

ELS ACORDS D'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT EN EL NOU MARC ESTATUTARI

Ferran Armengol i Ferrer

Professor associat de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals
Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: 1. El nou marc dels acords d'acció exterior de la Generalitat: globalització, relacions internacionals i reforma estatutària. – 2. La regulació estatutària dels acords de col·laboració d'acció exterior. 2.1. Antecedents de l'article 195. 2.2. Contingut i abast dels acords d'acció exterior. 2.3. La incidència dels principis de lleialtat institucional i de bilateralitat sobre l'acció convencional exterior de la Generalitat. Especial referència als convenis de cooperació transfronterera. – 3. Règim jurídic dels acords d'acció exterior. 3.1. La qüestió de la denominació. 3.2. Procediment de subscripció dels acords d'acció exterior en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya. a) Capacitat per a subscriure els acords d'acció exterior. b) Tramitació i publicació. 3.3. Dret aplicable. – 4. Solució de controvèrsies. – 5. Els acords exteriors de les entitats locals. – 6. Referències bibliogràfiques. – *Resum-Resumen-Abstract*.

1. El nou marc dels acords d'acció exterior de la Generalitat: globalització, relacions internacionals i reforma estatutària

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006¹ ha fet referència, per primer cop de forma expressa, a l'acció exterior de la Generalitat² desplegada, entre d'altres mitjans, a través d'acords de col·laboració.³ Això ha estat, d'altra banda, un tret comú amb els estatuts apro-

Article rebut el 04/12/2007; acceptat el 14/01/2008.

1. Estatut d'Autonomia de Catalunya. Text aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol. Arts. 193 a 200.

2. Sobre l'acció exterior de la Generalitat en el nou text estatutari, vg., en general, X. Pons Ràfols i E. Sagarra Trias, "La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 12. <www.reei.org>

3. Estatut d'Autonomia de Catalunya, art. 195.

vats o en tràmit entre 2006 i 2007, els quals han recollit també, si bé amb formulacions diverses, un marc per a l'actuació exterior autonòmica,⁴ que ha inclòs també de forma expressa, en la majoria de casos, la possibilitat d'establir aquest tipus d'acords.⁵

La problemàtica que plantegen els acords d'acció exterior⁶ deriva estretament de la que suscita l'anomenada "acció exterior" de les comunitats autònomes, en la mesura que aquests acords en són una de les seves manifestacions. Val a dir que l'existència d'una acció exterior autonòmica, diferenciada de les relacions internacionals, competència de l'Estat central, ha estat reconeguda com a fruit d'una rigorosa elaboració doctrinal i jurisprudencial que ha aconseguit superar els recels que inicialment despertava en el Govern central, el qual va evolucionar des d'una oposició frontal cap a l'activitat exterior autonòmica fins a la seva acceptació. Aquesta acceptació es va manifestar, en principi, d'una manera tàcita –sobretot per la no-oposició a aquestes activitats– i va evolucionar posteriorment cap al reconeixement exprés d'algun àmbit de cooperació transnacional autonòmic, que va intentar endegar i coordinar amb l'activitat internacional de l'Estat (convenis de cooperació transfronterera)⁷ i que, fins i tot, ha volgut po-

4. Estatut d'Autonomia d'Andalusia, aprovat per Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, arts. 240 a 247; Estatut d'Autonomia d'Aragó, aprovat per Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, arts. 96 a 98; Estatut d'Autonomia de Balears, aprovat per Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, arts. 101 a 105; Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó, aprovat per Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, arts. 67 i 68; Estatut d'Autonomia de València (Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, reformada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril), art. 62; Proposta de reforma de l'Estatut de Castella-la Manxa, arts. 66 a 68; Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, art. 157.

5. En aquest sentit, vg. Estatut d'Autonomia d'Andalusia, art. 241; Estatut d'Autonomia d'Aragó, art. 96.2; Estatut d'Autonomia de Balears, art. 101.3; Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó, art. 67.1; Estatut d'Autonomia de València, art. 62.4; Proposta de reforma de l'Estatut de Castella-la Manxa, art. 68. La proposta de reforma de l'Estatut de Canàries, si bé al·ludeix de forma genèrica a la cooperació exterior, no fa, en canvi, al·lusió expressa a la subscripció de convenis.

6. Per a denominar els acords que són objecte d'aquest estudi es fa servir el terme *acords d'acció exterior*. L'estatut d'autonomia els denomina simplement *acords*, sense cap altre qualificatiu, però els ubica en el títol dedicat a l'acció exterior. Per aquest motiu, sembla que aquesta és la denominació més adient amb les previsions estatutàries és la d'*acords d'acció exterior*.

7. *Tratado de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*. BOE núm. 59, de 10/3/1997. *Tractat entre el Regne d'Espanya i la República Portuguesa sobre cooperació transfronterera entre entitats i instàncies territorials, fet a València el 3 d'octubre de 2002*. BOE núm. 219, de 12/9/2003. Suplement en català núm. 19, d'1 d'octubre de 2003.

tenciar en algun cas, com és el supòsit de l'“ajuda oficial descentralitzada”.⁸

Mancava, tanmateix, una regulació expressa i general que permetés donar un fonament jurídic sòlid a aquesta activitat exterior. Per aquesta raó, la reforma estatutària duta a terme a Catalunya el 2006, com en general la resta de processos de reforma d'estatuts d'autonomia duts a terme arreu de l'Estat, han tingut com a tret definitori l'establiment d'un marc estable en el qual encabir l'acció exterior de la comunitat autònoma respectiva. Això suposa, com ha assenyalat Carles Viver, un canvi important, no solament quantitatiu sinó també qualitatiu, en la concepció mateixa del tipus d'autogovern que correspon a les comunitats autònomes.⁹

A la vegada, aquest nou marc estatutari ha de repercutir en la posició que mantenen les comunitats autònomes en el context de les relacions internacionals. Aquest context s'ha vist determinat per l'anomenada “globalització”, que ha suposat un procés de “desnacionalització” de l'Estat arran de l'aparició de nous subjectes, tant a nivell subestatal com interestatal i tant públics com privats, que han anat ocupant esferes anteriorment considerades com a domini exclusiu estatal.¹⁰ En l'esfera política internacional, aquest procés es veu reflectit en la creixent substitució de la “comunitat internacional” westfaliana, integrada primordialment per estats,¹¹ per un sistema policèntric integrat per una pluralitat d'organitzacions diverses¹² que autors

8. J. L. Pardo Cuervo, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*. Madrid, 1995, pp. 63 ss.

9. C. Viver i Pi-Sunyer, “Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats”. A Carles Viver i altres, *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona, IEA, 2007, p. 44.

10. Ch. Schreuer, “The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?”, 4 *European Journal of International Law* (1993), pp. 449-452.

11. Ph. Allott, *Eunomia. New Order for a New World*. Oxford-Nova York, Oxford University Press, 1990, pp. 3-4 i 239 i ss; Ch. Leben, “The Changing Structure of International Law Revisited. By Way of Introduction”, 8 *European Journal of International Law* (1997), p. 403.

12. S. Cassese, “Lo spazio giuridico globale”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2002, p. 329.

com David Held¹³ o Fulvio Attinà¹⁴ han denominat amb expressions com *ordre global* o *sistema polític global*.

La irrupció d'aquest sistema global porta com a conseqüència una revaloració dels poders locals i regionals –com a reacció davant la llunyania que comporta la globalització mateixa– que implica el reconeixement d'una creixent llibertat de comunicar-se i cooperar entre ells o amb diversos actors internacionals. Així, aquests poders passen per si mateixos a formar part de la xarxa global, i d'aquesta manera trenquen la tradicional “jerarquia” entre els nivells o espais d'intervenció –mundial, regional (supranacional), estatal, regional i local– dels poders públics (“desjerarquització”).¹⁵ La “complexitat”, resultat de l'aparició de nous subjectes actuant en xarxa, i la “desjerarquització”, entesa com a ruptura de les relacions existents entre els espais d'intervenció dels diferents poders públics, són així les característiques que defineixen aquest sistema global.

Des del punt de vista jurídic, aquesta nova estructuració de les relacions internacionals obliga a replantejar les concepcions vigents en el dret internacional públic, en el sentit de donar-hi cabuda a les actuacions procedents d'ens diferents dels subjectes propis d'aquest ordenament jurídic, és a dir, els estats i les organitzacions internacionals. En aquesta línia, Christian Dominicé¹⁶ ha apuntat la possibilitat que les entitats territorials infra-estatsals puguin tenir la condició de subjectes *reconeguts* de dret internacional, en el sentit que, sense ser subjectes de dret internacional en sentit propi, tenen personalitat reconeguda en un altre àmbit i poden ser destinataris de drets i obligacions conforme al dret internacional.

13. F. Attinà, *El sistema político global* (trad. de J. Trejo Àlvarez). Barcelona, Paidós, 2001, p. 158.

14. D. Held, *La democracia y el orden global* (trad. de S. Mazzuca). Barcelona, Paidós, 1997, p. 117.

15. J. B. Auby, “Globalización y descentralización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 156, setembre-desembre de 2001, pp. 14-15.

16. Ch. Dominicé, “La personnalité juridique dans le système de droit des gens”. A *Theory of International Law at the Threshold of XXIst Century. Essays in Honour of Krzysztof Skubizewski*. La Haia, Kluwer, pp. 147-171. Cfr. O. Casanovas i La Rosa, “Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público”. A *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*. Castelló de la Plana, 1998, p. 157.

Les consideracions exposades permeten emmarcar la problemàtica actual dels acords d'acció exterior dels ens subestats o no centrals. La incidència de la globalització en les relacions internacionals ha comportat necessàriament un increment qualitatiu i quantitatiu de l'activitat convencional transnacional duta a terme per governs no centrals¹⁷ amb tot tipus de subjectes, des de governs no centrals d'altres estats fins a governs estrangers i organitzacions internacionals, de manera que els acords d'aquest tipus es poden considerar avui dia una pràctica plenament consolidada en l'àmbit de les relacions internacionals.¹⁸ Aquesta consolidació es veu reflectida, d'altra banda, en el reconeixement, per part dels governs centrals, i mitjançant determinats tractats internacionals, de la capacitat dels ens regionals o locals per a subscriure aquest tipus d'acords, o la previsió, en l'àmbit comunitari europeu, dels "convenis i contractes tripartits" o "pactes territorials europeus", que estableixen mecanismes de concertació de la mateixa Unió Europea amb els governs centrals i els ens regionals i locals dels Estats membres.¹⁹

17. L'expressió "actors governamentals no centrals" per referir-se als governs no centrals, regionals i locals va ser introduïda per Mansbach, Ferguson i Lampert a la seva obra *The Web of World Politics* (Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1976). Cfr. A. Ugalde Zubiri, "La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada". A *Cursos de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. PUV/EHU, 2006, pp. 288-290.

18. La pràctica dels acords d'acció exterior dels governs no centrals amb ens estrangers comprèn una àmplia i variada gamma d'instruments (declaracions polítiques, acords de cooperació), subscrits per aquests governs amb altres governs no centrals i també amb governs centrals de tercers països, tant d'una mateixa regió geogràfica com de zones diverses. Els exemples són diversos, des de l'extensa pràctica convencional exterior del Quebec (vg. la pàgina web del Ministeri de Relacions Exteriors quebequès a http://www.mri.gouv.qc.ca/en/relations_quebec), o la seguida per les regions xilenes (vg. la pàgina <http://www.cooperacion-descentralizada.gov.cl>), fins a la que es vol impulsar en el marc del "Procés de Barcelona" (cfr. *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea: Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años"*, DOUE C 81, de 4.4.2006). Fins i tot en alguna ocasió, els governs no centrals han subscrit acords amb una certa voluntat d'universalitat, com és el cas de la "Declaració conjunta" relativa al desenvolupament sostenible, subscrita per les regions de Baviera, Quebec, Shandong, Alta Àustria i Cap Occidental a Ciutat del Cap el 26 d'agost de 2002, amb ocasió de la Cimera de Johannesburg sobre el desenvolupament sostenible (<http://www.dfa.gov.za/docs/2002/wssd0826.htm>).

19. Els "convenis i contractes tripartits" són uns acords entre la Unió Europea, els Estats membres i els governs regionals i locals per tal d'impulsar la participació ciutadana a través de la democràcia regional i local. Cfr. *Comunicación de la Comisión*. "Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales", COM (2002) 709 final, 11.12.2002. *Comité de les Regions, Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de octubre de 2006 sobre el tema "La aplicación de los Pactos*

La consolidació en la pràctica de l'activitat convencional exterior dels governs no centrals no pot, tanmateix, ocultar la problemàtica jurídica i política que envolta aquests acords, derivada no tant de les controvèrsies que puguin sorgir de la seva execució (molt rarament un d'aquests acords pot donar lloc a un litigi entre les parts que el signen) com de l'encaix entre l'acció exterior que duen a terme els governs no centrals i les relacions internacionals dels estats en els quals aquests ens estan integrats. Amb tot, aquesta problemàtica ha evolucionat en els darrers temps des de la controvèrsia entre l'afirmació o negació de la viabilitat jurídica d'aquest tipus d'acords, cap a una qüestió, més aviat, d'*intensitat*. Dit altrament, en termes generals, el debat a l'entorn d'aquests acords no se centra tant en la seva existència com en el seu contingut i abast, és a dir, la seva delimitació respecte de l'activitat convencional que du a terme el Govern central a través de la seva competència exclusiva en matèria de relacions internacionals. Des d'aquesta perspectiva, la problemàtica consisteix a determinar si aquests convenis o acords s'han de qualificar com una activitat subsidiària o residual respecte de la competència del Govern central en matèria de relacions internacionals, reduïda a uns àmbits territorials i materials concrets, i subjecta a la tutela i control d'aquest, o bé si es tracta d'una activitat que els governs no centrals despleguen per si mateixos, en ús de les competències que tenen atribuïdes, i sense més límit que les obligacions amb el Govern central derivades del principi de lleialtat institucional.

En aquest context, el reconeixement i la regulació expressa de l'àmbit de projecció exterior de les competències autonòmiques permet incrementar la seguretat jurídica dels actes realitzats per les comunitats autònomes en el seu desenvolupament. Amb independència de l'abast que pugui tenir aquest reconeixement, se'n desprenen dues conseqüències importants. La primera, que l'acceptació de les comunitats autònomes com a possibles destinataris de drets i obligacions en l'esfera internacional és un innegable pas endavant cap a l'assenament de la seva activitat com a subjectes del sistema global abans

Territoriales Europeos: Propuesta de revisión de los contratos y convenios tripartitos", Doc CDR 135/2006 fin FR-PBC/MIG/ca/sz/ca/rf; G. Vara Arribas, "Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución". *Conferencia Internacional sobre "Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel"* Zaragoza, 5 y 6 de octubre de 2006. <www.fundacionmgimenezabad.es>; M. Cienfuegos Mateo, "El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas". A *Estatuto y Unión Europea*. Barcelona, IEA, 2006, p. 70.

descriu. La segona, que el reconeixement i la regulació expressa de l'acció exterior autonòmica als estatuts d'autonomia facilita el reconeixement de drets i obligacions d'aquestes en l'àmbit internacional i dona seguretat al seu compliment.

Aquesta anàlisi del nou marc estatutari dels acords d'acció exterior se centrarà en dos aspectes fonamentals. El primer, el contingut de les previsions de l'Estatut de 2006 que resulten d'aplicació a aquest tipus d'acords, en particular l'article 195, i l'aplicació a aquests acords dels principis estatutaris de lleialtat institucional i de bilateralitat que determinen les relacions entre la Generalitat i l'Estat. El segon, el règim jurídic aplicable a aquests acords, que comprèn la capacitat de representació de la Generalitat i dels ens que en depenen, el dret aplicable i els mitjans de solució de diferències. Finalment, es farà referència a la regulació estatutària dels acords exteriors de les entitats locals.

2. La regulació estatutària dels acords de col·laboració d'acció exterior

El fonament de la regulació dels acords d'acció exterior de la Generalitat es troba, bàsicament, en l'article 195 de l'Estatut.²⁰ Aquest precepte, titulat "Acords de col·laboració", preveu que "la Generalitat de Catalunya, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències. Amb aquesta finalitat, els òrgans de representació exterior de l'Estat han de prestar el suport necessari a les iniciatives de la Generalitat". Per tant, la determinació de l'abast d'aquest tipus d'acords, i de la competència de la Generalitat de la seva subscripció, requereix, de forma prioritària, analitzar el contingut d'aquest precepte, prenent com a referència el seu context.

20. Aquest article s'ha d'interpretar en relació amb altres preceptes de l'Estatut que específicament atribueixen a la Generalitat competències en l'àmbit exterior, com l'article 50.3 (polítiques de foment de la llengua catalana a la Unió Europea i la resta del món), l'article 51 (cooperació al foment de la pau i cooperació al desenvolupament), l'article 134.2 (participació en entitats i organismes d'àmbit europeu i internacional que tinguin per objecte el foment de l'esport), l'article 138 (immigració), l'article 184 (participació en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin Catalunya), l'article 193 (projecció de Catalunya a l'exterior), l'article 197 (cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament), l'article 200 (projecció internacional de les organitzacions de Catalunya) i, en general, les competències del títol IV en la mesura que tinguin una projecció exterior.

2.1. Antecedents de l'article 195

L'origen de l'actual article 195 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya es pot trobar en una de les propostes que l'Institut d'Estudis Autònomic va adreçar a la ponència constituïda al si de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local per a l'elaboració del text estatutari, entre el juliol de 2004 i el juny de 2005.²¹ Les propostes inicials de reforma de l'Estatut que havien presentat els partits polítics representats al Parlament havien prestat molt poca atenció a aquest tipus d'acords, malgrat que la majoria d'elles preveïen l'impuls de l'acció exterior de la Generalitat. Només en les "Bases per a l'elaboració de l'Estatut de Catalunya", presentades pel Partit dels Socialistes de Catalunya,²² es pot trobar una referència expressa, si bé molt imprecisa, a aquests convenis.

La proposta presentada per l'Institut d'Estudis Autònomic contenia ja una bona part dels trets fonamentals del precepte actual.²³ Va ser inclòs en el text elaborat per la ponència²⁴ i es va completar amb una esmena formulada pel grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, que hi va afegir la referència al "suport necessari" dels òrgans de representació de l'Estat. A partir d'aquí, el text no experimentaria ja més canvis. Es va incorporar al dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia²⁵ com a article 190, d'on va passar íntegrament a la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovada el 30 de setembre de 2005, com a article 196, i superaria també, sense cap esmena, el tràmit davant les Corts Generals. Arribaria així al redactat definitiu de l'Estatut com a article 195, un cop revisada la numeració dels articles com a conseqüència de les modificacions experimentades pel text arribat del

21. M. Carrillo (ed.), H. López Bofill, A. Torres, *Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2006, vol. I, p. 372.

22. Base vuitena, punt 1: "... En matèries de la seva competència exclusiva, la Generalitat pot celebrar acords i convenis amb altres entitats polítiques espanyoles i d'altres estats", *op. cit.*, 167.

23. "... La Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot celebrar acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències", *op. cit.*, p. 372.

24. Cfr. "Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya elaborada per una ponència del conjunt dels grups parlamentaris", BOPC núm. 211, de 28 de juliol de 2005.

25. BOPC núm. 213, d'1 d'agost de 2005, *op. cit.*, p. 518.

Parlament de Catalunya. Això no obstant, l'article ha estat impugnat pel Partit Popular en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'Estatut, per la qual cosa la seva interpretació i aplicació dependrà, en última instància, d'allò que resolgui el Tribunal Constitucional.

2.2. Contingut i abast dels acords d'acció exterior

L'examen del contingut d'aquest precepte requereix l'anàlisi de diverses qüestions. D'entrada, cal fixar-se en el fet que l'article 195 de l'Estatut només fa referència a "acords de col·laboració", sense qualificar-los expressament d'acords "exters" o "internacionals". La vinculació d'aquests acords amb l'acció exterior de la Generalitat només es visualitza en la interpretació sistemàtica del precepte, tenint en compte la seva ubicació al capítol III del títol V de l'Estatut, dedicat, precisament, a l'acció exterior de la Generalitat.

En segon lloc, cal precisar a què es refereix l'Estatut quan fa referència a "acords de col·laboració", la qual cosa requereix la determinació de llur abast objectiu i subjectiu. Des del punt de vista objectiu, l'element fonamental és la distinció d'aquests acords respecte dels tractats internacionals. Ras i curt, els acords d'acció exterior de l'article 195 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya no són tractats internacionals. Tot i que l'article 195 ha estat impugnat per la seva presumpta incidència en l'*ius contrahendi* de l'Estat, es pot afirmar que tant el tenor literal del text estatutari com l'estudi dels antecedents de la seva elaboració revelen de manera prou clara la voluntat de distingir els acords d'acció exterior respecte dels tractats internacionals. Pel que fa al text de l'Estatut, s'observa, fonamentalment, la regulació diferenciada d'aquests acords, previstos en l'article 195, respecte dels tractats internacionals, als quals fa esment l'article 196, quan regula la participació de la Generalitat en els convenis i tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol. Aquesta distinció es veu confirmada, d'altra banda, pels antecedents legislatius del precepte. La memòria explicativa que acompanyava les propostes de l'Institut d'Estudis Autònoms en matèria d'acció exterior de la Generalitat destacava com una de les novetats d'aquelles propostes "el reconeixement de la capacitat de la Generalitat per celebrar acords de col·laboració que no constitueixen tractats o convenis internacionals".²⁶

Amb tot, cal reconèixer que la diferència entre els acords exteriors i els tractats internacionals quedava més ben reflectida en la proposta de reforma de l'Estatut de 30 de setembre de 2005, en la qual estava previst que la Generalitat pogués concloure preacords internacionals en matèries de competència exclusiva amb l'autorització de l'Estat (art. 197.3) i també signar, en nom del Govern, tractats i convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències, igualment amb la prèvia autorització estatal (art. 197.4).²⁷ Els acords d'acció exterior es consideraven, per tant, com quelcom diferent dels preacords i tractats internacionals mitjançant els quals la Generalitat participava en l'*ius contrahendi* de l'Estat, amb l'autorització d'aquest. Tanmateix, els referits paràgrafs de l'article 197 (196 en la redacció definitiva de l'Estatut) es van suprimir en el tràmit de l'Estatut davant la Comissió Constitucional del Congrés.²⁸ Per tant els acords de l'article 195 de l'Estatut són els únics que pot concloure la Generalitat amb governs i ens públics d'altres estats, es distingeixen dels tractats internacionals als quals al·ludeix l'article 196, en determinar les facultats de la Generalitat respecte de la seva subscripció per part de l'Estat. D'acord amb això, es pot afirmar, a reserva d'allò que resolgui el Tribunal Constitucional en relació amb l'article 195 de l'Estatut, que el text estatutari actual no reconeix cap forma d'*ius contrahendi* de la Generalitat, ni tan sols de participació de la Generalitat en l'*ius contrahendi* de l'Estat.

Aquesta distinció dels acords d'acció exterior respecte dels tractats internacionals és coherent, d'altra banda, amb els principis del dret internacional públic i també amb l'ordenament jurídic espanyol. Des del punt de vista del dret internacional públic, cal tenir en compte que aquest s'aplica exclusivament a les relacions entre subjectes de dret internacional, qualitat aquesta reservada als estats i a les organitzacions internacionals. Aquesta doctrina es va fixar, inicialment, en l'àmbit jurisprudencial, on es va determinar que "un contracte que no és un contracte signat entre estats en la seva capacitat de subjectes de dret internacional ha d'estar basat en el dret nacional d'algun país",²⁹ la qual cosa implicava, per exclusió, que el dret inter-

27. *Op. cit.*, vol. II, p. 457.

28. Dictamen de la Comissió Constitucional, de 21 de març de 2006. M. Carrillo, H. López Bofill, A. Torres, *op. cit.*, vol. II, pp. 606-607.

29. Tribunal Permanent de Justícia Internacional, *Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France. Affaire relative au paiement, en or, des emprunts fédéraux brésiliens émis en France*. Série A, núm. 20-21.

nacional públic només es podia aplicar als acords signats entre estats com a subjectes de dret internacional. Aquest principi va ser recollit per la Convenció de Viena sobre Dret dels Tractats que defineix els tractats internacionals com acords celebrats per escrit entre estats i regits pel dret internacional.³⁰ En conseqüència, els acords d'acció exterior que subscriuen els ens diferents dels estats, com és el cas dels governs no centrals, no es consideren tractats internacionals, i no els és d'aplicació la Convenció de Viena. Aquesta afirmació es pot recolzar, d'altra banda, en els antecedents de la negociació de la Convenció de Viena, en la qual es va rebutjar la possibilitat d'incloure en el seu àmbit d'aplicació els acords subscrits per les subdivisions internes dels estats.³¹

Des de la perspectiva de l'ordenament jurídic espanyol, la jurisprudència constitucional ha reconegut aquest mateix principi en incloure l'*ius contrahendi*, és a dir, la conclusió de tractats, dins de la competència exclusiva estatal en matèria de relacions internacionals. La determinació de l'abast d'aquesta reserva de l'*ius contrahendi* a l'Estat ha evolucionat, tanmateix, des d'una concepció maximalista, per la qual s'atribuïa en exclusiva a l'Estat la capacitat per a concertar pactes internacionals,³² cap a una posició més matisada, en la qual s'admet que el concepte de *relacions internacionals* no es pot identificar amb qualsevol tipus d'activitat d'abast o projecció exterior, de manera que les comunitats autònomes poden dur a terme activitats amb projecció externa sempre que no afectin el nucli dur de les relacions internacionals, competència exclusiva de l'Estat, segons l'article 149.1.3 de la Constitució.³³ D'acord amb això, es va concloure que les comunitats autònomes no poden subscriure tractats internacionals amb estats sobirans, però poden dur a terme activitats amb projecció exterior que es considerin necessàries i convenientes per a l'exercici de les seves competències, no impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi*, no originin obligacions immediates i actuals davant de poders pú-

30. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Viena, 23 de maig de 1969. BOE núm. 142, de 13/6/1980. Article 2.1.

31. Una detallada explicació d'aquesta negociació es pot trobar a X. Pons Ràfols, E. Sagarra, *op. cit.*

32. STC 137/1989 (Ple), de 20 de juliol de 1989. Conflicte positiu de competència núm. 156/1985.

33. STC 165/1994 (Ple), de 26 de maig de 1994. Conflicte de competència núm. 1501/1998.

blics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat i no generin responsabilitat d'aquest davant d'estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals.³⁴ A partir d'aquesta jurisprudència, s'ha pogut sostenir que els acords d'acció exterior de les comunitats autònomes poden ser de tres tipus, que no comportarien un estatut de subjectes de dret internacional, ni gaudir de representació internacional ni celebrar tractats internacionals: els acords de projecció internacional de les competències autonòmiques, els acords polítics o *gentlemen agreements* i els contractes internacionals.³⁵ Els acords de projecció internacional de les competències de les comunitats autònomes es conclouen en l'àmbit de competències d'aquestes, i es poden comparar amb els denominats "acords administratius" que admet la pràctica de tots els estats.³⁶ Aquests acords administratius poden ser, en uns casos, acords provisionals previs a la subscripció d'un tractat internacional; en altres són acords tècnics concertats per les administracions, i, finalment, en uns altres poden ser "acords de gestió" de tractats internacionals, pels quals es procedeix a la seva execució o se'n modifica o estén l'àmbit d'aplicació de les seves disposicions, sense aplicar-hi el règim propi dels tractats internacionals. Un exemple significatiu d'aquest tipus d'acords en la pràctica del Govern espanyol és el "Memoràndum d'entesa sobre col·laboració entre el Ministeri d'Educació i Ciència i The British Council", de 15 de juny de 1987, referent a la impartició dels cursos de llengua anglesa a les escoles espanyoles, i els convenis establerts en el seu desenvolupament.³⁷ Dins l'àmbit de la Generalitat de Catalunya es pot citar una rica pràctica d'acords signats pels diferents departaments de la Generalitat, organismes autònoms i altres entitats públiques, com ara empreses i universitats públiques, amb entitats públiques estrangeres en relació amb els seus àmbits de competències i, fins i tot, l'atribució expressa d'aquesta funció en les normes reguladores d'aquests

34. STC 165/1994, FJ 6.

35. O. Casanovas i La Rosa, "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales". A *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*. Oñati, IVAP, 1994, pp. 58-59.

36. Sobre la distinció entre tractats internacionals i acords internacionals administratius en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, cfr. Abogacía del Estado, "Ámbito de aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1970", Fonament jurídic II.

37. Cfr. Reial decret 717/2005, de 20 de juny, pel qual es regula l'ordenació dels ensenyaments en els centres acollits al conveni entre el Ministeri d'Educació i Ciència i The British Council. BOE 160, de 6/7/2005. Suplement en català núm. 14, de 16 de juliol de 2005.

ens. Així, per exemple, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya té entre les seves funcions la d'"establir intercanvis de col·laboració i, eventualment, concertar convenis amb altres centres amb funcions similars, estatals o estrangers",³⁸ la signatura dels quals correspon al director o directora de l'Escola,³⁹ que n'haurà de donar compte al Consell Rector. En un altre cas, el del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA), els estatuts atribueixen al president del Comitè Executiu l'exercici de la representació ordinària del Consorci i, més concretament, la funció de "signar acords i convenis en la línia d'afavorir el compliment dels objectius del COPCA".⁴⁰ Tenint en compte que aquests objectius se centren a "impulsar, afavorir i fomentar la internacionalització de l'economia de Catalunya",⁴¹ s'entén que, dins d'aquests "acords i convenis", es consideren compresos els signats amb entitats de tercers estats. I tant és així que el COPCA ha subscrit per la part catalana el Programa d'acords industrials Quebec-Catalunya amb el Ministeri de Desenvolupament Econòmic, Innovació i Exportació del Quebec.⁴² En alguna altra ocasió s'ha fet referència directament a la subscripció de convenis o acords amb entitats estrangeres, com és el cas de la Llei del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009, que preveu la formalització de propostes i accions de col·laboració en l'elaboració d'activitats estadístiques a través d'un acord o conveni de col·laboració.⁴³

Els acords polítics són aquelles declaracions d'intencions o acords que, regides pel principi de bona fe, no comporten compromisos subjectes al dret internacional públic sinó que generen obligacions de caràcter polític i exigibles només en aquest àmbit.⁴⁴ Acostumen a adoptar formes de "declaració d'intencions", "memorandum" o similars, que són

38. Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, DOGC núm. 826, de 8/4/1987, art. 3,k.

39. Llei 4/1987, cit., art. 12,h.

40. Estatuts del Consorci de Promoció Comercial de Catalunya, aprovats per Decret 29/1998, de 4 de febrer. DOGC núm. 2577, de 12/2/1998, art. 14.

41. *Ibidem*, art. 3.

42. Sobre aquest acord es pot consultar l'adreça següent: <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/page/web/portail/fr/ministere/service.prt>.

43. Llei 2/2006, de 6 de març, del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009. DOGC núm. 4593, de 15/3/2006, art. 28.

44. J. A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho internacional público y relaciones internacionales*. 10a ed. Madrid, Tecnos, 2006, p. 92.

observades amb suspicàcia des de l'Administració general de l'Estat. De tota manera, més que no pas el nom emprat, el que permet definir un acord com a polític és la voluntat de les parts expressada en el text mateix, sigui expressament o de forma implícita. En aquest sentit, L. di Marzo considera que un acord que es declara subjecte al dret i que inclou la previsió d'un sistema de solució de controvèrsies s'ha de considerar com un acord jurídic,⁴⁵ de manera que, per eliminació, l'acord que no contingui aquestes previsions s'haurà de considerar de caràcter polític.

Un exemple d'aquests acords polítics és la "Declaració comuna" entre el Govern del Quebec i el Govern de la Generalitat de Catalunya de 17 de febrer de 2003.⁴⁶ En aquest cas es va utilitzar una denominació ("declaració comuna") que és pròpia dels comunicats diplomàtics, i, cosa que és més significativa, l'objecte de l'acord es refereix de forma expressa a la instauració de mecanismes de concertació política,⁴⁷ l'objecte dels quals, d'altra banda, es defineix d'una forma extremadament àmplia.⁴⁸

L'última de les modalitats esmentades, els "contractes internacionals", inclouria tots els acords subscrits per les comunitats autònomes amb ens estrangers de dret públic, empreses o particulars, concertats amb la finalitat de promoure les seves competències pròpies i que no estan subjectes al dret internacional. Cal advertir, tanmateix, que, de conformitat amb els principis establerts pel dret comunitari europeu,⁴⁹

45. L. di Marzo, "The Legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities". A *Canadian Yearbook of International Law*, 1978, pp. 198-200.

46. El text de l'acord es pot consultar a la pàgina web del Ministeri de Relacions Exteriors del Quebec.

47. "Constatant que l'entorn internacional ha estat profundament modificat des de l'inici dels vincles formals establerts entre el Quebec i Catalunya, acorden ampliar el marc de la cooperació i instaurar mecanismes de concertació política..."

48. Aquests mecanismes de concertació política han de tenir per objecte les polítiques d'integració continental, tant a Europa com a Amèrica, les polítiques d'immigració, el procés de mundialització i els seus efectes, la defensa i la promoció de la diversitat cultural i la cooperació al desenvolupament.

49. STJCE de 13 de gener de 2005, Ass. C-84/03, *Comisión de las Comunidades Europeas c. España*. En aquella ocasió, el Tribunal comunitari va declarar que l'exclusió a priori de l'àmbit d'aplicació del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques de les relacions entre les administracions públiques, els seus organismes públics i, en general, les entitats de dret públic no mercantils constituïa una adaptació incorrecta del dret intern a les directives 93/36 i 93/37.

aquest tipus d'acords només podran acollir-se a l'article 195 de l'Estatut quan es puguin encabir en l'exclusió de l'article 4.1.c de l'LCSP, és a dir, quan es celebri amb un en públic i la seva naturalesa no sigui la d'un contracte subjecte a la mateixa llei.⁵⁰

Els acords d'acció exterior de l'article 195 de l'Estatut d'Autonomia no comporten, per tant, una relació de tipus contractual sino que es configuren com una tècnica de col·laboració entre poders públics per assolir els objectius que els són propis. És a dir, a diferència dels contractes, en els quals es concilien els interessos diversos de les parts en el just equilibri que tots dos pacten, i estan subjectes als principis de publicitat i concurrència, en els convenis, no hi ha interessos diversos de les parts sinó un únic interès comú que les parts plasmen en el conveni.⁵¹ Aquesta distinció, que opera en relació amb els convenis i contractes entre les administracions públiques d'un mateix estat, es pot traslladar als acords entre poders públics de diversos estats, que podran donar lloc a contractes o bé a convenis, segons quin sigui l'objecte d'aquest acord. Si l'objecte de l'acord es pot encabir en alguna de les modalitats típiques que preveu la normativa vigent en matèria de contractes administratius, aquest s'haurà de tramitar per la via contractual, segons les normes aplicables al contracte de què es tracti. En canvi, si el que s'estableix és un mecanisme de col·laboració per atènyer uns objectius comuns, s'estarà en presència d'un conveni.

La conclusió és que els acords d'acció exterior que subscrigui la Generalitat o qualsevol altre ens no central són viables com a mecanisme de col·laboració entre les administracions o ens signants, però no per a concertar prestacions pròpies dels contractes administratius, i així eludir la tramitació d'un expedient de contractació, quan això és requerit per la normativa vigent. Per posar un exemple, un conve-

50. Llei 30/2007 de 31 d'octubre "de contratos del sector público" (en endavant LCSP), art. 4.1.c. "Están excluidos del ámbito de la presente ley [...] los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que por su naturaleza tengan la consideración de contratos sujetos a esta ley" (subratllat de l'autor).

51. Ariño y Asociados, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Granada, Comares, 2002-2005.

ni entre un departament de la Generalitat i un organisme públic d'investigació d'un tercer país no pot tenir per objecte l'encàrrec d'un estudi a aquest organisme, ja que la realització d'estudis és matèria pròpia d'un contracte de consultoria o de serveis.

El concepte d'*acord d'acció exterior* quedaria, així, referit a aquells acords o convenis que tinguin per objecte la concertació d'accions entre poders públics de cara a un interès comú. Un exemple seria el "Segon conveni específic per a l'aplicació del Conveni-marc de cooperació transfronterera", signat entre el Consell General dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya el 27 de juny de 2007.⁵² Aquest conveni té per objecte, segons el seu apartat 2, la realització de tot un seguit d'accions, com són la creació d'un Comitè de Seguiment amb la missió i l'objectiu de constituir un Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer i l'organització dels treballs del Comitè de Seguiment creat a aquest efecte; a més, estudiar la viabilitat de la creació d'un fons financer comú i de la participació de les dues institucions en els òrgans de decisió de diversos organismes d'interès comú, dinamitzar les relacions bilaterals a través de l'organització de visites protocol·làries i intercanvis professionals i afavorir el desenvolupament de col·laboracions estables en l'àmbit cultural i treballar per a la difusió d'accions existents d'interès comú.

Així mateix, es pot donar el cas que una mateixa acció duta a terme per dos o més governs no centrals pertanyents a diversos estats sigui objecte, a la vegada, d'un conveni de col·laboració i d'un, o diversos, contractes administratius. Aquest és el cas de les operacions en el marc de la iniciativa comunitària Interreg, en el qual s'insereix, d'una banda, el marc de relacions entre les diverses administracions que participen en aquelles operacions, que s'estableix mitjançant un conveni, i la contractació de les diferents prestacions vinculades a llur desenvolupament, que es du a terme per cadascuna de les administracions participants d'acord amb el seu dret propi i en l'àmbit de les seves competències.⁵³

52. El text del conveni es pot consultar a la pàgina web de l'Euroregió: http://www.euregio.eu/lac_070627.html.

53. "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 7 de mayo de 2001 "Cooperación Interregional" – Capítulo C de la iniciativa comunitaria Interreg III – Comunicación de la Comisión C(2001) 1188 final" DOUE núm. C 141 de 15/05/2001 pp. 2-12. Apartat 37.

Tenint en compte els principis exposats, l'article 195 de l'Estatut pot emparar un ventall amplíssim i divers d'acords tant pel que fa al seu objecte com als possibles *partenaires* de la Generalitat amb qui signar-los. És a dir, els acords d'acció exterior previstos per l'Estatut no es limiten als convenis de cooperació amb governs no centrals d'altres estats sinó que poden incloure també els convenis o acords que s'estableixin amb qualsevol tipus d'entitats públiques o privades de tercers estats que tinguin per objecte el desenvolupament de l'acció exterior de la Generalitat, àdhuc els governs centrals de tercers estats. També es poden considerar compresos en el concepte d'*acord exterior* de l'article 195 de l'Estatut aquells acords que la Generalitat signa conjuntament amb l'Estat o amb altres comunitats autònomes i un estat estranger i una de les seves subdivisions o governs no centrals, o bé amb altres organitzacions internacionals o organismes de la Unió Europea, com seria el cas dels "convenis i contractes tripartits", ja esmentat.

2.3. La incidència dels principis de lleialtat institucional i de bilateralitat sobre l'acció convencional exterior de la Generalitat. Especial referència als convenis de cooperació transfronterera

Les relacions entre la Generalitat de Catalunya i el Govern central pel que fa a l'activitat convencional exterior es basen en el principi de lleialtat institucional. En estar reconeguts dos àmbits d'actuació exterior –les "relacions exteriors" de l'Estat i l'"acció exterior" autonòmica– és imprescindible fonamentar aquestes relacions en el principi de cooperació. La cooperació requereix, al seu torn, l'honestedat d'ambdues parts, en el sentit de tenir una autèntica voluntat de compartir els seus respectius poders, que en principi són exclusius, però que requereixen rel·ligar-se amb altres intervencions públiques.⁵⁴ Per aquest motiu, l'article 195 de l'Estatut reflecteix el principi segons el qual les relacions de la Generalitat amb l'Estat han de partir del principi de lleialtat institucional, vinculat amb la idea de la voluntarietat de les relacions de col·laboració i el respecte estricte de la titularitat de les competències,⁵⁵ enunciat per l'article 3 del mateix Estatut. La

54. Informe Pi i Sunyer sobre *Comunidades Autónomas* 1992. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1993, p. 512.

55. J. Ridao, *Curs de Dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona, Ariel, 2007, p. 374.

relació del principi de lleialtat institucional amb els convenis d'acció exterior de la Generalitat es veu reflectida en el text de l'article 195 de l'Estatut, a partir de dos elements fonamentals. El primer, que la Generalitat ha de signar els acords de l'article 195 de l'Estatut "per a la promoció dels interessos de Catalunya" i "en l'àmbit de les seves competències", i el segon, l'obligació que s'imposa als òrgans de representació exterior de l'Estat de prestar el suport necessari a la Generalitat. Les referències a "la promoció dels interessos de Catalunya" i a "l'àmbit de les seves [de la Generalitat] competències" poden, a primera vista, semblar reiteratives –la promoció dels interessos de Catalunya és l'objectiu de l'exercici de les competències de la Generalitat– o contradictòries en la mesura que l'ús de l'expressió "promoció dels interessos de Catalunya" dóna la impressió d'autoritzar la Generalitat per a subscriure qualsevol acord o conveni exterior que es consideri necessari des del punt de vista dels interessos de Catalunya, mentre que "l'àmbit de les seves competències" fa l'efecte de restringir l'activitat de la Generalitat en aquest camp a allò que estrictament són les competències que li reconeix l'Estatut.

Tanmateix, aquestes interpretacions es poden descartar si es posa en relació l'article 195 de l'Estatut amb l'article 36.7 de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE),⁵⁶ el text del qual està redactat en els següents termes:

"En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas."

L'article 195 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'article 36.7 de la LOFAGE es complementen: amb "la promoció dels interessos de Catalunya" i "l'àmbit de les competències [de la Generalitat]" es corresponen "els objectius i interessos de la política exterior d'Espanya" i "el compliment de les funcions que té encomanades l'Administració general de l'Estat a l'exterior". És a dir, d'una banda hi ha unes com-

56. Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE núm. 90, de 15/4/1997.

petències i funcions materials que corresponen, respectivament, a la Generalitat de Catalunya i a l'Administració general de l'Estat, i, de l'altra, uns objectius finalistes de cadascuna d'aquestes administracions, els "objectius i interessos de la política exterior d'Espanya", en el cas de l'Administració general de l'Estat, i la "promoció dels interessos de Catalunya", en el cas de la Generalitat. D'acord amb això, la contraposició entre "objectius i interessos de la política exterior d'Espanya" i "promoció dels interessos de Catalunya" permet delimitar els respectius àmbits d'actuació exterior de l'Administració general de l'Estat i de la Generalitat, mentre que la referència *in fine* al suport dels òrgans de representació exterior de l'Estat a les iniciatives de la Generalitat posa de manifest el caràcter bilateral i recíproc de la lleialtat institucional. Estat i Generalitat han de desenvolupar la seva activitat exterior en l'àmbit de les seves respectives competències i col·laborar mútuament.

El principi de lleialtat institucional deriva així en un altre dels principis que integren el marc polític de les relacions entre la Generalitat i el Govern central, com és el de bilateralitat. El principi de bilateralitat, delimitat inicialment per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, apareix esmentat per primera vegada de forma expressa per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i es pot definir com la necessitat d'articular uns mecanismes bilaterals o multilaterals de coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes.⁵⁷ D'acord amb això, l'aplicació del principi de bilateralitat en relació amb l'acció exterior de la Generalitat s'ha de definir a partir de la seva coordinació amb la política exterior de l'Estat, que s'ha d'establir a partir d'aquests mecanismes bilaterals o multilaterals. A aquest efecte, el mateix Estatut preveu un mecanisme específic, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que té com a funcions pròpies la participació i la col·laboració de la Generalitat en l'exercici de les competències estatals que afecten la Generalitat de Catalunya i l'intercanvi d'informació i l'establiment, quan escaigui, de mecanismes de col·laboració en les respectives polítiques públiques i els assumptes d'interès comú.⁵⁸ Una de les funcions que la comissió bilateral esmentada té atribuïdes expressament és, justament, el seguiment de l'acció exterior de l'Estat que afecti les competències pròpies de la Generalitat,⁵⁹

57. J. Ridao, *op. cit.*, p. 374.

58. Estatut d'Autonomia de Catalunya, art. 183.1.

59. Estatut d'Autonomia de Catalunya, art. 183.2.h.

la qual cosa permet vincular l'acció exterior amb els objectius de l'article 183.1 de l'Estatut, incloent-hi el que fa referència a l'acció exterior de la Generalitat, la seva relació amb l'activitat exterior de l'Estat i l'establiment dels mecanismes de participació i cooperació entre la Generalitat i l'Estat que siguin necessaris en aquest àmbit. La instauració d'aquest tipus de mecanismes no és, d'altra banda, aliena a allò que estableix la normativa bàsica de l'Estat. Concretament, la LRJPAC⁶⁰ preveu al seu article 5 l'establiment de conferències sectorials i altres òrgans de cooperació, de composició bilateral o multilateral, d'àmbit general o d'àmbit sectorial, en les matèries en què hi hagi interrelació competencial.

Pel que fa als acords d'acció exterior que pugui subscriure la Generalitat, aquests mecanismes de participació i cooperació poden incidir-hi de dues maneres. La primera, mitjançant la informació recíproca en el si de la Comissió Bilateral prevista en l'Estatut o, si s'escau, de conferències sectorials o d'altres òrgans de cooperació. La segona, a través de convenis de col·laboració amb participació de l'Estat i de la Generalitat, siguin de caràcter general, per tal de coordinar les seves respectives actuacions exteriors, o de caràcter específic, subscrits conjuntament pel Govern de l'Estat i el Govern de la Generalitat amb governs o institucions públiques de tercers estats.

La posada en pràctica d'aquestes fórmules de cooperació ha de comportar un canvi profund en les concepcions que, en la pràctica del Govern central, s'han mantingut respecte de l'acció exterior autonòmica. A la vegada, aquest canvi en el Govern central ha de repercutir en una major confiança i col·laboració per la part autonòmica, sempre tenint present el respecte a les competències pròpies.

En efecte, i tal com ja s'ha exposat, la pràctica del Govern central envers l'acció exterior de les comunitats autònomes s'ha mogut entre l'oposició frontal, una tolerància no exempta de recel i un intent d'endegar i controlar les actuacions dutes a terme en aquest àmbit. Pel que fa, concretament, als acords en matèria d'acció exterior, cal fer un especial esment de l'aplicació del Conveni-marc europeu

60. Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

de cooperació transfronterera del 21 de maig de 1980.⁶¹ El referit conveni, subscrit en el si del Consell d'Europa, té per objecte facilitar un marc jurídic per a la cooperació transfronterera entre autoritats i col·lectivitats territorials. A aquests efectes es preveuen diversos mecanismes, un dels quals és la conclusió d'instruments entre les referides autoritats i col·lectivitats territorials. El Conveni-marc permet, tanmateix, que els estats part supeditin o condicionin la subscripció d'aquests acords entre autoritats territorials a la conclusió de tractats internacionals amb l'Estat al qual aquestes pertanyin, opció aquesta a la qual es va acollir el Regne d'Espanya.⁶² I en aquest sentit, la ratificació per l'Estat espanyol del Conveni-marc esmentat va estar acompanyada d'una declaració, de la qual es desprèn que la signatura dels instruments de col·laboració entre autoritats i col·lectivitats territorials frontereres queda subjecta a la celebració d'acords interestatals o, si no n'hi ha, a la conformitat expressa dels governs de les parts implicades. És a dir, els acords de cooperació transfronterera signats per autoritats i col·lectivitats territorials frontereres s'han de signar en el marc d'un tractat o conveni interestatal de cobertura, o bé, en absència d'aquest conveni de cobertura, han de tenir la conformitat expressa dels governs centrals respectius.⁶³

El Conveni-marc de 1980 ha estat modificat per dos protocols annexos que han ampliat l'abast dels acords als quals aquell fa referència. El primer d'aquests protocols, signat el 9 de novembre de 1995,⁶⁴ va establir unes "provisions addicionals" d'acord amb les quals les parts contractants havien de reconèixer i respectar el dret de les col·lectivitats territorials a concloure acords transfronterers amb col·lectivitats o autoritats d'altres estats, d'acord amb el procediment establert als seus estatuts, de conformitat amb el dret internacional i en la mesu-

61. *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980*. Ratificat per Instrument de 10 de juliol de 1990. BOE núm. 248, de 16 d'octubre de 1990.

62. C. Fernández de Casadevante Romani, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*. Madrid, Dilex, 2001, p. 62.

63. Aquest tipus de convenis de cobertura van generar, ja de bon començament, un important debat doctrinal. Cfr. M. A. Clotet i Miró, *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991, pp. 218-219.

64. *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*. Estrasburg, 9 de novembre de 1995. *European Treaty Series*, núm. 159.

ra que aquests acords s'adeqüin als compromisos internacionals de les parts.⁶⁵ Així mateix, s'estableix el principi segons el qual un acord de cooperació transfronterera només genera responsabilitats per a aquelles parts que l'hagin conclòs.⁶⁶ El segon protocol addicional, datat el 5 de maig de 1998,⁶⁷ amplia l'abast del Conveni de 1980 per tal que aquest pugui ser aplicable no només a la cooperació transfronterera, sinó, de forma més àmplia, a la que anomena "cooperació interterritorial", entesa com qualsevol acció concertada amb l'objecte d'establir relacions entre comunitats o autoritats territorials de les parts contractants, diferents de les relacions de cooperació transfronterera de les entitats veïnes, inclosa la conclusió d'acords de cooperació amb comunitats o autoritats d'altres estats.⁶⁸ No menys interessant, el protocol de 1998 concreta que el dret de les autoritats territorials a establir acords entre elles, s'estén a la negociació i la redacció d'aquests acords.⁶⁹

El Govern espanyol, que no ha ratificat cap dels dos protocols addicionals esmentats, ha anat aplicant el Conveni-marc de 1980 en els termes de la declaració que hi va formular en el moment de la seva ratificació. En conseqüència, la seva pràctica s'ha vist reflectida en dos tipus d'actuacions. La primera, la manifestació, mitjançant una forma simplificada de tractat internacional, de la conformitat dels governs centrals en relació amb un acord prèviament subscrit per unes col·lectivitats territorials determinades. La segona, la subscripció de tractats de cobertura que facin referència, de forma genèrica, a to-

65. *Ibidem*, art. 1.1. "Each Contracting Party shall recognise and respect the right of territorial communities or authorities under its jurisdiction and referred to in Articles 1 and 2 of the Outline Convention to conclude transfrontier co-operation agreements with territorial communities or authorities of other States in equivalent fields of responsibility, in accordance with the procedures laid down in their statutes, in conformity with national law and in so far as such agreements are in keeping with the Party's international commitments".

66. *Ibidem*, art. 1.2.

67. *Protocol no. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Interterritorial Co-operation*. Estrasburg, 5 de maig de 1998. *European Treaty Series*, núm. 169.

68. *Ibidem*, art. 1. "For the purpose of this Protocol, «interterritorial co-operation» shall mean any concerted action designed to establish relations between territorial communities or authorities of two or more Contracting Parties, other than relations of transfrontier co-operation of neighbouring authorities, including the conclusion of co-operation agreements with territorial communities or authorities of other States".

69. *Ibidem*, art. 2.1.

ta l'activitat convencional transfronterera que duguin a terme les col·lectivitats territorials d'un espai fronterer determinat. Un exemple del primer d'aquests supòsits és el Bescanvi de cartes entre França i Espanya, de 21 d'octubre de 1994, relatiu a la construcció d'un pont internacional sobre el riu Major, entre Maçanet de Cabrenys i Costouges.⁷⁰ Aquest bescanvi de cartes confirmava un acord contret en el marc de l'Euroregió, entre Catalunya i la regió de Languedoc-Roussillon, que es va publicar al BOE conjuntament amb el bescanvi de cartes.⁷¹

El segon supòsit correspon als tractats sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials subscrits pel Regne d'Espanya, respectivament, amb França (Tractat de Baiona) i Portugal (Tractat de València), abans esmentats. El Tractat de Baiona determina quines són les entitats territorials a les quals s'aplica (art. 2), preveu la conclusió de convenis com a mitjà de cooperació transfronterera entre entitats territorials (art. 3), fixa les regles referents al dret aplicable a aquests convenis (art. 4), la creació d'organismes de cooperació transfronterera (arts. 5 a 7), l'execució dels convenis (arts. 8 a 10) i preveu el control dels convenis per la Comissió franco-espanyola de cooperació fronterera entre entitats territorials, constituïda per bescanvi de cartes de 21 d'octubre de 1994, i integrada per representants d'ambdós governs signants (art. 11). Al Tractat de València s'ha establert una exhaustiva regulació del dret aplicable a les obligacions sorgides d'aquests convenis de cooperació transfronterera,⁷² la creació d'organismes de co-

70. *Canje de Cartas de fechas 19 y 21 de octubre de 1994, constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la República de Francia para la construcción de un puente internacional sobre el río Major entre las localidades de Maçanet de Cabrenys (España) y Costouges (Francia)*. BOE núm. 274, de 16/11/1994.

71. Cfr. S. Beltrán García, *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2001, pp. 50-51.

72. Art. 6.2 del Tractat. Vid. supra. El dret aplicable a les obligacions es detalla en l'article 6.2 del Tractat de la següent manera:

a) Quan es tracti d'una obligació jurídica directament derivada d'un conveni de cooperació, el dret aplicable és el de la part on s'hagi de complir l'obligació;

b) Quan es tracti d'una obligació el compliment de la qual necessiti la formalització d'un o diversos contractes amb tercers, el conveni ha de determinar l'entitat signant responsable de la contractació; quant a la formalització del contracte, és aplicable la legislació de contractes públics de la part a què pertanyi la instància o entitat contractant; quant a l'execució del contracte pel contractista, és aplicable el dret de la part on s'hagin de complir les obligacions provinents del contracte;

operació,⁷³ la jurisdicció competent per a la solució de controvèrsies⁷⁴ i els supòsits de responsabilitat per danys i perjudicis.⁷⁵ Així mateix, s'atribueix la supervisió i l'avaluació del seguiment del Tractat a una Comissió mixta hispano-portuguesa (art. 8), designada pels governs espanyol i portuguès.⁷⁶

Dels convenis de Baiona i València destaca la voluntat de subjectar l'activitat convencional dels ens territorials a unes pautes determinades i, sobretot, la supervisió i control d'aquests convenis –establerta de forma més o menys directa– per uns òrgans paritaris intergovernamentals, en els quals no està garantida la representació dels ens territorials afectats.⁷⁷ Per tant, es pot considerar que, més que no pas uns mecanismes de cooperació estat-comunitats autònomes, el que institueixen són uns mitjans de supervisió i control de l'estat sobre l'activitat exterior de les comunitats autònomes afectades.⁷⁸

Les mateixes observacions es poden fer en relació amb el Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost, relatiu a la comunicació prèvia a l'Administració general de l'Estat i la publicació oficial dels convenis de co-

73. En aquest aspecte, l'article 6.2 es remet als articles 10 i 11 del mateix tractat, relatius, respectivament, a la creació d'organismes sense personalitat jurídica (comunitats de treball i grups de treball), que es poden constituir mitjançant un conveni de col·laboració, i la constitució d'organismes amb personalitat jurídica, que hauran d'adoptar la forma d'"Associação de Direito Público" o d'"Empresa Intermunicipal", en el cas de les entitats portugueses, i de consorci, en el cas de les espanyoles.

74. Art. 6.3 del Tractat. La jurisdicció competent per a la solució de controvèrsies és la de la part el dret de la qual sigui aplicable.

75. D'acord amb l'article 6.4, "llevat del que disposa un conveni internacional de caràcter especial aplicable, quan en el procés d'execució d'una obligació jurídica directament derivada d'un conveni de cooperació es produeixin danys o perjudicis a tercers, és aplicable, tant pel que fa a la determinació de responsabilitat de l'Administració com pel que fa al procediment d'exigir-la, el dret intern de la part a què pertanyi la instància o entitat causant dels danys o perjudicis esmentats".

76. Art. 8 del Tractat.

77. El Tractat de Baiona preveu la participació en les reunions de la Comissió de representants de les entitats territorials "cuando los asuntos del orden del día lo requieran" (art. 11 del Tractat).

78. L'exigència d'un acord marc amb el Govern central canadenc com a requisit previ a la signatura dels tractats internacionals del Quebec ha estat percebut com un mitjà de control de les autoritats centrals sobre les activitats de les províncies que, en conseqüència, ha incrementat el dèficit federatiu al Canadà. Cfr. J. F. Caron, G. Laforest, C. Vallières-Roland, "El dèficit federatiu al Canadà". A A-G. Gagnon (dir.), *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona, IEA, 2007, p. 148.

operació transfronterera de comunitats autònomes i entitats locals amb entitats territorials estrangeres.⁷⁹ Com el seu nom indica, aquest reial decret, que va substituir el procediment de conformitat expressa previst per la declaració formulada per Espanya al Conveni-marc de 1980,⁸⁰ obliga les comunitats autònomes i les entitats locals a comunicar a l'Administració general de l'Estat, amb anterioritat a la seva signatura, els convenis de cooperació transfronterera que tinguin previst subscriure. Aquesta comunicació determina que els esmentats convenis puguin produir efectes a Espanya. La no comunicació, com en general, la vulneració dels límits establerts al Conveni europeu o en altres tractats internacionals, faculta l'Estat per a fer valer la seva oposició, utilitzant els mitjans previstos per a resoldre les controvèrsies amb les comunitats autònomes i les entitats locals. D'altra banda, i per tal que aquests convenis puguin produir efectes davant de tercers diferents dels seus signants, es preveu que siguin publicats en el BOE.⁸¹

Si es comparen aquest tipus de previsions amb el marc establert per l'Estatut d'Autonomia de 2006, resulta força dubtós que es puguin considerar compatibles amb els principis de lleialtat institucional i bilateralitat que el caracteritzen i que abans s'han descrit. L'establiment de comissions intergovernamentals per al seguiment dels acords o convenis autonòmics, en principi sense participació autonòmica (o amb participació autonòmica per gentilesa del Govern central), o l'exigència de comunicació prèvia establerta pel Reial decret 1317/1997, són, per si mateixos, contraris a aquests principis. La incompatibilitat del sistema vigent amb els principis estatutaris es manifesta, finalment, en que les facultats de control de l'Estat sobre l'activitat convencional autonòmica no tenen una reciprocitat en el reconeixement a les comunitats autònomes d'un mecanisme que els permeti impugnar un tractat o acord internacional de l'Estat que pugui vulnerar les se-

79. BOE núm. 207, de 29/8/1997.

80. J. Alcaide Fernández, "Las regiones autónomas en el Derecho Internacional: entre la relevancia y la indiferencia", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56/2004, p. 93.

81. Art. 2 del Reial decret 1317/1997. En aplicació d'aquest precepte, es van publicar el Conveni de Cooperació Transfronterera entre Navarra i Aquitània, de 9 de juliol de 2000, per resolució de la Secretaria d'Estat d'Organització Territorial de l'Estat de 28 d'agost de 2000 (BOE núm. 217, de 9 de setembre de 2000) i els convenis de col·laboració entre Aragó i les regions franceses de Midi Pyrenées i Aquitània (BOE núm. 297, de 12 de desembre de 2001). Sobre la publicació dels acords de la Generalitat, vid. supra.

ves competències llevat de la solució amistosa o del recurs ordinari d'inconstitucionalitat, previst en l'article 161.1.a de la Constitució.⁸²

No es pot oblidar, certament, que l'Estat assumeix la responsabilitat internacional pels actes de les comunitats autònomes,⁸³ la qual cosa s'ha argumentat per a justificar aquesta potestat de coordinació o control sobre l'activitat exterior autonòmica. Tanmateix, els mateixos convenis "de cobertura" semblen posar en dubte aquesta relació entre la responsabilitat internacional de l'Estat i les obligacions derivades dels convenis autonòmics d'acció exterior. En aquest sentit cal esmentar la previsió continguda al Tractat de Baiona, segons la qual els convenis comprometen exclusivament les entitats territorials signants, de manera que les parts firmants del tractat (és a dir, els estats espanyol i francès) no queden compromesos en cap supòsit per les obligacions contingudes als convenis.⁸⁴ Si s'entén que el Tractat de Baiona es fonamenta, precisament, en la responsabilitat de l'Estat pels actes exteriors dels ens subestatals, aquesta previsió resulta, si més no, sorprenent.

Pels motius exposats, es pot entendre que cal replantejar el marc actualment vigent en relació amb els convenis de cooperació transfronterera. En aquesta revisió, els convenis de cooperació transfronterera estatals haurien de perdre el caràcter fiscalitzador que actualment es pot desprendre d'aquests convenis i convertir-se en un instrument de col·laboració de l'Estat en l'actuació exterior de la Generalitat, en els termes de l'article 195 de l'Estatut i també de l'article 36.7 de la LOFAGE o de l'article 5 de la LRJPAC. A aquests efectes, seria convenient que l'Estat espanyol subscrigués els protocols annexos al Conveni-marc de cooperació transfronterera de 1980, retirés la declaració formulada en el moment de la ratificació d'aquell conveni i revisés els convenis de cooperació transfronterera actualment vigents. Un primer pas en aquesta direcció podria ser, no obstant, la determinació d'un marc estable de participació autonòmica

82. G. Jáuregui, *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*. Oñati, IVAP, 1989, p. 34.

83. A. Mangas Martín, *op. cit.*, p. 255.

84 Tractat de Baiona, art. 4.2: "Los Convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes. Las Partes Contratantes en ningún modo quedarán comprometidas por las consecuencias de las obligaciones contenidas en los Convenios concluidos entre entidades territoriales o por la puesta en práctica de tales Convenios".

en els mecanismes de seguiment dels convenis de cooperació transfronterera.

3. Règim jurídic dels acords d'acció exterior

3.1. La qüestió de la denominació

Un tema conflictiu vinculat als acords d'acció exterior ha estat la seva denominació. Per part de l'Administració general de l'Estat s'ha vist sempre amb recel la utilització, en relació amb aquest tipus d'acords, de termes com *conveni*, *protocol* o *memorandum d'entesa*, perquè es considera aquesta terminologia com a pròpia dels tractats internacionals.⁸⁵ Els redactors de l'Estatut, han estat prudents en aquest aspecte i han prescindit de la utilització de cap d'aquests termes, de manera que el text estatutari els denomina, simplement, "acords de col·laboració", sense qualificar-los expressament d'"exterior" o "internacionals". De tota manera, l'argumentació del Govern central en aquest aspecte es pot considerar prou discutible. En efecte, la Convenció de Viena, si bé defineix estrictament allò que cal entendre per "tractat internacional", és summament oberta pel que fa a llur denominació: qualsevol acord per escrit entre estats i regit pel dret internacional serà considerat com a tractat internacional, sigui quina sigui la seva denominació particular.⁸⁶ No existeix, per tant, una reserva de denominacions pròpies i exclusives dels tractats internacionals, llevat, és clar, del mateix terme *tractat internacional*. En canvi, la mera denominació d'un acord exterior autonòmic com a protocol, conveni o memorandum no podrà mai per si mateixa generar una confusió d'aquest acord amb un tractat internacional. Si les comunitats autònomes no són subjectes de dret internacional i, per tant, no poden concertar tractats internacionals, un document subscrit per una comunitat autònoma no pot ser mai, per aquesta sola raó, un tractat internacional, encara que se li doni una denominació similar a la utilitzada pels acords internacionals de l'Estat. No hi ha, doncs, cap possibilitat de confusió en aquest supòsit.

85. J. L. Pardo Cuervo, *op. cit.*, p. 80.

86. Convenció de Viena, art. 2.1 *in fine*.

A això cal afegir que el terme *conveni* és el que s'utilitza tant en la mateixa Constitució com en la normativa sectorial sobre procediment administratiu i contractació del sector públic per referir-se als acords que es concerten entre comunitats autònomes o bé entre Estat i comunitats autònomes i que no tenen caràcter de contractes administratius. Més encara, la LRJPAC atorga la denominació de "protocols generals" als convenis que es limiten a "establir pautes d'orientació política sobre l'actuació de cada Administració en un assumpte d'interès comú o a fixar el marc general i la metodologia per dur a terme la col·laboració en una àrea d'interrelació competencial o en un assumpte d'interès mutu".⁸⁷ Per tant, ni des del punt de vista del dret internacional públic ni de l'ordenament espanyol ha d'haver cap inconvenient en la utilització de termes com "conveni" o "protocol" per a denominar els acords exteriors autonòmics.

3.2. Procediment de subscripció dels acords d'acció exterior en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya

a) Capacitat per a subscriure els acords d'acció exterior

L'article 195 de l'Estatut d'Autonomia està ubicat en el capítol de l'Estatut referent a "l'acció exterior de la Generalitat". Per tant, en principi, s'entén que és la Generalitat de Catalunya l'ens que es compromet a través dels acords que regula el precepte esmentat. Però aquesta afirmació condueix a preguntar-se què s'entén per "Generalitat de Catalunya" i qui té capacitat per a representar-la. La resposta no és simple. D'acord amb l'article 2.1 de l'Estatut, la Generalitat és el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. Aquest sistema institucional el descriuen els paràgrafs 2 i 3 del mateix article 2 de l'Estatut. Segons l'article 2.2, la Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les institucions esmentades al capítol V del títol II –Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell de l'Audiovisual de Catalunya–, als quals s'afegeixen els ens locals, sense perjudici de llur autonomia, en els termes de l'article 2.3. A la vegada, i en els termes de l'article 68 de l'Estatut, el Govern dirigeix l'ac-

87. Art. 4.5 LRJPAC.

ció política i l'administració de la Generalitat, per la qual cosa caldria entendre que la referència al Govern comprèn tant el Govern de la Generalitat i els seus departaments com els organismes autònoms i empreses públiques, consorcis i els altres ens que en depenen. Per tant, el terme *Generalitat* a l'Estatut es refereix a una institució complexa d'autogovern, integrada pel conjunt de poders que formen la comunitat autònoma, com ja era en l'Estatut de 1979.⁸⁸ D'acord amb això, la potestat de subscriure acords d'acció exterior establerta per l'article 195 de l'Estatut d'Autonomia no es limita estrictament al Govern de la Generalitat, sinó que es predica de tots els ens integrats en aquesta institució complexa d'autogovern. Tots ells poden, en l'àmbit de les seves competències, subscriure acords de col·laboració exterior.

Aquest concepte omnicomprensiu de la Generalitat porta cap a una segona qüestió, i és determinar quins han de ser l'òrgan o òrgans competents per a representar la Generalitat en la subscripció d'aquests acords. No existeix cap previsió en la normativa vigent que faci referència de forma explícita a aquesta qüestió, si bé, d'acord amb la normativa vigent, es pot fer una distinció entre els acords signats en nom "de la Generalitat", "del Govern de la Generalitat" (o, fins i tot, "de l'Administració de la Generalitat") i els convenis signats pels diferents departaments de la Generalitat i pels organismes autònoms i altres ens públics com són les universitats públiques o les empreses públiques.

Pel que fa al primer tipus d'acords, cal tenir present que, segons l'Estatut (art. 67.1), la més alta representació de la Generalitat correspon al president o presidenta. Des de la perspectiva de la signatura d'acords i convenis d'acció exterior, es pot interpretar que aquesta "més alta representació" comporta la potestat de signar aquests acords en nom de la Generalitat. Tanmateix, aquesta previsió no es veu reflectida en l'ordenament jurídic vigent. L'única referència a la capacitat del president de la Generalitat per a signar convenis, com a manifestació de l'alta representació de la Generalitat que li és, és la continguda a l'article 60 de la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu,⁸⁹ que només es refereix als convenis i els acords de

88. E. Albertí, "Elements distintius de l'autonomia de Catalunya". A VVAA, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, 3a. ed. Barcelona, Marcial Pons /IEA, 2002, p. 79.

89. Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat. DOGC núm. 216, de 21 d'abril de 1982.

cooperació amb les comunitats autònomes.⁹⁰ En canvi, no es fa cap esment de les relacions amb administracions d'altres estats, o amb organismes internacionals, ni de la signatura de convenis d'acció exterior. De tota manera, aquesta omisió no ha de ser obstacle per a entendre que "la més alta representació de la Generalitat", en els termes previstos en l'Estatut, permeti incloure la capacitat per a mantenir aquest tipus de relacions i subscriure els acords o convenis corresponents.⁹¹

Pel que fa als departaments de la Generalitat, l'article 12 de la Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat reconeix als consellers les competències de "representar el Departament corresponent"⁹² i "signar, en nom de la Generalitat, els contractes relatius a assumptes propis del Departament en els termes establerts per la normativa vigent".⁹³ La indefinició del terme "assumptes propis del Departament" permet encabir-hi els contractes, convenis i acords amb entitats d'altres estats que tinguin relació amb aquests "assumptes propis". En qualsevol cas, i aplicant aquest criteri en relació amb el reconeixement de l'àmbit "exterior" de les competències autonòmiques, es desprèn que els consellers i conselleres de la Generalitat són competents per a signar els acords administratius internacionals en l'àmbit d'actuació dels seus departaments respectius. Així, per exemple, el conveni relatiu al pont sobre el Riu Major, abans esmentat, va ser signat en nom de la Generalitat pel conseller de Política Territorial i Obres Públiques. Una qüestió diferent és que un conseller o consellera, o un altre òrgan inferior, pugui subscriure

90. Correspon al president de la Generalitat "mantenir les relacions amb les altres administracions de l'Estat i llurs administracions i signar els convenis i els acords de cooperació amb les Comunitats Autònomes".

91. El projecte de Llei de la Presidència de la Generalitat i del Govern, actualment en fase de tramitació parlamentària, no ha resolt aquesta qüestió d'una forma completa. En efecte i segons l'article 10 del projecte, el president de la Generalitat té atribuït, com a part de "la més alta representació de la Generalitat", el manteniment de les relacions "en l'àmbit internacional" (paràgraf a). Tot seguit, però (art. 10, b), se li atribueix la signatura dels convenis i els acords de cooperació amb les comunitats autònomes. D'acord amb això, caldria entendre que la competència del president de la Generalitat per signar els acords d'acció exterior ha de derivar, en qualsevol cas, de l'article 10,a), tot i que no es fa ci esment exprés d'aquests acords.

92. Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, art. 12.a. DOGC núm. 1234, de 22 de desembre de 1989.

93. *Ibidem*, art. 12.k.

un acord d'acció exterior en nom i representació de la Generalitat, supòsit aquest al qual s'ha acudit amb relativa freqüència en la pràctica.⁹⁴ En principi, aquesta actuació pot estar emparada en els supòsits de delegació de competències i d'autorització de signatura previstos en la normativa vigent,⁹⁵ però seria aconsellable regular amb més detall els casos en els quals es pot dur a terme aquesta delegació i els òrgans a favor dels quals es pot delegar la competència o es pot autoritzar la signatura (consellers o consellers i altres òrgans). Aquesta regulació es podria establir a través de la llei que reguli els acords i convenis de la Generalitat prevista a l'Estatut.

Finalment, les persones titulars de la presidència o la direcció d'altres organismes que formen part de la Generalitat, així com els rectors o rectores de les universitats públiques catalanes, tenen la capacitat de subscriure els acords amb entitats similars d'altres estats dins l'àmbit de les seves competències, tal com s'ha exposat més avall.

b) Tramitació i publicació

Les disposicions relatives a la tramitació dels acords d'acció exterior de la Generalitat són molt escasses. El mateix Estatut sembla ignorar aquests acords d'acció exterior quan, en el seu article 177, disposa l'establiment per llei del règim jurídic aplicable als convenis signats per la Generalitat. Atès el context d'aquest article –ubicat a la secció primera del capítol I del títol V, relativa a la col·laboració amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes–, aquest mandat només pot fer referència als convenis signats per la Generalitat amb l'Estat o amb altres comunitats autònomes. Evidentment, tampoc són aplicables als acords d'acció exterior les previsions de l'article 178, referent a convenis amb altres comunitats autònomes, i que comprenen l'aprovació del Parlament, la comunicació a les Corts Generals i la publicació al DOGC. Entenem, no obstant això, que aquesta mancança de l'Estatut no impedeix que la llei que reguli els convenis de la Generalitat amb l'Estat pugui incloure també els acords d'acció exterior dins del seu

94. La "Declaració conjunta entre el Govern del Quebec i el Govern de la Generalitat de Catalunya", de 17 de febrer de 2003, va ser signada pel llavors conseller en cap, i el "segon conveni específic", de 27 de juny de 2007, ha estat signat pel secretari general de la Vicepresidència.

95. Llei 13/1989, arts. 40 a 42.

àmbit d'aplicació, almenys en allò que fa referència als supòsits en els quals cal l'aprovació del Parlament i la publicació al DOGC.

Mentrestant, la regulació aplicable a la tramitació dels acords d'acció exterior dins l'àmbit de la Generalitat és la que estableix el Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació, modificat pel Decret 322/2006, de 22 d'agost.⁹⁶

El Decret 52/2005 va establir unes normes relatives als convenis de col·laboració i cooperació signats per l'Administració de la Generalitat amb l'Estat o altres comunitats autònomes i va establir un registre al qual s'han d'inscriure els convenis al·ludits. El Decret 322/2006 –aprovat tot just l'Estatut havia entrat en vigor– va estendre'n l'àmbit d'aplicació als acords d'acció exterior i va establir un tràmit específic per aquests acords, com és la tramesa a la Secretaria de Relacions Internacionals (actualment, d'Afers Exteriors) de “la documentació que sigui necessària als efectes oportuns” (seria convenient que algú clarifiqués el sentit d'aquesta críptica redacció).⁹⁷ Pel que fa a les previsions ja contingudes anteriorment en el Decret 52/2005, algunes poden ser també d'aplicació als acords d'acció exterior, com les relatives al contingut dels convenis (art. 4), l'obligació de publicació (art. 9) i, en general, les disposicions relatives a la creació i organització del Registre de convenis de col·laboració i cooperació i al procediment d'inscripció al Registre i publicació (capítol II).

La tramitació dels acords d'acció exterior planteja dues qüestions en les quals es dona una evident asimetria en relació amb els acords amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes. D'una banda, la necessitat d'aprovació pel Govern i pel Parlament, i de l'altra, la seva publicació. En el cas dels convenis amb l'Estat i altres comunitats autònomes, ambdós supòsits han estat objecte de regulació expressa a l'Estatut i la normativa que el desenvolupa. En canvi, no s'ha establert cap revisió al respecte pel que fa als acords d'acció exterior.

Tot i que aquesta diferència de tractament no sembla tenir un excessiu fonament, es poden esbrinar alguns criteris útils per a deter-

96. DOGC núm. 4704, de 24/8/2006.

97. *Ibidem* art. 5.

minar els supòsits d'intervenció del Govern i del Parlament en relació als acords d'acció exterior i els casos en que aquests acords han de ser publicats. D'entrada, es pot considerar que l'aprovació dels acords d'acció exterior pel Govern serà necessària sempre que es comprometi la Generalitat com a tal com a tal, en la mesura que la Generalitat actua amb personalitat jurídica única i és dirigida pel Govern. Més sorprenent, en canvi, és la no previsió d'un tràmit d'aprovació o autorització del Parlament. Si s'ha pogut afirmar que el Parlament de Catalunya és un òrgan representatiu del poble de Catalunya, que desenvolupa respecte del poble de Catalunya una funció paral·lela a la que les Corts Generals desenvolupen respecte del conjunt del poble espanyol,⁹⁸ no queda excessivament clar per quin motiu no s'ha previst en l'Estatut un tràmit d'autorització parlamentària o, si més no, d'informació al Parlament en relació amb els acords d'acció exterior, tràmit que, per cert, ha estat previst en alguns estatuts d'autonomia reformats recentment.⁹⁹ A això cal afegir que, en relació amb els convenis amb altres comunitats autònomes, s'ha previst expressament l'autorització del Parlament, quan el conveni n'afecti les facultats legislatives i la informació al Parlament en els altres casos.¹⁰⁰ Aquest mateix criteri es podria utilitzar en relació amb els acords d'acció exterior, que requeririen així l'autorització parlamentària quan afectin les facultats legislatives del Parlament i la informació al Parlament en els altres casos. De tota manera, sembla que aquests requisits no serien aplicables als acords signats pels departaments de la Generalitat i altres ens públics en el seu respectiu àmbit d'actuació, de la mateixa manera que els acords internacionals administratius dels ministeris del govern de l'Estat no se sotmeten a la informació, i menys encara a l'autorització, de les Corts Generals.

La publicació al DOGC dels acords d'acció exterior, tot i que l'Estatut no en fa esment (a diferència, novament, dels convenis amb l'Estat i altres comunitats autònomes), es pot considerar exigible, de conformitat amb l'article 9 del Decret 52/2005, aplicable també als acords d'acció exterior. La publicació, en qualsevol cas, s'ha d'interpretar com un requisit d'eficàcia, tant si es pren com a referència la nor-

98. X. Pibernat Domènech, "El Parlament". A *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, IEA, 1988, vol. III, pp. 92-95.

99. Estatut de la Comunitat Valenciana, art. 62.4; Estatut de Castella i Lleó, art. 67.1.

100. Art. 178.3 de l'Estatut.

mativa referent als tractats internacionals¹⁰¹ com la normativa vigent en matèria de procediment administratiu.¹⁰² D'acord amb el que es desprèn de la legislació reguladora del Diari Oficial de la Generalitat,¹⁰³ el DOGC ha de ser el mitjà de publicació oficial dels acords d'acció exterior i el referent per a la seva eficàcia, sense perjudici que aquests acords siguin també publicats al BOE. Això obligaria a revisar les actuals normes del Reial decret 1317/1997, abans esmentades, que només reconeixen eficàcia als convenis o acords autonòmics d'acció exterior que són publicats al BOE.

L'establiment d'aquest requisit de publicació al DOGC ha de suposar, d'altra banda, un canvi important respecte a la pràctica fins ara seguida per la Generalitat, on, per regla general, la informació sobre aquests acords apareix de forma incompleta i dispersa en diverses pàgines web i documents dels diversos departaments i organismes. La incorporació dels acords d'acció exterior al Registre de Convenis de la Generalitat ha estat un pas en la direcció correcta, però les necessitats de transparència i de seguretat jurídica fan necessària la generalització de la seva publicació oficial.

3.3. Dret aplicable

La determinació del dret aplicable als acords d'acció exterior de la Generalitat de Catalunya presenta dos problemes fonamentals. El primer, la no subjecció d'aquests acords al règim propi dels tractats internacionals, la qual cosa aboca la seva regulació a l'esfera dels drets estatals, amb la possibilitat consegüent de conflictes i interferències d'ordenaments i jurisdiccions. El segon, la impossibilitat de fer valdre la supremacia de l'Administració pública, principi fonamental de la contractació administrativa, a les relacions amb uns ens que també són administracions o poders públics d'altres estats –molts dels quals, per cert, no reconeixen el règim diferenciat de la contractació dels poders públics–, de manera que aquesta es pot veure desproveïda dels

101. Art. 1.5 del Codi Civil. Cfr. A. Mangas Martín, "La recepción del derecho internacional por los derechos internos". A Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16a ed. Madrid, Tecnos, 2007, p. 246.

102. Art. 60 LRJPAC.

103. Cfr. Llei 2/2007, de 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, art. 2.

seus propis privilegis i potestats, de les seves innovacions legislatives i del seu fur jurisdiccional.¹⁰⁴

A aquests efectes, una qüestió preliminar és la de concretar què s'entén per "ordenament jurídic propi" als efectes de la determinació de la normativa aplicable als acords exteriors de la Generalitat. Entenem que, en tot cas, aquest és l'ordenament aplicable a la Generalitat de Catalunya. En efecte, si es posa en joc l'article 195 de l'Estatut –que institueix la capacitat de la Generalitat per a concloure acords d'acció exterior– amb l'article 115.1 del mateix Estatut, que es refereix als supòsits d'eficàcia jurídica extraterritorial de les normes de la Generalitat,¹⁰⁵ es pot arribar a la conclusió que les normes que estableixi la Generalitat en relació amb els acords d'acció exterior tindran eficàcia extraterritorial i, en conseqüència, es podran fer valdre directament davant dels poders públics i dels tribunals d'altres estats. De tota manera, i almenys fins que no es dicti la normativa sectorial específica corresponent per la Generalitat, l'ordenament jurídic propi de la Generalitat relatiu als acords exteriors de la Generalitat és la normativa bàsica de l'Estat referent als convenis de col·laboració entre administracions públiques, figura jurídica a la qual es pot assimilar millor els referits acords. Per tant, es pot considerar d'aplicació a aquests acords el règim jurídic propi dels convenis de col·laboració a l'LCSP considerats com a negocis o relacions jurídiques excloses de l'àmbit d'aplicació de la legislació sobre contractes del sector públic. És a dir, s'han de regular per llurs normes especials, i pels principis de la mateixa llei per a resoldre els dubtes i llacunes que s'hi puguin presentar,¹⁰⁶ i se'ls poden aplicar supletòriament les normes de dret administratiu i, si no n'hi ha, les normes de dret privat.¹⁰⁷ En tot cas la referència a "les normes especials" permet donar cabuda a les normes pròpies de la Generalitat, que es podran integrar, en allò que no prevegin expressament, pels principis de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de contractació pública.

104. E. Jiménez Aparicio (coord.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Cizur Menor, Aranzadi, 2002, pp. 1081-1082.

105. R. Riu Fortuny, "La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències". A *La distribució de competències... Op. cit.*, pp. 81 ss.

106. LCSP, arts. 4.1.c i 4.2.

107. LCSP, art. 19.2.

Tanmateix, no es pot oblidar que el que caracteritza els acords d'acció exterior és el seu element d'"internacionalitat" derivat de la presència d'autoritats públiques de diversos estats i que comporta la concurrència de diferents ordenaments jurídics. Aquest problema es pot resoldre, bé mitjançant la subjecció expressa per les parts a un sol ordenament jurídic determinat, bé a través de l'establiment d'unes regles o criteris que permetin l'aplicació dels ordenaments jurídics de les diferents parts. A això cal afegir els supòsits als quals puguin ser d'aplicació a un acord exterior autonòmic les normes de dret comunitari europeu de dret internacional públic, o bé d'una organització internacional determinada.

La subjecció a un únic ordenament jurídic dels acords entre administracions públiques de diferents estats és la fórmula emprada, precisament, pel Tractat de Baiona,¹⁰⁸ que determina que el dret aplicable a les obligacions contingudes als convenis conclosos entre entitats territorials serà el d'una de les parts contractants. L'aplicació d'aquesta fórmula resulta problemàtica des del moment que una o diverses parts en l'acord han de renunciar a l'aplicació de l'ordenament jurídic propi i al fur que aquest els reconeix com a poders públics. En efecte, la regla de l'autonomia de la voluntat, fonamental en el dret internacional privat, i que permet a les parts en un contracte escollir l'ordenament al qual sotmeten les seves relacions contractuals, no pot ser d'aplicació als contractes i convenis de les administracions públiques. L'administració pública, quan contracta o convenia no actua amb autonomia de la voluntat, sinó que ho ha de fer amb subjecció als fins que li atribueixen la llei, sovint condensats en l'expressió *interès públic* o *interessos generals*.¹⁰⁹ Per tant, fins i tot en el cas que es deixi a les parts en un conveni entre governs no centrals la determinació del dret aplicable, aquesta determinació no podrà mai anar contra aquest interès públic. Per aquest motiu, si un acord d'acció exterior de la Generalitat s'ha de sotmetre a un dret estranger, entenem que cal incloure-hi les estipulacions necessàries per a preservar els interessos públics, tal com, en termes generals, preveu la disposició addicional primera de l'LCSP en relació amb els contractes administratius subscrits a l'estranger.

108. Art. 4 del Tractat.

109. R. Bustillo Bolado, *Convenios y contratos administrativos. Transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*. Cizur Menor, Aranzadi, 2001, pp. 83-84.

Una segona opció ha estat l'establiment de regles per a determinar els supòsits d'aplicació dels diversos ordenaments que puguin estar implicats. Aquestes regles es poden establir de forma expressa, com es va fer en el Tractat de València, que va fixar els següents principis en relació amb els acords i convenis formalitzats a la seva empara:

a) Quan es tracti d'una obligació jurídica directament derivada d'un conveni de cooperació, el dret aplicable és el de la part on s'hagi de complir l'obligació.

b) Quan es tracti d'una obligació el compliment de la qual necessiti la formalització d'un o diversos contractes amb tercers, el conveni ha de determinar l'entitat signant responsable de la contractació; quant a la formalització del contracte, és aplicable la legislació de contractes públics de la part a què pertanyi la instància o entitat contractant; quant a l'execució del contracte pel contractista, és aplicable el dret de la part on s'hagin de complir les obligacions provinents del contracte.

Aquestes previsions es completen amb una clàusula de tancament que determina l'aplicació, en tot allò que no prevegi el mateix tractat, dels "principis generals del dret administratiu portuguès i espanyol" i la normativa sobre contractes públics d'ambdós estats,¹¹⁰ i es preveu la signatura, pels estats espanyol i portuguès, d'un conveni complementari d'execució del tractat, en cas que l'aplicació d'aquest "mostri la necessitat de completar amb regles específiques el règim jurídic dels convenis de cooperació".¹¹¹

110. Art. 6.5. "En el que no preveu aquest Tractat pel que fa al règim jurídic dels convenis de cooperació transfronterera, són aplicables, respectivament, els principis generals del dret administratiu portuguès i espanyol, així com:

a) A Portugal, les normes que regulen els contractes de dret públic, amb les adaptacions necessàries.

b) A Espanya, les normes que regulen els convenis de col·laboració entre administracions públiques, així com les normes espanyoles que tenen el caràcter de dret supletori de les anteriors, tant els principis generals de la Llei de contractes de les administracions públiques com les normes de dret privat".

111. Art. 6.6 "En cas que l'aplicació d'aquest Tractat mostri la necessitat de completar amb regles específiques el règim jurídic dels convenis de cooperació, les parts poden concloure un conveni internacional que doni execució al Tractat".

Aquesta exhaustiva regulació no és, però, la norma general. La definició del dret aplicable es fa normalment en termes molt amplis i ambigus, i, en un nombre considerable de casos, no se'n fa ni esment. A més, cal tenir present que no tots els estats comparteixen el sistema del *droit administratif*, de manera que allò que en el nostre ordenament està clarament conceptuat com a "conveni administratiu", dins d'una normativa específica dels contractes de les administracions públiques, en un altre país pot ser un simple contracte o conveni entre entitats públiques, sense gaires diferències amb un contracte privat. Per tant, és important trobar unes normes o principis que permetin, de forma general, definir el dret aplicable a les obligacions sorgides dels acords o convenis de col·laboració entre entitats públiques de diversos estats.

A aquests efectes, la solució més estesa ha estat l'aplicació de les tècniques del conflicte de lleis pròpies del dret internacional privat.¹¹² Tanmateix, l'aplicació genèrica de les regles de dret internacional privat per a solucionar aquests conflictes presenta diversos inconvenients. El primer, la possible incompatibilitat de l'aplicació d'aquestes regles de conflicte amb l'objectiu de preservar els interessos públics que s'imposa a les administracions públiques, al qual ja s'ha fet esment. El segon, el fet que l'aplicació de regles de conflicte, i remissió a un dret nacional, no permet cobrir la totalitat de situacions que es deriven de l'execució d'aquests convenis. Les regles sobre conflictes de lleis poden establir el dret aplicable a les obligacions que executi cadascuna de les parts d'acord amb el conveni, però no permeten cobrir els problemes que poden sorgir entre les parts en l'acord, com a conseqüència de la seva execució, com poden ser els derivats de l'existència de diverses versions lingüístiques de l'acord o conveni o el dipòsit dels convenis multilaterals.

Davant d'aquests problemes, sembla que la solució per a trobar un marc jurídic adient als acords entre governs no centrals ha de passar pel seu reconeixement pel dret internacional públic. En aquest sentit, cal recordar que la rigidesa dels criteris establerts per a definir els subjectes d'aquest ordenament havia estat ja criticada, a mitjan se-

112. M. Audit, "Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière". A VVAA, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*. Brussel·les, Bruylant, 2005, pp. 150-151.

gle passat, per autors com Hans Kelsen i Hersch Lauterpacht. Kelsen, aplicant el concepte de *subjecte de dret*, que participa en la creació de normes individuals però no és productor de normes generals, considerava que el fet que l'Estat sigui, a la vegada, productor de normes i subjecte de dret internacional no significa que no es puguin contemplar altres subjectes en aquest ordenament, en el sentit del dret intern.¹¹³ Lauterpacht, per la seva banda, considerava que el problema de si una determinada persona o òrgan és subjecte de dret internacional s'havia de resoldre "d'una manera pragmàtica, atenent l'experiència efectiva i la raó de ser de la norma com quelcom diferent d'una noció preconcebuda de quins poden ser subjectes de dret internacional".¹¹⁴ Aquesta objecció genèrica dins l'àmbit de la teoria dels subjectes de dret internacional s'ha vist reproduïda més concretament en relació amb els "contractes d'Estat". En aquest sentit, Charles Leben, que repren les consideracions de Kelsen, proposa, si bé amb caràcter restringit, l'aplicació del dret internacional públic als acords o contractes subscrits pels subjectes de dret internacional amb persones privades o, en general, ens que no tinguin la condició de subjectes d'aquest ordenament.¹¹⁵ En la mateixa línia, alguns autors han propugnat el naixement d'un nou dret *tertium genus* entre el dret internacional i els drets nacionals¹¹⁶ o, fins i tot, l'aplicació del dret comunitari europeu.¹¹⁷

En síntesi, les propostes esmentades van en la línia de subjectar l'acció exterior dels governs no centrals a un marc jurídic uniforme, el qual haurà d'estar, preferentment, dins l'àmbit del dret internacional públic. En el moment present, però, i tal com ja hem exposat, no és possible, en termes generals, l'aplicació d'aquest ordenament als governs no centrals i, en concret, no es pot aplicar la Convenció de Viena als acords d'acció exterior d'aquests governs. De tota manera, és possible observar algunes passes en la tendència cap a una obertura a l'aplicació del dret internacional públic. Així, per exem-

113. H. Kelsen, *La teoría pura del Derecho*, trad. esp., 2a ed. Mèxic DF, Editora Nacional, 1979, p. 82.

114. H. Lauterpacht, "The subjects of the Law of Nations", *Law Quarterly Review*, vol. 63, 1947, p. 444. Citat per M. A. Clotet i Miró, *op. cit.*, p. 45.

115. Ch. Leben, "Retour sur la notion de contrat d'État et sur le droit applicable à celui-ci". A *L'évolution du droit international. Mélanges offerts à Hubert Thierry*. París, Pedone, 1998, pp. 247-280.

116. M. A. Clotet, *op. cit.*, pp. 46-49.

117. N. Levrat, *op. cit.*, p. 34.

ple, els acords de cooperació signats per governs no centrals utilitzen una terminologia i incorporen unes previsions que són habituals en els tractats internacionals, com les clàusules que fan referència al reconeixement mutu de la capacitat de les parts, l'equivalència de la validesa de les diverses versions lingüístiques¹¹⁸ o altres qüestions relatives a l'aplicació o execució dels acords, com és el dipòsit en el cas d'acords multilaterals.¹¹⁹ Aquesta pràctica, en acabat, pot ser reconeguda com a norma consuetudinària de dret internacional i, fins i tot, regulada de forma expressa en un tractat internacional. A això cal afegir el reconeixement exprés d'aquest tipus d'acords per algun instrument internacional, com el ja esmentat Protocol núm. 2 del Conveni marc europeu de cooperació transfronterera, que els permetrà disposar d'una cobertura juridicointernacional.

La solució més desitjable seria, tanmateix, l'establiment d'un tractat internacional d'àmbit universal, o si més no europeu, que establís un marc genèric per als acords contrets per governs no centrals. Aquest tractat hauria de cobrir la denominació i el règim jurídic d'aquests acords i la seva relació amb la responsabilitat internacional de l'Estat.

Fins que això no passi, el dret internacional públic, i més concretament la Convenció de Viena sobre Dret dels Tractats, no serà aplicable als acords d'acció exterior dels governs no centrals. De tota manera, entenem que la Convenció de Viena, juntament amb la doctrina i la jurisprudència que l'envolten, pot oferir uns criteris molt útils per a la interpretació i l'aplicació d'aquells acords.

Finalment, cal fer referència a la possible aplicació del dret comunitari europeu a aquest tipus d'acords. A aquests efectes, el dret comunitari presenta l'avantatge d'oferir un marc jurídic comú al qual es podrien acollir aquests acords o convenis. Però el seu efecte es

118. La "Declaració Comuna" entre els governs de Catalunya i Quebec es va signar en dos textos, en llengua francesa i catalana, que fan igualment fe en cada idioma, principi idèntic al contingut a l'article 33 de la Convenció de Viena.

119. A tall d'exemple, es pot esmentar la "Carta de Bolonya" (Carta de les Regions Europees per a la Defensa del Litoral i la Promoció d'un Observatori Europeu Interregional per a la Defensa de les Costes del Mediterrani) de 22 de febrer de 2007, que preveu que l'original de la Carta ha de ser dipositat a l'Administració regional d'Emília-Romanya, que en trametrà còpia a les restants parts. El text de la Carta de Bolonya es pot consultar a l'adreça <http://www.beachmed.eu/portals/0/doc/documents/Avvenimenti/Bologna/20feb/2007/Carta>.

veuria limitat a aquells acords o convenis subscrits en el marc de les competències atribuïdes a la Unió Europea. De moment, el cas més significatiu d'aquesta aplicació, ha estat el dels "contractes i convenis tripartits per objectius", als quals s'ha fet al·lusió més avall. La diferència entre "contractes" i "convenis" està en el fet que els primers se celebren en aplicació directa d'una norma de dret comunitari vinculant, i els segons se celebren al marge d'una norma comunitària vinculant.¹²⁰ En qualsevol cas, es concerten entre la Comissió, els Estats membres i les entitats regionals i locals per a la consecució d'uns objectius comuns, per la qual cosa encaixen en la definició d'"acord d'acció exterior" que fa l'article 195 de l'Estatut, segons els criteris abans esmentats. I és en el cas dels "contractes" on es pot plantejar l'aplicació directa del dret comunitari a aquest tipus d'acords, per bé que l'escassetat de la pràctica d'aquests convenis fins al moment present impedeix valorar realment el que pot suposar aquesta aplicació de normes comunitàries als acords exteriors dels governs no centrals.

4. Solució de controvèrsies

La fixació de la normativa aplicable als acords d'acció exterior autonòmics ha de venir acompanyada per la determinació dels mitjans de solució de les controvèrsies relatives a la seva execució. Examinada la pràctica en aquesta matèria, és possible trobar mitjans de solució de tipus polític i de tipus jurídic. Els mitjans de tipus jurídic solen basar-se en la subjecció a una jurisdicció determinada. El Tractat de Baiona lliga aquesta qüestió amb el dret aplicable, de manera que la jurisdicció competent serà la de la part contractant, el dret de la qual ha estat escollit. En la mateixa línia, el Tractat de València estableix també, a aquests efectes, la competència de la jurisdicció de la part el dret de la qual sigui aplicable. La submissió de les controvèrsies entre les parts signants dels acords d'acció exterior als òrgans judicials és una de les característiques que permeten distingir-los dels tractats internacionals. Tanmateix, el recurs judicial en aquests supòsits es pot veure afectat per la Convenció de les Nacions Unides sobre les immunitats jurisdiccionals dels Estats i dels seus béns,¹²¹ que comprèn dins del

120. Cfr. *Comunicación de la Comisión*, op. cit., apartat 1.

121. *Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes*. Res. AG 59/38.

seu àmbit d'aplicació els elements constitutius d'un Estat federal o les subdivisions d'un Estat "que estiguin facultats per a realitzar actes de l'autoritat sobirana i actuïn en aquest caràcter", de manera que, en aquests supòsits, els governs no centrals gaudirien d'una immunitat jurisdiccional que impediria exercitar accions en contra seu davant dels tribunals de justícia.¹²² Evidentment, l'aplicació d'aquest precepte a la Generalitat de Catalunya dependrà de l'abast de les facultats de l'autoritat sobirana de les quals gaudeixi i, sobretot, de la ratificació per Espanya d'aquesta convenció de Nacions Unides.

A banda del recurs a la solució judicial, és possible també acudir als mitjans polítics o l'arbitratge. Pel que fa als mitjans de tipus polític, es pot citar a tall d'exemple el Conveni de 27 de juny de 2007, abans esmentat, el qual determina que "... la resolució de les controvèrsies en la interpretació i l'aplicació del conveni s'ha de resoldre amistosament mitjançant la consulta i la negociació entre les parts". El recurs a la negociació com a mitjà de solució de diferències està àmpliament admès en dret internacional públic (de fet, és el mètode més antic i el més utilitzat),¹²³ però per tal de produir efecte ha de conduir a un nou acord que resolgui la discrepància plantejada. L'arbitratge és la fórmula aconsellada per la legislació en matèria de contractes del sector públic¹²⁴ en els supòsits de contractació a l'estranger i seria, potser, la fórmula més àgil i efectiva per a resoldre les diferències sorgides dels acords d'acció exterior, en particular quan aquests comporten l'assumpció d'obligacions entre les parts. En aquests supòsits, si s'aplica la disposició addicional primera de l'LCSP, es podrà transigir amb l'autorització prèvia del Govern de la Generalitat.

5. Els acords exteriors de les entitats locals

Finalment, el marc de l'Estatut d'Autonomia de 2006 afecta els acords exteriors subscrits per les entitats locals. L'activitat exterior de

122. Art. 2.1.b.ii.

123. J. M. Sobrino Heredia, "La solución pacífica de controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)". A M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 16a ed. Madrid, Tecnos, 2007, p. 920.

124. LCSP, disposició addicional primera, apartat 3. Sobre la contractació administrativa a l'estranger; cfr. E. Jiménez Aparicio (coord.) *Comentarios a la Legislación de contratos de las administraciones públicas*. 2a ed. Cizur Menor, Aranzadi, 2002, pp. 1071 ss.

les entitats locals té un arrelament profund i una problemàtica molt complexa, que no és possible abordar aquí, per la qual cosa només es comentarà allò en el que es pot veure afectada pel nou Estatut.

En principi, els ens locals tenen reconeguda de manera específica la capacitat de concloure acords amb entitats locals d'altres estats, de conformitat amb l'article 10.3 de la Carta Europea d'Autonomia Local.¹²⁵ Ara bé, aquesta capacitat s'ha d'entendre en relació amb les competències de la Generalitat en matèria de règim local, i és així que l'article 199 de l'Estatut atribueix a la Generalitat la funció d'impulsar i coordinar, en l'àmbit de les seves competències, les accions exteriors dels ens locals i dels organismes i altres ens públics de Catalunya, sens perjudici de l'autonomia d'aquests. Entenem que l'aplicació d'aquest precepte obligarà a revisar les funcions de supervisió i control que exerceix l'Estat en relació amb els acords d'acció exterior dels municipis i altres ens locals, en els termes, sobretot, del Reial decret 1317/1997. Dins del nou marc estatutari, cal considerar que aquest tipus de funcions corresponen a la Generalitat, llevat que afectin de manera directa al títol estatal de "relacions internacionals", d'acord amb els principis establerts per la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Referències bibliogràfiques

ALBERTÍ, E., AJA, E., FONT, T., PADRÓS, X., TORNOS, J., *Manual de Dret Públic de Catalunya*, 3a. ed. Barcelona, Marcial Pons /IEA, 2002.

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., "Las regiones autónomas en el Derecho internacional: entre la relevancia y la indiferencia. El Reino de España y las Comunidades Autónomas", *Revista Andaluza de Administración Pública*, 56/2004, pp. 69-110.

ALLOTT, Ph., *Eunomia. New Order for a New World*. Oxford-Nova York, Oxford University Press, 1990.

ARIÑO y ASOCIADOS, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Granada, Comares, 2002-2005.

ATTINÀ, F., *El sistema político global* (trad. de J. Trejo Àlvarez). Barcelona, Paidós, 2001.

AUBY, J. B., "Globalización y descentralización", *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2001), pp. 7 ss.

AUDIT, M., "Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière". VVAA, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*. Brussel·les, Bruylant, 2005.

BELTRAN GARCIA, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

BUSTILLO BOLADO, R., *Convenios y contratos administrativos. Transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*. Cizur Menor, Aranzadi, 2001.

CARON, J. F., LAFOREST, G., VALLIÈRES-ROLAND, C., "El dèficit federatiu al Canadà", A A-G. Gagnon (dir.), *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona, IEA, 2007.

CARRILLO, M. (ed.), LÓPEZ BOFILL, H., TORRES, A., *Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2007.

CASANOVAS I LA ROSA, O., "La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales". A *La acción exterior y comunitaria de los länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*. Oñati, IVAP, 1994, pp. 58-59.

———. “Unidad y pluralismo en el Derecho internacional público”, *Cursos Euro-mediterráneos Banca de Derecho Internacional*. Castelló de la Plana, 1998.

CASSESE, S., “Lo spazio giuridico globale”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2002, pp. 323-340.

CIENFUEGOS MATEO, M., “El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas”. A *Estatuto y Unión Europea*. Barcelona, IEA, 2006.

CLOTET I MIRÓ, M. A., *La cooperació internacional dels municipis en el marc del Consell d'Europa*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1991.

DI MARZO, L., “The Legal Status of Agreements Concluded by Component Units of Federal States with Foreign Entities”. A *Canadian Yearbook of International Law*, 1978, pp. 197 i ss.

DOMINICÉ, Ch., “La personnalité juridique dans le système de droit des gens”. A *Theory of International Law at the Threshold of XXIst Century. Essays in Honour of Krzysztof Skubizewski*. La Haia, Kluwer, pp. 147-171.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*. Madrid, Dilex, 2001.

HELD, D., *La democracia y el orden global* (trad. de S. Mazzuca). Barcelona, Paidós, 1997.

JÁUREGUI, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las Relaciones Internacionales*. Oñati, IVAP, 1989.

JIMÉNEZ APARICIO, E. (coord.), *Comentarios a la Legislación de contratos de las administraciones públicas*. 2a ed. Cizur Menor, Aranzadi, 2002.

KELSEN, H., *La teoría pura del Derecho*, trad. esp. 2a ed. Mèxic DF, Editora Nacional, 1979.

LEBEN, Ch., “Retour sur la notion de contrat d'État et sur le droit applicable à celui-ci”, *L'évolution du droit international. Mélanges offerts à Hubert Thierry*. París, Pedone, 1998, pp. 247-280.

LEVRAT, N., “L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe”. A VVAA, *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts*. Brussel·les, Bruylant, 2005.

MANGAS MARTÍN, A., “La recepción del derecho internacional por los derechos internos”. A Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*. 16a ed. Madrid, Tecnos, 2007, p. 242 ss.

PARDO CUERDO, J. L., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*. Madrid, 1995.

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho internacional público y relaciones internacionales*. 10a ed. Madrid, Tecnos, 2006.

PIBERNAT DOMÈNECH, X., "El Parlament". A *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, IEA, 1988, vol. III, pp. 87 i ss.

PONS RÀFOLS, X., SAGARRA TRIAS, E., "La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 12. <www.reei.org>

RIDAO, J., *Curs de Dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona, Ariel, 2007.

SCHREUER, Ch., "The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?" 4 *European Journal of International Law* (1993).

SOBRINO HEREDIA, J. M., "Procedimientos de aplicación de las normas internacionales (II): La solución pacífica de controversias internacionales (los medios de arreglo diplomático y el arbitraje)". A M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*. 16a ed. Madrid, Tecnos, 2007, p. 916 ss.

UGALDE ZUBIRI, A. "La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada", *Cursos de Derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. PUV/EHU, 2006.

VARA ARRIBAS, G. "Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución". *Conferencia Internacional sobre "Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel"* Zaragoza, 5 y 6 de octubre de 2006. <www.fundacionmgimenezabad.es>

VIVER I PI-SUNYER, C. "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats". A Carles Viver i altres, *La distribució de competències en el nou Estatut*. Barcelona, IEA, 2007.

VVAA, *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, IEA, 1988.

RESUM

Una de les novetats introduïdes per l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 –i per la major part de les reformes estatutàries portades a terme entre 2006 i 2007– ha estat el reconeixement exprés de la capacitat de la Generalitat de Catalunya per a subscriure acords de cooperació exterior. Aquests acords, si bé havien constituït ja una pràctica consolidada i reconeguda tant a nivell doctrinal com jurisprudencial, mancaven d'un reconeixement legislatiu exprés que garantís la seguretat jurídica dels actes realitzats per les CCAA en la aplicació.

El nou marc estatutari dels acords autonòmics d'acció exterior suposa un canvi qualitatiu i quantitatiu en la concepció mateixa de l'autonomia. Es proposa aquí abordar el nou règim derivat de l'EAC de 2006, tenint present la perspectiva de la globalització de les relacions internacionals. A aquests efectes, es realitza un estudi del nou marc estatutari en dues parts. En la primera, s'analitza l'article 195 de l'Estatut, que regula de forma específica els acords d'acció exterior de la Generalitat de Catalunya i planteja que s'hi apliquin els principis de lleialtat institucional i bilateralitat. En la segona, s'examina el règim jurídic aplicable als acords d'acció exterior, concretament, la seva denominació, tramitació, dret aplicable i sistema de solució de diferències. Completa aquesta anàlisi una breu referència a la regulació en l'Estatut dels acords d'acció exterior dels ens locals.

Paraules clau: convenis; acció exterior; Administració de la Generalitat; comunitats autònomes; cooperació transfronterera; cooperació interregional.

RESUMEN

Una de las novedades introducidas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 –y por la mayor parte de las reformas estatutarias llevadas a cabo entre 2006 y 2007– ha sido el reconocimiento expreso de la capacidad de la Generalitat de Cataluña para suscribir acuerdos de cooperación exterior. Tales acuerdos, si bien habían constituido ya una práctica consolidada y reconocida tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, carecían de un reconocimiento legislativo expreso que garantizara la seguridad jurídica de los actos realizados por las CCAA en aplicación de los mismos.

El nuevo marco estatutario de los acuerdos autonómicos de acción exterior supone un cambio cualitativo y cuantitativo en la concepción misma de la autonomía. Se propone aquí abordar el nuevo régimen derivado del EAC de 2006, teniendo presente la perspectiva de la globalización de las relaciones internacionales. A tales efectos, se realiza un estudio del nuevo marco esta-

tutario en dos partes. En la primera, se analiza el artículo 195 del Estatuto, precepto que regula de forma específica los acuerdos de acción exterior de la Generalitat de Cataluña y plantea la aplicación a los mismos de los principios de lealtad institucional y bilateralidad. En la segunda, se examina el régimen jurídico aplicable a los acuerdos de acción exterior, concretamente, su denominación, tramitación, derecho aplicable y sistema de solución de diferencias. Completa este análisis una breve referencia a la regulación en el Estatuto de los acuerdos de acción exterior de los entes locales.

Palabras clave: convenios; acción exterior; Administración de la Generalitat; Comunidades Autónomas; cooperación transfronteriza; cooperación interregional.

ABSTRACT

The 2006 Catalan Statute of Autonomy explicitly recognizes the legal capacity of the Catalan government to subscribe agreements of cooperation with foreign institution as part of its foreign affairs' policy. The recognition of such a legal capacity is a novelty in itself since, although such agreements were an already consolidated practice supported both by the opinion of constitutional experts and by several rulings of the Constitutional Court, they lacked of any legal bases. This novelty introduced by the 2006 Catalan Statute sets up a new framework for the establishment of agreements as a part of the Autonomous Communities foreign affairs' policy that has been broadly adopted by most of the new statutes approved between 2006 and 2007, and, that, from a Spain-as-a-whole perspective, implies a modification of the very conception of political self-government.

This article explores this new legal framework taking into account the context of the globalization of international relations. In this sense, the new framework can be understood as a new instrument for the Autonomous Communities to have access and to play a role within the globalized and interconnected international context.

The article is divided into two sections. In the first one, it analyses, from a constitutional law approach, the content of the Catalan Statute's article that defines the capacity of the Catalan government for subscribing agreements with foreign institutions (article 195). In the second part, the article turns to examine the juridical regime of these agreements, that is, their denomination, procedure, applicable law and settlement of disputes.

Key words: intergovernmental agreements; foreign affairs; Catalan Government's Public Administration; Autonomous Communities; transnational cooperation; interregional cooperation.