreto de la participación de las Comunidades autónomas en la fase ascendente del derecho de la Unión a través de las conferencias sectoriales, en lo esencial, previsto en el *Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre participación interna de las CC.AA. en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales* de 30 de noviembre de 1994⁵¹, y se inspira en el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn alemana. Aún así, la bilateralidad no se da en igualdad de condiciones, ya que se reconoce la superioridad del Estado por lo que se refiere a esta cuestión en la Disposición adicional segunda, de la que se deriva que, aunque *determinante*, si el Gobierno del Estado no acoge la posición de la Generalitat éste no incurre en violación de una obligación jurídica, si no que *debe motivarlo ante la Comisión Bilateral Generalitat/Estado*⁵². La posición de la Generalitat en los casos previstos, por tanto, siendo *determinante* no es jurídicamente *vinculante* para el Estado⁵³.

51. *Resolución de 10 de marzo de 1995, de la secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*. BOE de 22 de marzo de 1995, n.º 69, pp. 9037-9039.

52. También se prevé que la posición de la Generalitat es *determinante*, en el ámbito de juegos y espectáculos, para la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal o la modificación de las existentes. En el artículo 141.2 se prevé que se requiere deliberación en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y el informe previo *determinante* de la Generalitat.

53. Aunque no se trate de una obligación jurídica, porque atribuirle carácter vinculante sería inconstitucional, no es anodina su previsión porque *se atribuyen efectos* al rechazo por

En los demás casos, la posición expresada por parte de la Generalitat debe ser *escuchada* por parte del Estado (artículo 186.3 *final*). Para asegurar que el gobierno catalán y el Parlamento de Cataluña puedan participar de forma efectiva en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, también se establece que éste está obligado a informar a la Generalitat de forma *completa y actualizada* sobre las iniciativas y las propuestas presentadas (artículo 186.4).

- b. La participación externa: la participación *directa* en instituciones y organismos europeos, y la representación y el establecimiento de delegaciones ante la Unión Europea

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 consolida estatutariamente la participación directa de la Generalitat en instituciones y organismos europeos a través de las delegaciones españolas cuando deban tratarse asuntos de su competencia legislativa (artículo 187).

Esta participación, cuando se gestionen competencias exclusivas de la *Generalitat*, podrá suponer el ejercicio de la representación y la presidencia del Consejo de Ministros y de los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión, mediante acuerdo previo, y de conformidad con la normativa aplicable (artículo 187.2). Esta posibilidad es conforme con el artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, y permite recuilar el déficit de representación que se deriva de una defensa de la posición española ante las instituciones y órganos comunitarios por parte de quien dentro del Estado no tiene competencia para desarrollarla normativa o administrativamente.

El artículo 187 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, por otra parte, recoge y eleva a rango estatutario el principio de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las delegaciones españolas y de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER). Esta participación había sido objeto en el derecho interno español de los *Acuerdos de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación permanente de España ante la Unión Europea, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión*

parte del Gobierno del Estado de una posición de la Generalitat que el Estatuto establece que es *determinante*: necesidad de motivación e iniciación de un procedimiento específico; SANTOS, L., BONET, L., FUENTES, D.: *El nou Estatut. Comentaris a peu d'obra*, Barcelona, Fundació Rafael Campalans, 2006, pp. 188-189.



Europea, y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea de 9 de diciembre de 2004⁵⁴.

La participación externa de la Generalitat ante la Unión Europea también puede articularse y apoyarse en el establecimiento de una delegación ante las instituciones europeas *para la mejor defensa de sus intereses* (artículo 192).

Finalmente, también se prevé que el Parlamento de Cataluña puede establecer relaciones directas con el Parlamento europeo (artículo 187.4); y que *participa* en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas si *afectan* competencias de la Generalitat (artículo 188).

B. *La participación en la fase descendente del Derecho de la Unión*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 recoge expresamente la participación de las instituciones catalanas en la fase descendente del Derecho de la Unión en términos que ya habían sido reconocidos por parte del Tribunal Constitucional, potenciando la bilateralidad en situaciones concretas en que los mecanismos multilaterales sean ineficaces, y recogiendo específicamente ciertos aspectos conflictivos. También se expresa la vocación de la Generalitat de participar directamente ante el Tribunal de Justicia hasta donde lo permita la normativa europea.

1. *La participación interna*

En el Capítulo II del Título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se prevé la participación interna de la Generalitat en la aplicación y ejecución del Derecho de la Unión europea, es decir, en la fase descendente, en los artículos 189 y 190. El párrafo 1 del artículo 189 del Estatuto recoge casi literalmente la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del poder de eje-

54. *Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, BOE de 16 de marzo de 2005, n.º 64, pp. 9372-9376.*

cución y aplicación de derecho de la Unión por parte de las Comunidades Autónomas⁵⁵: “La Generalitat aplica y ejecuta el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establecen la Constitución y el presente Estatuto”.

Se prevén expresamente tres situaciones específicas o supuestos algo problemáticos en la relación Generalitat/Estado por lo que se refiere a la ejecución y aplicación del Derecho de la Unión: la adopción de medidas que exceden el ámbito territorial de Cataluña; la ejecución en caso de normativa *básica* europea; y la gestión de fondos europeos.

a. La ejecución a través de medidas de alcance superior al territorio de Cataluña

Para cuando la ejecución del derecho de la Unión requiera la adopción de medidas internas que exceden el territorio de Cataluña, el artículo 189.2 del Estatuto de 2006 establece que si las Comunidades Autónomas competentes no las pueden adoptar con los mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado *debe consultar* a la Generalitat antes de adoptarlas. La Generalitat, en este caso, *debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo*.

Esta solución, por la que la Generalitat se postula como partícipe en la ejecución de las normas de Derecho de la Unión que requieren medidas de ámbito superior a su territorio, es coherente con la idea de que, aunque la Administración Central es el *interlocutor único* de la Unión Europea⁵⁶ en lo que toca al efectivo cumplimiento de las disposiciones comunitarias, ello no

55. Recogida en la sentencia de 20 de diciembre, n.º. 252/1988, *Aranzadi Westlaw RTC 1988\252*, FJ. 2.2-3; y desarrollada, por ejemplo, en las sentencias de 12 de diciembre n.º. 236/1991, *Aranzadi Westlaw RTC 1991\236*, FJ. 9; de 23 de mayo de 1992 n.º. 115/1991, *Aranzadi Westlaw RTC 1991\115*, FJ. 1.3; y de 25 de febrero de 1999, n.º 21/1999, *Aranzadi Westlaw RTC 1999\21*, FJ. 1.5. Para Araceli Mangas Martín, de todos modos, esta jurisprudencia, aunque correcta en tanto que reconoce la competencia autonómica de ejecución del derecho comunitario, “revela el trasfondo de aislamiento o autarquía jurídica en que se mueve el TC”, ya que “no es cierto que la dimensión europea de España no afecte al reparto competencial pues numerosas competencias que la Constitución reconoce al Estado o a las CC.AA. han sido transferidas a la UE, por lo que están sometidas *fundamentalmente* al Derecho Comunitario, y dependiendo de si la competencia comunitaria absorbe total o parcialmente la estatal o, incluso, la autonómica, su aplicación interna puede afectar a la distribución interna de competencias”, MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed., Madrid, Tecnos, 2005, p. 536.

56. De acuerdo con la doctrina constitucional, por ejemplo, sentencia de 20 de diciembre, n.º. 252/1988, *Aranzadi Westlaw RTC 1988\252*, FJ. 2.2.



convierte al Estado en *competente* para ejecutar de forma subsidiaria y unilateralmente el Derecho de la Unión⁵⁷.

b. La ejecución de normativa básica europea

De acuerdo con el apartado 3 del artículo 189 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006: “En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”.

Esta disposición asume y eleva al bloque de la constitucionalidad que, con la atribución de competencias a las Comunidades europeas, se produce una reordenación competencial dentro del Estado que conlleva la posibilidad que el contenido básico normativo de determinados ámbitos competenciales atribuidos a las instituciones centrales quede substituido por normas europeas. En estos casos, la competencia de ejecución continúa siendo ejercida por las autoridades autonómicas, catalanas en el caso que nos ocupa, aún sin una normativa básica proveniente de las autoridades centrales del Estado, que ya no pueden emanarla por los efectos de la atribución competencial y su actualización en el desarrollo de la integración europea.

Teniendo en cuenta el cambio que se ha producido en la redacción final de este precepto, en relación con la de la Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento⁵⁸, debe interpretarse que: (a) cuando la normativa europea incida en normativa básica del Estado ya existente, la Generalitat puede ejecutarla normativamente (adoptar *legislación de desarrollo* y no sólo realizar ejecución administrativa); y, (b) cuando la normativa europea incida en competencias de las autoridades centrales del Estado relativas al establecimiento de legislación básica, la Generalitat sólo podrá adoptar *legislación de desarrollo* en el caso de que no sea necesario o no quepa ya establecer por parte del Estado bases *como principios o mínimo común normativo*, que es el contenido específico que se atribuye a las

57. Según la doctrina de la sentencia de 15 de febrero de 2001 n.º 45/2001, Aranzadi Westlaw RTC 2001\45, FJ. 7.4, el Tribunal constitucional “distingue con nitidez entre la ejecución, en sí misma, y la garantía de la ejecución de las obligaciones *ius comunitarias*”.

58. En la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se establecía que “En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación sobre materias respecto de las cuales el estado disponga en Cataluña de competencia para dictar sus bases, la Generalitat puede adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas”; *Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Boletín de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, Serie B, Núm. 210-1, pp. 50-51.

“bases” en el caso de las competencias compartidas en el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

c. La gestión de fondos europeos

La gestión de fondos europeos en materias de su competencia corresponde a la Generalitat, de acuerdo con el artículo 190 del Estatuto “en los términos que establecen los artículos 114 y 210”. El artículo 114 del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula la *Actividad de fomento* dentro de la tipología de competencias. Según este artículo, en relación con las *subvenciones comunitarias territorializables*: (a) en materias de competencia exclusiva, corresponde a la Generalitat “la especificación de los objetivos” a los que se destinan y la “regulación de las condiciones de otorgamiento y gestión, incluyendo la tramitación y la concesión”; (b) en materias de competencia compartida, corresponde a la Generalitat “precisar normativamente los objetivos” a los que se destinan y “completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión”; y (c) en materias de competencia ejecutiva, corresponde a la Generalitat su gestión “incluyendo la tramitación y la concesión”.

El artículo 210 regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat y establece, en cuanto a la gestión de fondos europeos que corresponde a dicha Comisión “negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos”⁵⁹.

1. *La vocación de acción exterior ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Aunque, en la actualidad, la normativa europea no contempla la legitimación activa de las entidades subestatales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, el artículo 191 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 recoge expresamente la vocación de la Generalitat de acceder al Tribunal en la medida en que lo permita en el futuro la normativa europea. Se establece, no obstante, en el párrafo segundo del artículo 191, la potestad de la Generalitat de instar al Gobierno del Estado para que inicie acciones ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus “legítimos intereses y competencias”. En este caso, la Generalitat colaborará en la defensa jurídica.

59. Apartado 2.d) del artículo 210 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.



En caso de que el Gobierno del Estado se negase a ejercer las acciones solicitadas, su negativa deberá ser motivada y comunicada inmediatamente a la Generalitat, según el párrafo tercero del artículo 191.

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque el nuevo Estatuto representa un salto cualitativo importante respecto a la práctica estatutaria en materia de relaciones exteriores autonómicas, también es cierto que, en buena parte, no hace sino recoger la práctica de la acción exterior llevada a cabo a lo largo de la historia de gobierno autonómico pero este hecho no es baladí ya que, en tanto que le da cobertura de ley orgánica, la refuerza enormemente⁶⁰. Al regular la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, el Estatuto la libera de las que hasta el momento habían sido sus mayores trabas: la dependencia del voluntarismo del gobierno del Estado, el condicionamiento del clima político entre el gobierno del Estado y el de Cataluña y la sumisión a las alianzas partidistas.

El nuevo Estatuto de 2006 amplía y regula de forma más precisa las competencias que la Generalitat puede ejercer en materia de tratados internacionales tanto en el proceso de celebración como en el de ejecución interna. En él se precisan los aspectos subjetivos, temporales y materiales de la Generalitat a ser informada previamente de los actos de conclusión de tratados internacionales; se incorpora por vez primera la facultad de dirigir observaciones al Gobierno del Estado y la facultad de solicitar al Gobierno que integre a representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras; se amplía la facultad de solicitar al Gobierno la celebración de tratados internacionales; y se vuelve a incorporar la obligación de la Generalitat de ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados internacionales. Ahora bien, el nuevo Estatuto, en esta materia, contiene también algunas omisiones y deficiencias que tienen difícil justificación en los tiempos actuales y sólo se pueden explicar por el contexto político en el que fue elaborado. Quizá un proceso de redacción más sosegado hubiera ayudado a mejorar su calidad técnica.

Por lo que se refiere a la participación de la Generalitat en la Unión Europea, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se reconoce de for-

60. GARCÍA SEGURA, C.: "L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària", en MORATA, F. (coord.), *20 anys de Catalunya a la Unió Europea, 1986-2006*, Barcelona, Patronat Català Pro-Europa, 2006, pp. 19-30. La misma opinión es sostenida por Pons Rafols y Sagarra Trías en PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, F., 2006, *op. cit.*



ma expresa el principio de la participación de Cataluña en los asuntos relativos a la Unión Europea que entren dentro del ámbito de competencias de sus autoridades autonómicas o de sus intereses, como elemento que contribuye al reequilibrio de la distribución constitucional de competencias. Por otra parte, se fomenta la bilateralidad en las relaciones Generalitat/Estado en la participación interna de la Generalitat de Cataluña en la fase ascendente de formación del Derecho de la Unión, y en la fase descendente de aplicación y ejecución. Y, finalmente, se consolidan en el bloque de la constitucionalidad fórmulas de participación externa de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento catalán.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 ha dado cobertura normativa a todas las acciones de proyección exterior desarrolladas por el Gobierno catalán a lo largo de los últimos veinticinco años y ha recogido, aunque sin resolver definitivamente, algunas de las reivindicaciones y cuestiones pendientes en este ámbito. En este sentido el texto final no ha sido muy imaginativo pero las difíciles circunstancias de la negociación del Estatut y el crispado clima político en el ámbito estatal entre el gobierno y el principal partido de la oposición han impedido que otras propuestas más innovadoras prosperaran. Así el Estatuto catalán refleja, en nuestra opinión, la característica básica de la acción exterior de las CC.AA. españolas: progresiva normalización y consolidación no exenta de conflictividad puesto que la concepción de la actuación exterior subestatal es dependiente de la concepción del Estado y, como resulta obvio, no todas las formaciones políticas estatales y autonómicas comparten la misma⁶¹. Sin embargo, como decíamos al principio, el hecho de reforzar la práctica estatutariamente es una garantía de este proceso de consolidación que dificulta los retrocesos con base en la alternancia política o en las alianzas cambiantes.

61. GARCÍA SEGURA, C.: "La deuxième normalisation des relations extérieures des Communautés Autonomes espagnoles: le cas catalan", en PAQUIN, S. (ed.), *La doctrine Gerin-Lajoie et le bilan des relations internationales du Québec: 1965-2005*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006, pp. 215-231.