

EL “PODER EXTERIOR” DE LAS REGIONES ITALIANAS, EN PERSPECTIVA COMPARADA*

Marco OLIVETTI**

RESUMEN: El problema del reparto de competencias en materia de política exterior y celebración de tratados internacionales, y de otros acuerdos con sujetos externos, es un tema clásico en el campo de estudio de los Estados federales y regionales. Sobre esta línea el autor señala los dos factores que conforman los Estados federales: por un lado la autonomía constitucionalmente garantizada a los estados miembros, y por otro lado la participación de éstos en la formación de la voluntad de la Federación. Así, el autor ofrece un estudio sobre cuáles son los puntos medulares respecto a responsabilidades y obligaciones en las materias aludidas, y las relaciona con diversos aspectos relativos a las distintas fórmulas de distribución de competencias que pueden encontrarse en el derecho comparado.

Palabras clave: federalismo, regionalismo, distribución de competencias, tratados internacionales.

ABSTRACT: *The issue of distribution of powers concerning international policy and international treaty making, is a classical topic of the study of federal and regional States. Following this line, the author highlights the two elements that characterize federal states: on the one hand, the constitutionally guaranteed autonomy of member States and on the other hand the participation of the latter in the Federation's decision making processes. Thus, the author studies the central issues concerning the responsibilities and obligations related to the above mentioned subject matters, in order to discuss some of the most important aspects relative to the different formulas of distribution of powers that can be found in comparative law.*

Descriptors: *federalism, regionalism, distribution of powers, international treaties.*

* Traducido por Francisco M. Ruiz-Risueño Montoya.

** Catedrático de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Foggia, y catedrático invitado de derecho público en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia San Tommaso de Roma.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La competencia de la Federación en materia de asuntos exteriores*. III. *La participación de los estados miembros en los procedimientos de elaboración de los tratados celebrados por la Federación*. IV. *El llamado Treaty-Making Power de los estados miembros*. V. *Los procedimientos para la celebración de acuerdos por los entes federados*. VI. *El poder exterior en los Estados regionales. El caso español*. VII. *El “poder exterior” de las regiones italianas antes de 2001*. VIII. *Razones para una disciplina constitucional del “poder exterior” regional en el nuevo título V*. IX. *La política exterior y la política comunitaria como “materias transversales”*. X. *La participación de las regiones en la formación y ejecución del derecho internacional. Cuadro general*. XI. *La regulación constitucional del “poder exterior” regional*. XII. *El Treaty-Making Power regional en la Ley 131 de 2003, llamada Ley La Loggia*. XIII. *Conclusiones de derecho comparado*.

I. INTRODUCCIÓN

El problema del reparto de competencias en materia de “poder exterior” (política exterior y celebración de tratados internacionales y de otros acuerdos con sujetos externos) es un tema clásico en el campo de estudio de los Estados federales y regionales.¹ Se trata de un tema complejo que

¹ Véase, por ejemplo, Stoke, H. W., *The Foreign Relations of the Federal State*, Baltimore, John Hopkins Press, 1931; McLeod, H. J., *Treaties and Federal Constitutions*, Washington DC, Public Affairs Press, 1955; Wildhaber, L., *Treaty-Making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel-Stuttgart, Helbing & Liechtenhahn, 1971; Lejeune, Y., *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience Suisse*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1984; Michelmann, H. y Soldatos, P. (coord.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Fleiner, T., *Les relations extérieures des cantons*, Neuchâtel, 1990; Schmitt, N., *Les cantons suisses et l'Europe*, Fribourg, Institut du federalisme, 1991; Dehousse, R., *Fédéralisme et relations internationales*, Bruselas, Bruylant, 1991; Reposo, A., “Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)”, *Diritto e Società*, núm. 1, 1983, pp. 145 y ss.; Pegoraro, L. y Rinella, A., “Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)”, en *Le Regioni*, 1998, pp. 1427 y ss. Sobre algunos países no incluidos en este artículo, véase Hofmann, R., “Föderalismus und Auswärtige Gewalt in Australien. Die Implementierung völkervertraglicher Verpflichtungen”, en *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1998, pp. 489 y ss.; Durazo-Herrmann, J., “L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine”, *Revue Etudes Internationales*, 2000, núm. 3, pp. 475 y ss.; Serna de la Garza, J. M., *El poder de celebrar tratados internacionales y la división de competencias del sistema federal mexicano*, en *id.* (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 511 y ss.; Romanov, S., “Russia's Regions and Transborder Cooperation”, *International Affairs*, 1998, núm. 1, pp. 80 y ss.; Orlov, V., “Foreign Policy and Russia's Regions”, *Internatio-*

presenta diversos aspectos en relación con los dos elementos que caracterizan la organización de los Estados federales: la *autonomía* constitucionalmente garantizada a los estados miembros y la *participación* de éstos en la formación de la voluntad de la Federación. Su estudio también pone en evidencia —especialmente en la fase de consolidación de los ordenamientos federados nacidos por unificación— el aspecto de la “supremacía” de la Federación sobre los entes federados que la componen y, más recientemente, el nacimiento de procedimientos de cooperación.

Entre los diversos aspectos del tema que presentan interés, son especialmente dos los que nos parece necesario subrayar:

- a) El reparto de competencias en materia de política exterior (en el que se observa, por un lado, el predominio de la Federación y, por otro, la participación de los estados miembros en la formación de algunos actos federales en este ámbito y en su desarrollo y ejecución).
- b) La facultad de los estados miembros para celebrar tratados con Estados extranjeros y, más en general, para mantener contactos² con autoridades de organizaciones políticas externas a la Federación.

La conexión sistemática entre estos dos temas es muy fuerte y ha sido subrayada también por la doctrina menos reciente, para la que constituyen dos aspectos del mismo problema.³

El “poder exterior” de las regiones y de los estados miembros⁴ resulta de la suma de las potestades de:

nal Affairs, núm. 6, 2000, pp. 81 y ss.; Rosa, F., *La ripartizione di competenze tra Federazione e Province in materia di treaty making and implementing power*, *Amministrazione*, 2002, pp. 83 y ss.

² No en la forma de relaciones diplomáticas estables, pues éstas se encuentran reservadas a la Federación en todo sistema federal.

³ Por todos, Burckhardt, W., *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, Bern, Stämpfli, 1914, p. 113, que deduce de ahí la necesidad de comentar unitariamente los artículos 8 y 9 de la Constitución suiza del 1974.

⁴ Distinto es el problema de la actividad internacional de los entes territoriales menores no dotados de autonomía legislativa (como, por ejemplo, los municipios o las provincias) o de los entes públicos autónomos no territoriales (como, por ejemplo, las universidades y las cámaras de comercio), que no se analiza en esta sede. Para una panorámica de este problema en el ordenamiento alemán, véase Kempen, B., “Art. 32”, en Mangoldt, H. von *et al.*, *Grundgesetz-Kommentar*, München, Vahlen, 2000, vol. II, pp. 936 y ss.

Participar en la formación de la voluntad de la Federación en la política internacional (la llamada política exterior indirecta).

Llevar a cabo relaciones exteriores propias, en los ámbitos de la propia esfera de competencia (la llamada política exterior directa).⁵

Se debe subrayar, sin embargo, que si estas dos potestades constituyen sólo en apariencia la consecuencia de las dos “almas” de la participación y de la autonomía, que una consolidada tradición de análisis considera típicas del federalismo,⁶ las dos “leyes del federalismo” funcionan en el ámbito de las relaciones internacionales con modalidades del todo peculiares que responden a la particularidad de esta materia y al modo en que ésta ha ido conformándose en el proceso histórico de los Estados federales. Las relaciones internacionales, en efecto, tienden a configurarse —en especial, en el origen de los Estados federales europeos— como una competencia exclusiva de la Federación, y es aquí precisamente donde tiende a manifestarse el paso de un sistema confederal a un sistema propiamente federal.⁷

Por este motivo, la *participación* en el ámbito de las relaciones internacionales no responde a la dinámica general con que tal principio se despliega en los Estados federales: esto es, a la idea de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad de la Federación también *en las materias de competencia de esta última* (lo que bien puede observarse en el procedimiento legislativo *federal*, en el que participan a través de una segunda cámara los representantes de los entes federados, y en el procedimiento de revisión de la Constitución *federal* en el que esos mismos entes federados participan directamente o a través de esa segunda cámara) en el ámbito de las relaciones internacionales;⁸ esa participación se produce de manera más

⁵ Para esta distinción, véase Ratti, R., “Die Schweiz und die Veränderungen des Europäischen Raumes”, en Pernthaler, P. (coord.), *Aussenpolitik der Gliedstaaten und Regionen*, Wien, W. Braumüller, 1991, pp. 57 y 58.

⁶ Por todos, véase Scélie, G., *Précis de Droit des gens*, París, Recueil Sirey, 1932, pp. 199, 216.

⁷ Tal transformación, en efecto, consiste en la creación de un nuevo sujeto estatal (la Federación), que actúa en el derecho internacional como un sujeto unitario. Consideraciones, en este sentido, en *BVerfGE*, 2, 347, 378, citada por Kempen, B., *op. cit.*, nota 4, p. 934.

⁸ *Cfr.* D’Atena, A., “Il federalismo e il regionalismo nell’esperienza europea”, en *id.*, *L’Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milán, Giuffrè, 2001, pp. 10-13.

reducida, limitada a los casos en los que están en juego intereses de particular importancia para el Estado o los estados miembros o, en algunos casos, sólo en las materias de competencia de estos últimos. Esto responde, por lo demás, a la capacidad suspensiva del orden de las competencias (a favor de la Federación) que se ha reconocido tradicionalmente en los Estados federales a la materia de la política exterior y de la potestad de celebrar tratados.

De modo análogo, la *autonomía* reconocida a los estados miembros no consiste tampoco en una plena potestad de autodeterminación (ni siquiera limitada a la esfera que corresponde a la materia de las relaciones exteriores); la facultad de celebrar tratados —punto culminante de las relaciones de los estados miembros con el exterior— se subordina generalmente al asentimiento de la Federación. Y las excepciones a este principio son sólo parciales y recientes (Suiza, Bélgica). No sólo la potestad de los estados miembros de celebrar tratados en materias de su competencia puede ejercerse generalmente sólo cuando la Federación no haya ya concluido tratados propios en la materia; de lo que puede deducirse que la competencia del ente federado es “subsidiaria” de la competencia de la Federación.⁹ Resulta evidente, pues, que el principio de subsidiariedad opera en este ámbito con una dinámica opuesta a la que le es propia: mientras que por regla general tal principio indica que la competencia corresponde en primera instancia al ente periférico, y que sólo en caso de que éste fracase, podrá hacerlo un ente “más lejano” de los gobernados, en materia de relaciones internacionales sucede con frecuencia exactamente lo contrario: el ente autónomo puede actuar sólo si el ente soberano no lo ha hecho todavía.

Al intentar esquematizar el “patrimonio constitucional común europeo” en materia de poder exterior de los estados miembros de los Estados federales europeos, se descubren algunos caracteres generalizados, en los que, sin embargo, pueden apreciarse algunas variantes.

⁹ Para el caso suizo, Auer, A. *et al.*, *Droit constitutionnel suisse*, Berne, Stämpfli, 2000, p. 436.

II. LA COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE ASUNTOS EXTERIORES

Constituye un dato plenamente generalizado —casi “ontológico”— el que en los Estados federales la competencia en materia de asuntos exteriores o de poder exterior esté atribuida a la Federación.¹⁰ Esta competencia se califica a veces de exclusiva,¹¹ pero tal calificación tiene sólo un valor relativo, circunscrito a las relaciones diplomáticas de la Federación con los Estados extranjeros y a la adhesión a organizaciones internacionales. Por lo que se refiere al contenido de la política exterior, ésta es —como ya ha quedado dicho— transversal a las diversas materias afectadas por el reparto de competencias. Por este motivo, también allí donde no sea calificada de exclusiva, la competencia en asuntos exteriores tiene capacidad derogatoria en relación con las (otras) competencias: lo que se produce claramente en relación con la potestad para celebrar tratados internacionales, gracias a la cual la Federación goza de una verdadera y propia competencia concurrente (a la alemana)¹² en todas las materias. La existencia de una competencia (también exclusiva) de los estados miembros en una materia determinada, no se considera generalmente un dato que excluya la potestad para celebrar tratados en tales materias por la Federación (como confirman los efectos que la integración europea ha tenido en los estados miembros de los Estados federales integrados en la Unión Europea, y sobre todo en Alemania, que disipan cualquier género de duda al respecto).

En este panorama se presentan, sin embargo, algunas excepciones parciales. En primer lugar, la experiencia suiza sobre la que se ha escrito que “la Confederación ha mostrado una gran capacidad de au-

¹⁰ Art. 11 de la Constitución de Bismarck; artículo 8 de la Constitución suiza de 1848 y 1874; artículo 78 de la Constitución de Weimar; artículo 10, 1er. párrafo, n. 2 de la Constitución de Austria (corresponde a la Federación la legislación y la ejecución de las siguientes materias: asuntos exteriores, incluida la representación política y económica en el extranjero, en especial la celebración de tratados internacionales, en el respeto de las prerrogativas de los *Länder* de acuerdo con el artículo 16, párrafo 1o.); artículo 32 de las *Grundgesetz*; artículo 54 de la Constitución suiza de 1999.

¹¹ Así, el artículo 78, párrafo 1o., de la Constitución de Weimar (Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschliesslich Sache des Reichs), a diferencia de la de 1871 y de la Ley Fundamental de 1949.

¹² En la cual, como es sabido, la intervención de la Federación “expulsa” la competencia de los *Länder*.

tolimitación y ha renunciado en general a ratificar un tratado que regulara una materia de competencia de los Cantones en el caso en que estos últimos se mostraran contrarios¹³: una praxis que se recoge ahora en el artículo 54, párrafo 3o., de la Constitución helvética de 1999, que obliga a la Federación a “tener en cuenta las competencias de los Cantones y a proteger sus intereses”. En relación con Alemania puede apuntarse el caso del acuerdo celebrado en 1991 con Francia para la puesta en marcha del canal televisivo cultural: en aquella ocasión se verificó un conflicto entre los *Länder* y el *Bund*, que reivindicaban al tiempo la potestad de celebrar el tratado (relativo a una materia de competencia de los *Länder*, pero que implicaba no a uno o a algunos estados miembros, sino a todos); la controversia concluyó con la firma del tratado por los *Länder*.

La excepción más interesante es, sin embargo, la belga, que se caracteriza porque la potestad de celebrar tratados internacionales sigue plenamente el orden general de competencias, con la consecuencia de que a la Federación le está vedada por norma la facultad de celebrar tratados en las materias de competencia de los entes federados y de que la celebración de tratados que tienen por objeto tanto materias de competencia federal como materias de competencia de los entes federados es considerada una competencia mixta y está sometida a procedimientos apósitos.

Si la competencia de la Federación en asuntos exteriores ha podido afectar al orden interno de distribución de competencias en lo que se refiere a la potestad para legislar, no puede afirmarse que haya sucedido lo mismo en relación con la ejecución de las obligaciones internacionales, que las Constituciones reservan a los estados miembros, aun cuando exista una especial potestad de control de la Federación.¹⁴ En todo caso, una derogación al orden de las competencias

¹³ Auer, A. *et al.*, *op. cit.*, nota 9, p. 435.

¹⁴ *Cfr.* artículo 16, párrafos 4o. y 5o., de la Constitución austriaca de 1920, tal y como resulta su texto tras las reformas de 1988 y de 1992. En Alemania, la competencia de los *Länder* para ejecutar los acuerdos internacionales encuentra su fundamento en la cláusula general del artículo 30 de la Ley Fundamental: *cf.* Starck, C., “I Länder tedeschi ed il potere estero”, en D’Atena, A., *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milán, Giuffrè, 1996, p. 187; contra Mosler, H., “Kulturabkommen des Bundesstaates”, *Zeitschrift für Völkerrecht*, núm. 1, 1955-1956, p. 28, según el cual existiría una competencia concurrente de la Federación para la ejecución de tratados internacionales en materias de competencia de los estados miembros; y Kaiser, J., “Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder”, *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1957-58, p. 541, para quien el artículo

sí que se produce: el *Land*, por regla general, no es libre para dejar de ejecutar (entendido esto en sentido amplio y por tanto comprensivo, tanto del desarrollo normativo como de la ejecución administrativa) los tratados internacionales celebrados en materias de su competencia, sino que está obligado a proceder a la ejecución. Y si no lo hace, la Federación podrá hacer uso de su poder de subrogación.¹⁵

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE LOS TRATADOS CELEBRADOS POR LA FEDERACIÓN

La tradición del federalismo ha ofrecido por regla general un medio por el que los estados miembros pueden participar en los procedimientos de formación de los tratados que suscribe la Federación, con independencia del sistema nacional del reparto de competencias: se trata de la segunda cámara federal y depende de la posición constitucional que ésta ocupe en el sistema.¹⁶ Por lo que se refiere específicamente a los tratados internacionales celebrados por la Federación en materias de competencia de los estados miembros, algunas Constituciones federales, especialmente en la fase más reciente, prevén formas de participación de cada uno de los estados miembros en la celebración de tales tratados. Este aspecto —cuya consolidación puede considerarse una de las tantas manifestaciones de las tendencias evolutivas del federalismo dual al federalismo cooperativo— no excluye el alcance derogatorio de los tratados con respecto al orden de distribución de competencias, sino que lo presupone y le intenta poner remedio de algún modo. En este sentido, resulta de especial interés lo que establece el artículo 55 de la Constitución suiza de 1999, que prevé:

32, párrafo 1o., establecería una competencia legislativa especial para ejecutar los tratados internacionales celebrados por la Federación.

¹⁵ *Cfr.* también artículo 16, párrafos 4o. y 5o., de la Constitución austriaca de 1920, tal y como resulta de sus reformas de 1988 y 1992. En este sentido, véase también, en relación con Suiza, Auer, A. *et al.*, *op. cit.*, nota 9, p. 437.

¹⁶ El artículo 50 de la Constitución austriaca precisa que para los tratados en materias de competencia de los *Länder* es necesario el asentimiento no sólo del *Nationalrat*, sino también del *Bundesrat*.

- a) Que los cantones deben tomar parte en la preparación de las decisiones de política exterior que afectan a sus competencias o a sus intereses esenciales.
- b) Que a tal propósito, la Federación debe informar a los cantones sobre el objeto de esas decisiones y debe consultarles.
- c) Que a los pareceres emitidos por los cantones en los sectores que afectan a sus competencias (no por tanto en aquellos que implican simplemente sus intereses) se les da especial importancia.¹⁷

La Constitución austriaca obliga a la Federación a que permita a los *Länder* tomar postura sobre los tratados internacionales susceptibles de incidir en sus competencias, antes de su estipulación.¹⁸ El artículo 32, párrafo 2o. de la Ley Fundamental de Bonn, por su parte, impone a la Federación escuchar al *Land* afectado antes de la celebración de un tratado que involucre de manera importante sus intereses.

En otros Estados federales, disposiciones de este tipo se contienen en fuentes de rango infraconstitucional. Así, por ejemplo, el artículo 81 de la ley especial belga de 1980 establece que los entes federados participan en la negociación de los acuerdos internacionales que vayan a celebrarse en materias que les afectan. Provisiones análogas (que complementan el citado artículo 32, párrafo 2o., de la Ley Fundamental) se contienen en Alemania en el *Lindauer Abkommen*, que regula el poder exterior de los *Länder*. En el ordenamiento español, son los Estatutos de Autonomía los que prevén que las comunidades autónomas puedan, en algunos casos, solicitar al Estado español la celebración de tratados en materias de interés de las comunidades,¹⁹ y

¹⁷ Cfr. Pfisterer, T., “Auslandbeziehungen der Kantone”, en Thürer, D. et al., *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich, Schulthess, 2001, pp. 536-537 y 541, subrayando que, en todo caso, los pareceres de los cantones no vinculan formalmente a la Federación ni siquiera en el caso en que el tratado tenga por objeto sus competencias, aun cuando resulte particularmente importante desde un punto de vista sustantivo. Al artículo 55 de la Constitución da desarrollo la Ley Federal sobre la Participación de los Cantones en la Política Exterior de la Federación de 22 de diciembre de 1999, que precisa, entre otras cosas, que, cuando el Consejo federal se separa del parecer de los cantones, emitido en materias de competencia cantonal “comunica las razones determinantes para su decisión” (artículo 4.3).

¹⁸ Art. 10, párrafo 3o., de la Constitución austriaca.

¹⁹ Por ejemplo, artículo 6.5o., del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

que en otros casos tienen derecho de ser informadas “en la elaboración de los Tratados y Convenios Internacionales en cuanto afecten a materias de su específico interés”.²⁰

IV. EL LLAMADO *TREATY-MAKING POWER* DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Las Constituciones federales suiza y alemana han contenido tradicionalmente una cláusula de autorización a los estados miembros para celebrar tratados internacionales.²¹ No lo hace así la Constitución austriaca de 1920, en la que tal facultad se ha incorporado sólo recientemente, con la revisión constitucional de 1988.²² En esta dirección se ha orientado también la Constitución belga después de la federalización de 1993.

El poder de celebrar tratados está, sin embargo, sometido a varios tipos de limitaciones, cuya clasificación bajo algunas categorías resulta de utilidad.

1. *Limitaciones que derivan del orden de competencias*

Generalmente, las materias en las que los estados miembros pueden celebrar tratados son aquellas en las que tienen competencia, y el tipo de tratado que pueda celebrarse dependerá del tipo de compe-

²⁰ Por ejemplo, artículo 23.1o., del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

²¹ Art. 9 de la Constitución de Suiza de 1848 y 1874; artículo 78 de la Constitución de Weimar (“2. En las materias cuya regulación es de competencia del *Land*, los *Länder* pueden celebrar tratados con Estados extranjeros”); artículo 32, párrafo 3o., de la Ley Fundamental de Bonn. En sentido contrario, la Constitución del *Reich* de 1871 no contenía una cláusula de autorización expresa a favor de los *Länder* que les consintiera celebrar tratados, pero la doctrina consideraba que tal facultad, que les correspondía antes del ingreso en la Federación, habría sido comprimida y limitada, pero no eliminada por la sobrevenida Constitución federal. En este sentido, por todos, Laband, P., *Deutsches Reichsstaatsrecht*, 5a. ed., Tübingen, Mohr, 1909, p. 172.

²² Art. 16 de la Constitución (resultante de la revisión operada por *BGBI*, n. 685, 1988, sobre la cual véase Walter, R., “Die Vertragsabschlusskompetenz der österreichischen Bundesländer”, en *id.* (coord.), *Verfassungsänderungen 1988*, 1989). Vigente la versión original de la Constitución austriaca, se había admitido en todo caso la cooperación transfronteriza y eran consideradas lícitas las actividades llevadas a cabo por los *Länder* con instrumentos no de derecho público, sino de derecho privado, que se consideraban “cubiertos” por el artículo 17 de la Constitución de 1920.

tencia.²³ Interesante a este respecto es la clasificación propuesta por la doctrina austriaca,²⁴ que distingue entre:

Materias de competencia legislativa y administrativa exclusiva de los *Länder*, en las que éstos tienen potestad para celebrar tratados que conllevan reformas legislativas.

Materias de competencia compartida, en las que los *Länder* tienen la facultad de celebrar tratados en los límites de los principios establecidos por la ley federal.

Materias en las que los *Länder* tienen sólo competencias administrativas, en las que los *Länder* tienen sólo competencia para celebrar acuerdos administrativos.

En Alemania se hace, por su parte, referencia a las materias en las que los *Länder* tienen competencia legislativa, y se precisa que la potestad de celebrar acuerdos depende del tipo de competencia legislativa del *Land*, y subsiste, por tanto, en las materias de competencia exclusiva y en aquellas de competencia concurrente siempre que el *Bund* no haya hecho uso de su potestad legislativa.

La actual Constitución suiza hace referencia en términos genéricos (sin especificar si se trata de competencias legislativas) a las “competencias de los Cantones”. La precedente Constitución de 1874 adoptaba una actitud más restrictiva, limitando el ámbito en el que los cantones estaban autorizados a celebrar tratados a algunas materias que enumeraba específicamente el artículo 9: pero la doctrina y la práctica habían terminado por hacer coincidir la esfera en que los cantones podían celebrar tratados con aquella en la que les era reconocida competencia legislativa.

2. *Limitaciones que derivan de la supremacía del derecho federal*

Junto a la limitación horizontal (material), la celebración de tratados por los estados miembros está también condicionada, como es

²³ Así, expresamente: artículo 78, párrafo 2o., Constitución de Weimar; artículo 32, párrafo 3o., Ley Fundamental de Bonn; artículo 16, párrafo 1o., de la Constitución de Austria; artículo 56, párrafo 1o., Constitución de Suiza de 1999.

²⁴ Por ejemplo, Walter, R. y Mayer, H., *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 7a. ed., Wien, Manz, 1992, p. 97.

obvio, desde un punto de vista vertical, esto es, por la regla de la prevalencia del derecho federal. En ocasiones se precisa expresamente que los tratados celebrados por los entes federados no deben contrastar —aparte de con el derecho federal— con “los intereses” de la Federación, estableciéndose de este modo también un límite material (en armonía con el poder de aprobación del tratado por los órganos federales). Es el caso del artículo 56, párrafo 1o., de la Constitución suiza de 1999. En otros casos, cuando no se acoge el principio de la *supremacy* del derecho federal, sino que se confía únicamente en el criterio de la competencia (como sucede en la Constitución austriaca), el límite vertical se diluye en el horizontal. Esta regla plantea delicados problemas de relación entre los tratados celebrados regularmente por los estados miembros y los tratados celebrados posteriormente por la Federación en la misma materia.

3. *Limitaciones relativas a la contraparte del tratado*

Interesante en cuanto que limita el poder de celebrar tratados internacionales es también el artículo 16, párrafo 1o., de la Constitución austriaca, modificado por la revisión de 1988. Contraparte del *Land* austriaco sólo puede ser un Estado que limite con Austria (no necesariamente, por tanto, con el *Land* interesado, pero no puede ser ningún Estado que no presente contigüidad territorial con Austria) o un ente territorial que pertenezca a un Estado fronterizo con Austria (tampoco en este caso es necesaria la contigüidad territorial entre ese ente territorial y el *Land* austriaco; no es tampoco necesario que el ente territorial en cuestión tenga frontera con Austria, basta con que el Estado al que tal ente pertenece presente esa característica).

Una limitación relativa a la contraparte se encuentra también en el artículo 56, párrafo 3o., de la Constitución suiza, pero en relación con la potestad de mantener contactos directos con el objetivo de celebrar tratados, no con la potestad de celebrar los tratados mismos. Tal disposición prevé que “los Cantones pueden contactar directamente con autoridades extranjeras subordinadas; en los demás casos

las relaciones de los Cantones con el extranjero se desarrollan a través de la Confederación”.²⁵

V. LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS POR LOS ENTES FEDERADOS

Las Constituciones federales europeas tradicionalmente se han encargado de regular también los procedimientos para la celebración de tratados por los entes federados. Se han desinteresado generalmente, sin embargo, por los aspectos procedimentales que se verifican en el seno de los estados miembros, remitiendo por norma a la regulación adoptada por las Constituciones de los *Länder*²⁶ o de los cantones.

²⁵ En relación con esto, véase el siguiente apartado.

²⁶ Lo apunta, para Alemania, Kempen, B., *op. cit.*, nota 4, p. 933. En relación con las disposiciones constitucionales de los *Länder* alemanes en materia de poder exterior, *cf.* artículo 50 de la Constitución de Baden-Württemberg de 1952 (1. Der Ministerpräsident vertritt das Land nach aussen. Der Abschluss von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung der Regierung und der Landtag); artículo 72.2 de la Constitución de Baviera de 1946 (Staatsverträge werden vom Ministerpräsidenten nach vorherigen Zustimmung des Landtags abgeschlossen); artículo 43 de la Constitución de Hamburgo de 1952 (1. Der Senat vertritt die Freie Hansestadt Hamburg gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, den deutschen Ländern und dem Ausland. 2. Ihm obliegt die Ratifikation der Staatsverträge. 3. Sie bedarf der Zustimmung der Bürgerschaft, sofern die Verträge Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind); artículo 103 de la Constitución de Asia de 1948 (1. Der Ministerpräsident vertritt das Land Hessen. Er kann die Vertretungsbefugnis auf den zuständigen Minister oder nachgeordnete Stellen übertragen. 2. Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags); artículo 35 de la Constitución de Baja Sajonia de 1993 (1. Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident vertritt das Land nach aussen. 2. Verträge des Landes, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Landtages); artículo 66.2 de la Constitución de Renania septentrional-Westfalia de 1988 (Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtages); artículo 101 de la Constitución de Renania Palatinado (Der Ministerpräsident vertritt das Land Rheinland-Pfalz nach aussen. Staatsverträge bedürfen der Zustimmung des Landtags durch Gesetz); artículo 95 de la Constitución de Saarland (1. Der Ministerpräsident vertritt das Land nach aussen. 2. Der Abschluss von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Landtags durch Gesetz. Die Landesregierung ist verpflichtet, den Landtag über andere wichtige Vereinbarungen zu unterrichten); artículo 69 de la Constitución de Sajonia-Anhalt (Der Ministerpräsident vertritt das Land nach aussen. Diese Befugnis kann übertragen werden. 2. Der Abschluss von Staatsverträgen bedarf der Zustimmung des Landtages); artículo 30 de la Constitución de Schleswig-Holstein (1. Die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident vertritt das Land, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Diese Befugnis kann übertragen werden. 2. Verträge mit der Bundesrepublik oder mit anderen Ländern bedürfen der Zustimmung der Landesregierung. Soweit die Gegenstände der Gesetzgebung betreffen oder zu ihrer Durchführung eines Gesetzes bedürfen, muss auch der Landtag zustimmen). En Austria, *cf.* el artículo 82f de la Constitución de Burgenland y el artículo 71a de la Constitución del Tirol. El hecho de que la Constitución federal austriaca —que, con todo, regula de manera insólita para un Estado federal la organización constitucional de los estados miembros, hasta casi

Bélgica representa una excepción a esta regla general, donde los entes federados no gozan de autonomía constitucional: en este caso, la Constitución federal prevé que los tratados sean firmados por el órgano del Poder Ejecutivo que ocupa la posición más elevada en el ente federado y que se sometan a la aprobación del parlamento de éste.²⁷

Las Constituciones federales han previsto, por el contrario, reglas que disciplinan las modalidades de control por la Federación.²⁸ La modalidad más difundida es el consentimiento previo de la Federación (*Zustimmung*) a la celebración de un tratado por el estado miembro. Aquí se ve con claridad cómo la autonomía de los entes federados está fuertemente limitada y lo está tanto por razones de legalidad como de oportunidad (lo que parece responder al hecho de la posible responsabilidad que puede derivar para la Federación por el acuerdo celebrado por el estado miembro y, por tanto, de la relevancia internacional del acto mismo). A veces (se trata de Bélgica), en vez del necesario consentimiento de la Federación, la Constitución federal se limita a obligar a los estados miembros a informar a la Federación, consintiendo a la autoridad de esta última o a los demás entes federados el presentar objeciones contra el tratado, a continuación de las cuales se inicia un procedimiento de aprobación.

aniquilar toda libertad a la Constitución del *Land*— se abstenga de prever normas sobre la intervención necesaria del parlamento del *Land* en el procedimiento de formación de los tratados firmados por el *Land* mismo, se explica por la circunstancia de que, mientras en el momento de la redacción de la Constitución de 1920, las *Landesverfassungen* se consideraban leyes de ejecución de la Constitución federal, en los últimos decenios se ha afirmado la teoría de la autonomía constitucional en relación con los *Länder*. Y la potestad de los *Länder* para celebrar los tratados ha sido introducida, como ya se ha señalado, sólo en 1988. Todavía más rico y articulado es el cuadro ofrecido por la Constituciones cantonales helvéticas, que responde también a las características de tal experiencia, que prevén la intervención en las decisiones sobre los tratados (intercantionales e internacionales) también del cuerpo electoral de los cantones: *cf.*, por ejemplo, arts. 58, 61, 62 y 64 de la Constitución de Berna de 1993, artículo 60, párrafo 1o., letra *c*, 74, párrafo 3o., y 87, párrafo 2o., de la Constitución de Appenzell Ausserrhoden; artículo 72 de la Constitución de Solothurn de 1986; artículo 39f de la Constitución de Basilea-Ciudad de 1889 (adoptado en el 1991); artículo 77, párrafo 1o., letra *d* de la Constitución de Basilea-Campo de 1984, artículo 41, n. 2, de la Constitución de Sciaffusa de 1876.

²⁷ Art. 167 y 168, párrafo 3o., de la Constitución.

²⁸ Como apunta Reposo, A., “Autonomie locali...”, *cit.*, nota 1, p. 148, que descubre en el artículo 1, sec. 10, párrafo 3o., de la Constitución de Estados Unidos de América, el arquetipo seguido después por los posteriores textos constitucionales federales.

En relación con el órgano constitucional federal competente para prestar el consentimiento a la celebración del tratado por el ente federado, la Constitución federal en algunos casos se limita a guardar silencio (Constitución del *Reich* bismarckiano de 1871; artículo 78, párrafo 2o., de la Constitución de Weimar); en otros, sin embargo, precisa que tal poder corresponde al gobierno federal (artículo 32, párrafo 3o., de la Ley Fundamental alemana de 1949; artículo 16, párrafo 2o., de la Constitución de Austria), pero presenta un particular interés el procedimiento previsto recientemente por la Constitución federal suiza de 1999, según el cual el tratado cantonal debe ser sometido a la Confederación para su aprobación: en caso de que el gobierno federal u otro Cantón presenten objeciones, la decisión se reenvía a la Asamblea Federal (esto es, a las dos cámaras en sesión conjunta: *cf.* artículo 56, párrafo 2o., y 172, párrafo 3o.). Se asiste de este modo a una especie de parlamentarización del control federal de los tratados redactados a nivel cantonal, que parece una solución más equilibrada que la de reenviar íntegramente la decisión al Ejecutivo federal.

Particularmente complejo es el procedimiento previsto por la Constitución austriaca, cuyo artículo 16, párrafo 2o., regula no sólo la celebración de los tratados, sino también el desarrollo de las negociaciones. De estas últimas, el primer ministro del *Land* debe dar conocimiento al gobierno federal antes de que inicien. El inicio de las negociaciones y la estipulación misma del tratado se dejan en manos de un órgano federal (que se considera, kelsenianamente, representativo del *Gesamtstaat*): el presidente federal, que realiza tales actos a propuesta del gobierno provincial y con el refrendo del primer ministro provincial²⁹ (en este caso, por tanto, la misma subsistencia de un poder del *Land* para celebrar acuerdos puede ser revocada si existe alguna duda desde el punto de vista formal). Para la estipulación del tratado se requiere el asentimiento de la Federación (competente para prestarlo es el gobierno federal), pero se prevé un mecanismo de silencio-consentimiento en virtud del cual el consentimiento se considera prestado si el gobierno federal no comunica al provincial su nega-

²⁹ El artículo 66.3 consiente por lo demás al presidente federal, mediante propuestas del gobierno federal, delegar la estipulación del tratado al gobierno del *Land*, cuando el tratado no requiera reformas o adaptaciones legislativas.

tiva a prestarlo dentro de las ocho semanas siguientes a la recepción de la solicitud del consentimiento por la cancillería federal.

El caso austriaco permite en todo caso distinguir entre dos hipótesis distintas:

Aquella en que se ha consentido a los estados miembros conducir directamente las negociaciones con un estado miembro de otro Estado y, a su término, celebrar el tratado (en el buen entendido de que se exige el asentimiento de la Federación).

Aquella en que la iniciativa o la conducción de las negociaciones o la misma estipulación del tratado se han reservado a la Federación.³⁰

Además del caso austriaco, puede también mencionarse que el artículo 10 de la Constitución suiza de 1874 establecía que:

Las relaciones oficiales entre los Cantones y los gobiernos de los Estados extranjeros y sus representantes tienen lugar a través del Consejo federal. Sin embargo, cuando se trata de las materias enumeradas en el artículo 9, los Cantones pueden mantener relaciones directamente con las autoridades subordinadas y con los empleados subordinados de un Estado extranjero.

Según la doctrina más antigua, no podría en ningún caso tratarse de un gobierno extranjero, sino sólo de una autoridad local de un Estado extranjero.³¹ Esta disposición ha sido ahora confirmada (junto con un fortalecimiento de la posición de los cantones, que pueden ahora celebrar tratados en todas las materias de su competencia, no sólo en aquellas enumeradas en el artículo 9 de la Constitución de 1874) por el artículo 56, párrafo 3o., de la Constitución de 1999. La representación del Cantón corresponde en ese caso al Consejo federal.

³⁰ Según Walter, R. y Mayer, H., *op. cit.*, nota 24, p. 97, el presidente federal “representa funcionalmente al *Land* como sujeto de derecho internacional”.

³¹ De este modo, Burckhardt, W., *Kommentar...*, *cit.*, nota 3, p. 130.

Totalmente heterogéneo respecto a los dos modelos apenas citados es el caso belga,³² ya recordado más arriba. Este modelo se caracteriza porque el reparto de competencias previsto para la legislación y la administración atribuye el *treaty making power* en pleno,³³ con la consecuencia de que cada nivel de gobierno puede celebrar acuerdos internacionales sólo en las materias de su competencia exclusiva.³⁴ En el caso de acuerdos celebrados por los entes federados, la Federación tiene un poder de control que puede dar lugar a una oposición a la celebración del tratado por el Consejo de Ministros. Ante una tal eventualidad, la oposición del gobierno federal suspende el *treaty making power* del ente federado, pero la cuestión se somete a un órgano de carácter cooperativo, la Conferencia Interministerial de Política Exterior, que decide por consenso. Cuando el consenso no se alcanza, el rey, a propuesta del gobierno federal, puede con decreto propio confirmar la suspensión del tratado propuesto por el ente federado sólo en casos bien definidos,³⁵ y contra tal decreto puede ser presentado recurso al Consejo de Estado para su anulación.

VI. EL PODER EXTERIOR EN LOS ESTADOS REGIONALES. EL CASO ESPAÑOL

El dato de partida para un sucinto análisis de la regulación del poder exterior de las comunidades autónomas en el ordenamiento espa-

³² Cfr. Uyttendaele, M., *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de Droit public belge*, Bruselas, Bruylant, 1997, pp. 987 y ss., que considera que el belga es “un modèle unique”. Sobre Bélgica, véase además Schaus, A., “Les relations internationales des Communautés et des Régions”, en *Revue Belge de Droit International*, 1995, pp. 685 y ss., y Massart-Piérard, F., “Politique des relations extérieures et identité politiques: la stratégie des entités fédérées de Belgique”, *Revue Etudes Internationales*, 1999, núm. 4, pp. 701 y ss.

³³ Un precedente en esta misma dirección, pero con una regulación distinta, es apuntado por Reposo, A., *op. cit.*, nota 1, p. 147, que recuerda que el artículo 271, párrafo 1.º, de la Constitución de Yugoslavia de 1974, requería el consenso de los órganos competentes de las repúblicas o de las provincias para los acuerdos internacionales que comportaran la adopción de nuevas leyes republicanas o provinciales o su modificación.

³⁴ Está prevista obviamente la eventualidad de tratados cuyo objeto entra en parte en las materias federales, en parte en las federadas: en este último caso, se activan procedimientos de carácter cooperativo que reconocen una limitada prevalencia a la Federación.

³⁵ Los casos son los siguientes: la contraparte en el acuerdo no es reconocida por Bélgica, o, en todo caso, no existen relaciones diplomáticas entre la misma y Bélgica, o las relaciones permanecen en suspenso o gravemente comprometidas; el tratado es contrario a las obligaciones internacionales asumidas por Bélgica. Uyttendaele, M., *op. cit.*, nota 32, p. 1001.

ñol es el silencio de la Constitución de 1978 sobre la materia. El único punto de referencia ofrecido por ésta parece cerrar la discusión de raíz: el artículo 149. 1o. 3o. reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones exteriores. Y entre las competencias de las comunidades autónomas no están mencionadas ni la participación en la formación de los tratados internacionales firmados por el Estado, ni el poder de celebrar acuerdos con entes territoriales que pertenecen a otros Estados o con otros Estados. Por otro lado, el regionalismo español tiene como característica notoria la desconstitucionalización del reparto de competencias que se asigna —para desarrollar la regulación constitucional y dentro de los límites de esta última— a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, aprobados mediante complejos procedimientos que exigen el acuerdo entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas. Y es exactamente en los estatutos de autonomía en los que han ido surgiendo —a lo largo de los más de veinte años que ya tiene la historia del regionalismos español— formas de participación de las comunidades autónomas en las relaciones internacionales. Esto explica que los poderes de las distintas comunidades varíen sensiblemente, aunque presenten caracteres comunes. La doctrina³⁶ distingue las siguientes formas de participación de las comunidades autónomas en las relaciones internacionales del Estado, las primeras de las cuales se producen en la fase “ascendente” de la formación de los tratados, mientras que la tercera se refiere a la llamada fase “descendente”:

- a) Facultad de la Comunidad Autónoma para requerir del gobierno estatal que celebre tratados en materias concretas, de interés para la comunidad interesada.
- b) Derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada por el Estado sobre el desarrollo de las negociaciones para la celebración de tratados internacionales en materia de interés o de competencia de la comunidad.

³⁶ Cfr. Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2001; Remiro Brotons, A., *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 233 y ss.; Jáuregui Bereciartu, G., *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986; Conde Martínez, C., *La acción exterior de las comunidades autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, Tecnos, 2000.

- c) Competencia de la Comunidad Autónoma para ejecutar los tratados internacionales celebrados por el Estado en las materias de su competencia.

En relación con la política exterior desarrollada directamente por las comunidades autónomas, los estatutos no reconocen explícitamente a éstas una verdadera y propia potestad para celebrar acuerdos. Algunas cláusulas generales contenidas en los estatutos mismos, que encargan a las comunidades cuidar de las relaciones con otros pueblos,³⁷ han sido sin embargo utilizadas como fundamento para reivindicar la facultad de celebrar “acuerdos exteriores”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha seguido una vía no muy diferente a la de la Corte Constitucional italiana, y tras una rígida posición inicial,³⁸ basada en la reserva al Estado de la facultad de mantener relaciones internacionales expresamente afirmada —como se ha visto— en el artículo 149.1o.3o., ha ido acogiendo una posición más matizada, considerando constitucionales las actividades de las comunidades en el extranjero dirigidas a promover y apoyar actividades culturales.³⁹ Sobre esta base —y a veces en el contexto de acuerdos bilaterales celebrados por el Estado español, sobre todo con los dos grandes Estados con los que comparte frontera (Portugal y Francia)— una regulación estatal de rango reglamentario⁴⁰ ha ofrecido un cuadro más circunstanciado para el ejercicio del poder exterior regional,

³⁷ *Cfr.* por ejemplo, el artículo 1 del Estatuto de las Canarias (“La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, del que emanan sus poderes, el desarrollo equilibrado de las Islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario”) y el artículo 6.2.h) del Estatuto de Extremadura (que atribuye a la Comunidad Autónoma la labor de “impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal y con los pueblos de hispanoamérica sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Estado y del interés general de los españoles”). Otro fundamento del *ius contrahendi* de las comunidades autónomas se encuentra en las cláusulas que facultan a las comunidades para ejecutar por sí mismas los tratados internacionales en las materias de su competencia: en tales cláusulas, se ha visto el fundamento para ejecutar los tratados con acuerdos externos ejecutivos (*cfr.* Beltrán, S., *op. cit.*, nota anterior, pp. 43 y 44).

³⁸ *Cfr.* SSTC 154/1985 y 137/1989.

³⁹ Así la STC 17/1991.

⁴⁰ Se trata del Real Decreto 1317/1997.

que ha permitido una gran variedad de actos bi o multilaterales con sujetos de derecho público externos al Estado español.⁴¹

El Tribunal Constitucional ha excluido en todo caso que las comunidades autónomas posean subjetividad internacional, y ha deducido de ello que no pueden mantener relaciones internacionales en sentido propio,⁴² con la consecuencia de que aun siendo amplio, el ámbito en el que se desarrollan los acuerdos se sitúa a un nivel distinto del propiamente internacionalístico, principalmente en el de la cooperación transfronteriza.

VII. EL “PODER EXTERIOR” DE LAS REGIONES ITALIANAS ANTES DE 2001

La Carta Constitucional italiana de 1947, al establecer las regiones como nuevos entes territoriales junto a las provincias y a los municipios, ignoró por completo el problema de la proyección exterior de sus competencias. La Constitución obvió no sólo toda referencia a una “política” sino también incluso a una “actividad” regional “exterior”, en cualquiera de las dos formas antes mencionadas (directa e indirecta).

1. *La política exterior regional directa*

Por lo que se refiere a la “política exterior directa”, es preciso sobre todo apuntar que el texto original del artículo 117 de la Constitución italiana no especificaba si las “materias” regionales que enumeraba habían sido cedidas a las regiones también en aquellos supuestos en que fueran susceptibles de proyectarse más allá del territorio regional. La respuesta era implícitamente negativa en virtud del límite territorial de las competencias legislativas de las regiones.⁴³ La

⁴¹ Véase una breve exposición en Beltrán García, S., *op. cit.*, nota 36, pp. 85 y ss.

⁴² *Cfr.* STC 165/1994.

⁴³ Esto no excluye que en algunos supuestos, los efectos producidos por los actos legislativos regionales “se reflejen aun así fuera del territorio de la Región”, lo que fisiológicamente se produce en algunos casos, como en el del turismo. Martines, T. y Ruggeri, A., *Lineamenti di diritto regionale*, 5a. ed., Milán, Giuffrè, 2000, p. 186. Véase también los ejemplos ofrecidos por Gizzi, E., *Manuale di diritto regionale*, Milán, Giuffrè, 1981, pp. 380 y ss.

cuestión se ponía de manera distinta para el caso en que la región ejerciera alguna competencia administrativa en la que no dictara actos de autoridad que desplegara algún efecto en el exterior⁴⁴ (para las actividades administrativas desarrolladas dictando actos de autoridad, por el contrario, el límite territorial también podría resultar operativo).

La jurisprudencia constitucional italiana acogió inicialmente una postura desfavorable a la proyección exterior del ejercicio de competencias regionales.⁴⁵ Esta posición inicial, sin embargo, fue sustituida por otra —tras la puesta en marcha de las regiones ordinarias (1970) y conforme la presencia de estas últimas iba modificando sustancialmente el equilibrio institucional del país— más favorable,⁴⁶ que respondía también a la lenta evolución que iba experimentando la legislación. La reserva al Estado de la política exterior, afirmada con nitidez en las primeras sentencias de la Corte Constitucional, fue al menos relativizándose⁴⁷ o, en otras palabras, terminó por teñirse de un significado distinto: las regiones italianas pudieron desarrollar actividades que, aunque no pudieran ser calificadas como una verdadera y propia política exterior, y aun cuando no pudieran conducir a la celebración de acuerdos internacionales,⁴⁸ eran expresión de una proyección más allá de los confines del Estado. Esto tuvo sus inicios en la praxis, bien mediante simples contactos con las autoridades de

⁴⁴ Sobre la capacidad de las regiones “de actuar no sólo en el sector público, sino también en el ámbito de las relaciones privadas, cuando la actividad privada se presenta como instrumental respecto a los fines que se persiguen”, véase Gizzi, E., *op. cit.*, nota anterior, p. 84.

⁴⁵ Sentencias núm. 27/1958, núm. 28/1958; núm. 32/1960; núm. 46/1961; núm. 49/1962; núm. 49/1963; núm. 44/1967; núm. 49/1967; núm. 21/1968; núm. 138/1972; núm. 96/1974; núm. 203/1974; núm. 170/1975; núm. 182/1976; núm. 44/1977; núm. 123/1980. Más favorable, sin embargo, la sentencia núm. 142/1972.

⁴⁶ Entre las decisiones de la Corte Constitucional que han permitido una progresiva ampliación del poder regional exterior, se apuntan las siguientes: núm. 185/1987; núm. 179/1987; núm. 250/1988; núm. 564/1988; núm. 737/1988; núm. 739/1988; núm. 276/1991; núm. 42/1989; núm. 256/1989; núm. 472/1992; núm. 124/1993; núm. 204/1993; núm. 251/1993; núm. 290/1993; núm. 212/1994; núm. 425/1995; núm. 343/1996; núm. 19/1997; núm. 20/1997; núm. 428/1997; núm. 331/1998; núm. 332/1998; núm. 427/1998; núm. 13/2003. Para un análisis general de la evolución del poder exterior, véase ampliamente Palermo, F., *Il potere estero delle Regioni*, Padua, Cedam, 1999, pp. 87 y ss.; Salerno, F., “La partecipazione regionale al potere estero nell’evoluzione costituzionale”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1982, pp. 505 y ss.

⁴⁷ *Cf.* Palermo, F., *op. cit.*, nota anterior, p. 90.

⁴⁸ Sobre este particular, consultar Azzena, A., “Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri”, *Le Regioni*, 1983, pp. 1131 y ss.

otros Estados (y en particular de entes territoriales infraestatales), como la participación en iniciativas culturales y en congresos, y la celebración de hermanamientos, bien mediante la celebración de pactos de diverso tipo en materias de competencia legislativa regional.

En el momento en que se produjo la reforma de 2001, se podían distinguir cuatro tipos de actividades regionales caracterizadas por su proyección hacia el exterior:

- a) Estaban integralmente reservadas al Estado las “relaciones internacionales”, esto es, aquellas actividades susceptibles de ser desarrolladas por sujetos de derecho internacional (los Estados) y de conducir a la celebración de acuerdos, tratados y otras formas de pactos vinculantes para las partes: toda actividad de este tipo estaba por tanto prohibida por completo a las regiones.⁴⁹
- b) A las regiones les estaba expresamente reconocida la facultad de desarrollar “actividades promocionales en el exterior” en el ámbito de sus competencias; el desarrollo de tales actividades estaba sometido a dos condiciones: *a)* El respeto “de las indicaciones (*indirizzi*) y de los actos de coordinación” estatales; *b)* Un previo pacto (*intesa*) con el gobierno (esto es, se trataba de un régimen de autorización).⁵⁰
- c) Un tercer tipo de actividades regionales en el exterior, las “actividades de mera relevancia internacional (*attività di mero rilievo internazionale*)” (la denominación procede de la sentencia número 179/1987 de la Corte Constitucional),⁵¹ surgió en los años sucesivos al Decreto legislativo núm. 616 de 1997 y fue regulada

⁴⁹ Art. 4, párrafo 1o., del Decreto legislativo núm. 616/1977.

⁵⁰ El artículo 4, párrafo 2o., del decreto legislativo núm. 616/1977, establecía: “Las regiones no pueden desarrollar en el exterior actividades promocionales relativas a las materias de su competencia sino mediante un previo pacto con el Gobierno y en el ámbito de las indicaciones y de los actos de coordinación adoptados por el Estado en los límites, en las formas y con las modalidades previstas en el artículo 3 de la Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382”. Entre los comentarios, véase Condorelli, L., “Commento all’art. 4”, en Barbera, A. y Bassanini, F. (coord.), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 105 y ss.; Curti Gialdino, C., “Commento all’art. 4, 2° comma, del d.P.R. 24 luglio 1977”, n. 616, en Capaccioli, E. y Satta, F. (coord.), *Commento al decreto 616*, Milán, Giuffrè, 1980, pp. 59 y ss.

⁵¹ Para una lectura crítica, véase Sena, P. de, “In tema di attività ‘internazionale’ delle regioni”, *Foro Italiano*, 1989, col. 2121 y ss.

después reglamentariamente.⁵² Esta regulación sometía tales actividades al previo asentimiento del gobierno estatal. La diferencia entre asentimiento previo y pacto previo (previsto este último para las actividades promocionales en el exterior)⁵³ consistía en que mientras en el primer caso el asentimiento podía ser negado por el gobierno pero el silencio de éste no impedía a las regiones actuar, en el segundo, por el contrario, el pacto con el gobierno era condición necesaria para que la región pudiera desarrollar la actividad promocional.

- d) La distinción entre los varios tipos de actividades internacionales de las regiones permaneció sin embargo en un estado fluido. La Corte Constitucional osciló en su jurisprudencia sobre la admisibilidad de acuerdos o pactos concluidos por las regiones con entes territoriales de otros Estados. Si la ilegitimidad de tales acuerdos parecía derivar de que éstos carecían de idoneidad para obligar internacionalmente al Estado y de la reserva a favor de este último de las relaciones internacionales (artículo 4, párrafo 1o., del Decreto legislativo núm. 616), en algunas ocasiones la Corte Constitucional pareció mostrarse más benévola hacia estos acuerdos y pactos,⁵⁴ siempre que pudieran reconducirse a una de esas dos categorías de actividades promocionales o de mera relevancia internacional (y por tanto sujetas a los correspondientes requisitos procedimentales). Estas categorías, por tanto, no incluían únicamente actos unilaterales, sino que po-

⁵² Se trata de dos actos de dirección y coordinación dictados por el gobierno en desarrollo del artículo 4, párrafo 2o., del dpr núm. 616; el dpcm de 11 de marzo de 1980, que contiene “disposiciones de dirección y coordinación de la acción promocional en el exterior de las Regiones” y, sucesivamente, el dpr de 31 de marzo de 1994, titulado “acto de dirección y coordinación en materia de actividad en el exterior de las Regiones y de las Provincias autónomas” (cfr. GU de 19 de julio de 1994, núm. 167). El dpr en cuestión se dictó en ejecución de la Ley de 22 de febrero de 1994, núm. 146 (Ley Comunitaria para el 1993).

⁵³ Que no resulta de la sentencia núm. 179/1987, que habla para ambos casos de un “previo asentimiento”, pero que se explicita en la sentencia núm. 472/1992 (en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 4310) y que se retoma en la posterior sentencia 343/1996. Según Sena, P. de, “In tema di attività ‘internazionale’ delle regioni”, *cit.*, nota 51, col. 2130, para las actividades de mera relevancia internacional “las Regiones deberían tener la simple obligación de dar noticia al ejecutivo, de tal manera que este último pudiera estar en condiciones de conocer y seguir la realización de las mismas, implicando en su caso a la representación diplomática italiana en el extranjero”.

⁵⁴ En la sentencia núm. 179/1987, la corte parece admitir los acuerdos; en la sentencia núm. 332/1998 anula un acuerdo, pero sólo por la ausencia de previa información.

- dían dar lugar también a actos bilaterales, con una contraparte extranjera. Se mantenía firme, en todo caso, la negativa a que las regiones pudieran concluir tratados internacionales y, para los demás actos, el límite de la política exterior del Estado.⁵⁵
- e) Por lo demás, a partir de los años ochenta, una particular forma de poder exterior había encontrado regulación legislativa estable: la cooperación transfronteriza, disciplinada por el Convenio de Madrid, de 21 de mayo de 1980, incorporado al ordenamiento italiano por la Ley núm. 948, de 19 de noviembre de 1984, habilitaba —aunque mediante “normas de carácter predominantemente dispositivo”—⁵⁶ a las regiones a establecer acuerdos y pactos con entes territoriales extranjeros pertenecientes a Estados confines con Italia. Pero el ámbito de operatividad de la cooperación transfronteriza⁵⁷ es más restringido que aquél del más general poder exterior, por dos motivos: *a)* El ámbito geográfico al que se refiere la cooperación transfronteriza se limita a las partes contratantes del Convenio; *b)* Los acuerdos que los entes infraestatales pueden concluir bajo el Convenio de Madrid exigen un acuerdo marco concluido por el Estado.⁵⁸

La jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana se mantuvo firme en exigir para las actividades regionales constitucionalmente consentidas en el exterior (con la sola excepción de las actividades de

⁵⁵ *Cfr.* la sentencia núm. 204/1993, con nota de Caretti, P., “Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, núm. 1, pp. 1386 y ss.

⁵⁶ Condorelli, L. y Salerno, F., “Le relazioni transfrontaliere tra Comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1986, p. 400. Sobre la cooperación transfronteriza como parte, junto con el derecho comunitario, de las relaciones internacionales de las regiones; véase, entre otros, Toniatti, R., “Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale”, *Le Regioni*, 2001, núm. 5, p. 923.

⁵⁷ El artículo 2 del convenio define la cooperación transfronteriza como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades y autoridades territoriales pertenecientes a dos o más partes contratantes”.

⁵⁸ Esta condición no resulta en verdad del Convenio de Madrid —la cual reenvía enteramente al derecho interno la individualización de los entes territoriales autorizados a realizar acuerdos y pactos en el marco de la cooperación transfronteriza— sino de una reserva contenida en la Ley de Incorporación del Convenio al Derecho Interno Italiano (artículo 3, párrafo 1o., de la Ley 948/1984). Una reserva análoga fue incorporada al Convenio por Francia.

mero estudio e información) la previa comunicación al Estado:⁵⁹ la obligación regional de comunicación previa (en manera suficientemente circunstanciada y detallada) de la actividad que se pretendía desarrollar en el exterior se hacía derivar del principio de cooperación leal entre el Estado y las regiones. Tales comunicaciones, de hecho, eran funcionales al límite impuesto a las actividades regionales en el exterior, las cuales debían desarrollarse “en el respeto de la política exterior del Estado”. Del principio de cooperación leal, la corte derivaba también la obligación para el Estado de motivar la denegación del acuerdo o de su asentimiento, que estaba además sujeto a un control de razonabilidad en sede de conflicto de atribuciones, aun cuando se tratara de una potestad discrecional.⁶⁰ Puede compartirse, por tanto, la idea de que el poder exterior regional, en el sistema anterior a 2001, se configuraba como un procedimiento de cooperación.⁶¹

La disciplina hasta ahora recordada ganó estabilidad en los años noventa. Ésta, en todo caso —aun cuando gozara de una protección constitucional indirecta a través de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el asunto— encontraba regulación en normas de rango legislativo (el Decreto legislativo núm. 616 de 1977) e incluso infralegislativo,⁶² con la consecuencia de que no se podía apreciar con certeza el grado de protección que garantizaba la corte: De admitirse, a efectos argumentativos, que la corte hubiera protegido a las regiones de los ataques dirigidos a sus actos de ejercicio de “poder exterior” que constituyeran manifestación legítima de sus actividades promocionales y de mera relevancia internacional, ¿habría sido suficiente esa protección frente a una regulación estatal más restrictiva? En otras palabras: ¿el poder exterior regional gozaba o no de una tutela constitucional plena, susceptible por tanto de condicionar la legislación ordinaria estatal en este aspecto?

⁵⁹ Una última confirmación (casi póstuma) de este planteamiento puede encontrarse en la sentencia núm. 13/2003, que adopta como parámetro el texto originario del título V.

⁶⁰ A este respecto, véase la sentencia núm. 204/1993.

⁶¹ *Cfr.* Palermo, F., “Titolo V e potere estero delle Regioni: i vestiti nuovi dell'imperatore”, en varios autores, *Le istituzioni del Federalismo*, 2002, núm. 5.

⁶² Este planteamiento está claramente presente en la sentencia núm. 179/1987.

Tales interrogantes se han planteado ahora a la luz de la Ley constitucional núm. 3/2001, que no supone una ruptura radical con el pasado, sino que representa una ulterior evolución.

2. *La política exterior regional indirecta*

La Constitución de 1947 tampoco contenía indicaciones expresas en lo referente a la política exterior indirecta de las regiones. Sólo de la lectura de los estatutos de las regiones con autonomía especial —que son aprobados mediante ley constitucional del Estado—⁶³ era posible deducir que las obligaciones internacionales constituían un límite para la competencia legislativa regional.⁶⁴ En el ordenamiento interno no se preveía ninguna forma de participación regional en las actividades internacionales del Estado (salvo alguna excepción para algunos tipos de tratados, y limitada a algunas regiones de estatuto especial)⁶⁵ ni en la fase ascendente ni en la descendente;⁶⁶ y esta falta de previsión no sólo se producía en general para la política exterior, sino también para el cada vez más importante sector de la política comunitaria. La superposición de un tratado internacional (o de un acto normativo comunitario) a una competencia regional se consideraba causa suficiente para arrebatar a la región su competencia también en la fase descendente, sin que ésta recibiera compensación alguna en la fase ascendente.

En la legislación ordinaria estatal habían surgido, sin embargo, formas de participación regional en la fase ascendente y descendente de los actos normativos comunitarios y en la fase descendente de las obligaciones internacionales.

⁶³ Artículo 116 y ahora Ley constitucional núm. 2/2001.

⁶⁴ *Cfr.* las sentencias núm. 46/1961 y núm. 123/1980, que habían afirmado la competencia exclusiva del Estado para dar ejecución a las obligaciones internacionales también en las materias de competencia regional. *Cfr.* en este mismo sentido, el artículo 17 de la Ley núm. 281/1970 y los decretos delegados de transferencia de 1972 (y, en relación, la sentencia núm. 142/1972 de la corte constitucional).

⁶⁵ *Cfr.* artículo 52 del Estatuto de Cerdeña y artículo 47 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia, que imponen la participación regional en la elaboración de los tratados internacionales de comercio de su específico interés.

⁶⁶ Para una exposición del problema, véase La Pergola, A., “Note sull’esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960, pp. 1050 y ss.

Por lo que respecta a las obligaciones internacionales, aun cuando no estaba prevista ninguna participación regional en la fase ascendente de su establecimiento, el artículo 2 del Decreto legislativo núm. 112/1998⁶⁷ dio potestad a las regiones para dar ejecución a las obligaciones internacionales en las materias de su competencia —salvo en aquellos supuestos en los que resultara necesaria una ejecución uniforme a nivel nacional (que se reservaban a la ley estatal)— con la posibilidad de que el Estado ejerciera un poder de subrogación.

VIII. RAZONES PARA UNA DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DEL “PODER EXTERIOR” REGIONAL EN EL NUEVO TÍTULO V

Diversas razones explican la introducción en la Constitución italiana, con ocasión de la reforma del título V, de normas dirigidas a regular de manera expresa el poder exterior regional y el estatal en relación con las regiones.

En primer lugar, se ha de subrayar la progresiva internacionalización y desterritorialización de toda “materia” —sea ésta de competencia estatal o regional— que se viene produciendo en la presente fase histórica (como consecuencia de los llamados procesos de globalización). Como consecuencia de estos procesos, resulta cada vez más problemático circunscribir territorialmente una competencia: con la consecuencia de que a falta de un reconocimiento a las regiones de la facultad de proyectar más allá de sus fronteras la propia actividad, los poderes de éstas acaban por vaciarse.⁶⁸

En segundo lugar, el fortalecimiento global que han experimentado los entes autónomos —y en particular las regiones— en el nuevo título V de la parte II de la Constitución, aprobado con la Ley constitucional núm. 3/2001, no podía dejar de afectar a las manifestaciones internacionales y supranacionales de los poderes regionales, con

⁶⁷ Véase, por todos, D’Atena, A., “I rapporti internazionali e con l’Unione europea, tra Stato, Regioni ed Enti locali (commento all’art. 2 del decreto legislativo 31.3.1998, n. 112)”, en Falcon, G. (coord.), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112/1998*, Bologna, Il Mulino, 1998; y ahora en D’Atena, A., *L’Italia verso il “federalismo...”*, *cit.*, nota 8, pp. 305 y ss.

⁶⁸ Así Palermo, F., “Titolo V e potere estero...”, *cit.*, nota 61, p. 710.

el objetivo también de contener los efectos erosivos que sobre las competencias regionales tienden a producir el derecho internacional y el comunitario.

Además, la regulación constitucional del poder exterior regional en sus diversas facetas (incluida la comunitaria) es consecuencia necesaria de la nueva técnica utilizada en la Constitución para el reparto de competencias entre el Estado y las regiones. El artículo 117 de la Constitución ha alterado la técnica utilizada por la Constitución de 1947 para el reparto de competencias legislativas entre el Estado y las regiones: si ésta enumeraba las materias regionales y atribuía por tanto la competencia general y residual a la ley estatal, el nuevo título V ha adoptado la técnica típica de los Estados federales y ha enumerado las competencias del Estado, dejando a las regiones todas las materias no recogidas en ese elenco. Por tanto, el artículo 117 de la Constitución ha tenido que tomar posición también sobre materias consideradas hasta el momento parte del *sancta sanctorum* de las competencias estatales, en cuanto comprendidas en el núcleo duro de la soberanía. Entre éstas se cuenta la política exterior, que el artículo 117 de la Constitución confirma que corresponde al Estado, pero adoptando una técnica articulada, que utiliza modalidades de reparto conocidas en distintos Estados federales europeos.

IX. LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA COMUNITARIA COMO “MATERIAS TRANSVERSALES”

Tanto la política exterior como la política comunitaria han sido a primera vista configuradas como “materias” por el nuevo título V. La política exterior y las relaciones internacionales del Estado, así como las relaciones del Estado con la Unión Europea, se califican como materias de competencia exclusiva del Estado (artículo 117, párrafo 2o., letra a); mientras las relaciones internacionales y con la Unión Europea, de las regiones, son mencionadas entre las materias de competencia concurrente (artículo 117, párrafo 3o.). De ahí sigue que sólo el Estado pueda tener una verdadera y propia política exterior: entre las materias de competencia concurrente no se menciona, de hecho, la “política exterior” de las regiones. Pueden tener, en todo

caso, “relaciones internacionales” y “relaciones con la Unión Europea” tanto el Estado como las regiones.

Por otra parte, tales materias por sí mismas definen sólo ámbitos en parte autónomos respecto de los evocados por las otras materias del artículo 117: los supuestos que se recogen en éste, de hecho, pueden reconducirse por regla general a otras materias que son objeto de mención en el mismo artículo 117, con la consecuencia de que la política exterior y las relaciones internacionales y con la Unión Europea constituyen de algún modo “materias transversales”.⁶⁹

X. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA FORMACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL. CUADRO GENERAL

Si las relaciones internacionales pueden incidir —tanto en el nuevo Estado regional italiano como, más en general, en los Estados políticamente descentralizados de Europa occidental— sobre el reparto de competencias, conduciendo al apoderamiento de materias regionales por el Estado, el nuevo título V difiere parcialmente de tales experiencias en lo que se refiere a la participación de la región en la formación de las obligaciones internacionales y comunitarias, y a la ejecución de las mismas (la llamada “política exterior regional indirecta”).

El nuevo título V, de hecho, no se refiere a la participación de las regiones en la elaboración de tratados internacionales en materias de su competencia ni en general en la política exterior del Estado (con la única excepción de la política comunitaria), sino que se limita a prever la participación de las regiones en la fase descendente de la política exterior estatal y de las obligaciones internacionales del Estado (ejecución y aplicación), y al hacerlo atribuye la competencia exclusiva al Estado mediante una reserva de ley absoluta y reforzada. Absoluta en cuanto incide sobre materias de competencia legislativa regional (para las que el artículo 117, párrafo 6o., excluye la potestad

⁶⁹ Entre los primeros en utilizar esta terminología, Falcon, G., “Il nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione”, *Le Regioni*, 2001, núm. 1, p. 5; Tosi, R., “La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa”, *Le Regioni*, 2001, núm. 6, p. 1236, apunta que la política exterior es una materia transversal.

reglamentaria del gobierno). Y reforzada también en cuanto su contenido está rigurosamente delimitado por el artículo 117, párrafo 5o., que precisa el ámbito al que se refiere (participación de las regiones “en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios”); su competencia para llevar a cabo “el desarrollo y la ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea”); el tipo de regulación estatal (limitada sólo a las “normas de procedimiento”); la obligación de prever “las modalidades de ejercicio del poder de subrogación para el caso de incumplimiento”.

Esta reserva de ley se configura, además, como un encargo al legislador, que debe adoptar procedimientos que permitan a las regiones⁷⁰ tomar parte en la ejecución de las obligaciones internacionales.

El artículo 117, párrafo 5o., de la Constitución no disciplina ninguna forma de participación de las regiones en la fase ascendente de elaboración de los tratados internacionales, ni siquiera en materias de competencia exclusiva regional. Así que si en la fase “descendente”, las regiones tienen iguales poderes de participación en el derecho comunitario y en el internacional, ese paralelismo no se produce sin embargo en la fase “ascendente”.⁷¹

El silencio de la Constitución no impide, obviamente, a la legislación ordinaria prever formas de participación en la fase ascendente de elaboración de tratados en las materias de competencia regional, o limitar éstas para los casos en que esté en juego un interés relevante (pero no una competencia) de las regiones. Estos eventuales proce-

⁷⁰ Se ha observado que el artículo 117, cuando menciona en su quinto párrafo a las regiones y a las provincias autónomas, se refiere también a las regiones especiales, a diferencia de lo que sucede en el resto del título V (Pinelli, C., “I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale”, *Foro Italiano*, 2001, t. V, col. 195). Por lo demás, toda ampliación de la autonomía de las regiones ordinarias que contiene la Ley Constitucional núm. 3/2001, se extiende a las regiones especiales por el artículo 10 de la misma Ley Constitucional.

⁷¹ La posibilidad de reconocer con norma de rango constitucional alguna forma de participación regional en la elaboración de tratados internacionales sobre materias de competencia regional —olvidada, como se ha visto, por el artículo 117, párrafo 5o., de la Constitución— no estuvo ausente del todo en las fases precedentes del largo camino que se abrió en los años noventa y que ha conducido a la revisión constitucional. De hecho, el artículo 118, párrafo 1o., del primer proyecto de la bicameral Comisión D'Alema (aprobado por la comisión el 30 de junio de 1997), preveía la participación de las regiones “en la formación de la voluntad del Estado en relación... con los tratados internacionales que incidan en las materias de su competencia”. Pero esta opción fue después abandonada por la misma comisión y no apareció en el proyecto definitivo que ésta aprobó el 4 de noviembre de 1997.

dimientos de participación, por lo demás, carecerían de cobertura constitucional, y aun cuando debieran ser respetados hasta su eventual modificación, podrían ser eliminados por cualquier ley ordinaria posterior. La Ley núm. 131 de 2003 (llamada *Ley La Loggia*, por el nombre del ministro de Asuntos Regionales del segundo gobierno de Berlusconi), que ha dado desarrollo general a la reforma del título V, no prevé formas de participación de este tipo, limitándose a regular lo que la Constitución le ha encomendado: la “fase descendente” de los tratados internacionales y la “política exterior directa” de las regiones (además de las correspondientes disposiciones en materia comunitaria). El artículo 6, párrafo 1o., de esta ley establece que:

Las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, en las materias de su competencia legislativa, se encargan directamente de la aplicación y ejecución de los acuerdos internacionales ratificados, dando comunicación previa al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Asuntos Regionales, que en los treinta días siguientes al acuse de tal comunicación, podrán formular criterios y observaciones. En caso de incumplimiento, y sin perjuicio de la responsabilidad que de ello derive para las Regiones frente al Estado, se aplican las disposiciones del artículo 8 [que disciplina el poder estatal de subrogación].

XI. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL “PODER EXTERIOR” REGIONAL

Por lo que se refiere a la política exterior regional directa (o poder exterior regional en sentido estricto), la formulación literal del artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución italiana según la cual “en las materias de su competencia, las Regiones pueden celebrar acuerdos con Estados y pactos con entes territoriales pertenecientes a otro Estado, en los casos y con las formas disciplinadas por ley estatal”, debe ser entendida, de un lado, dentro del conjunto del sistema resultante del nuevo título V (que no es sin embargo posible examinar en esta sede) y, de otro, en el marco de la regulación del poder exterior

regional que ha ido aflorando, a nivel jurisprudencial y legislativo, hasta 2001.⁷²

1. *La tipología de actividades a las que se refiere el artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución italiana*

Las actividades regionales en el exterior mencionadas por el nuevo artículo 117, párrafo 9o., son sólo aquellas que dan lugar a pactos bilaterales (o multilaterales), mientras no se especifica si aquellas actividades que no dan lugar a tal fusión de voluntades pueden ser ejercidas en libertad por las regiones. En relación con el actual *status* constitucional de estas últimas, puede conjeturarse que mientras la reserva de ley estatal del artículo 117, párrafo 9o., se refiere sólo a las actividades regionales en él mencionadas (acuerdos y pactos), las otras actividades internacionales de las regiones pertenecen a la categoría de “relaciones internacionales de las Regiones”, que se cuenta entre las materias de competencia concurrente del artículo 117, párrafo 3o., de la Constitución (en las cuales al Estado compete dictar normas de principio y a las regiones regular la materia en el respeto de esos principios fundamentales).

Al fijar estos “principios fundamentales” en materia de “relaciones internacionales de las Regiones”, la ley estatal podrá regular —limitándose eso sí a establecer principios y por lo mismo dejando un espacio de libertad de opción a la legislación regional— las actividades internacionales de las regiones que no se traduzcan en actos bilaterales (susceptibles de hacer surgir derechos, deberes y obligaciones para las regiones y una contraparte exterior), sino que se limiten al estudio e información, a la participación en congresos, a contactos de recíproco reconocimiento o a la promoción en el exterior de intereses económicos o culturales de las regiones (en términos generales o en relación con sujetos que operan en su territorio). En lo que concierne, por otro lado, al poder de celebrar acuerdos o pactos, la potestad legislativa estatal no es concurrente, sino exclusiva: lo que se justifica

⁷² *Cfr.* párr. 2.

por las más graves consecuencias que podrían derivar de los actos regionales.⁷³

La Ley *La Loggia*, que ha desarrollado el título V, después de precisar que “los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas pueden continuar desarrollando actividades de mera relevancia internacional en las materias a ellas atribuidas, según el ordenamiento vigente”, prevé una obligación de comunicación al gobierno de tales actividades.⁷⁴

2. *El ámbito de operatividad “horizontal” y “vertical” del poder regional para celebrar acuerdos y pactos*

El ámbito en el que puede desplegarse el *treaty-making power* regional lo componen las materias de competencia de la región. El artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución no precisa si las materias en cuestión son sólo aquellas de competencia exclusiva regional del artículo 117, párrafo 4o., o también aquellas que se incluyen en la competencia concurrente del tercer párrafo del mismo artículo. Si se acoge esta segunda interpretación —que nos resulta preferible, dada la referencia a las “materias de su competencia” (esto es, de la región) en el artículo 117, párrafo 9o.— el grado de autonomía concedido a la región en la negociación dependerá de la inclusión de la materia del acuerdo o del pacto en una u otra categoría de materias. La diferencia principal entre ambos casos la constituye el límite de los principios fundamentales que se imponen a las regiones en las materias del párrafo tercero, y que limitará su potestad de autodeterminación también en la celebración de acuerdos.

3. *Acuerdos (accordi) y pactos (intese)*

En relación con la tipología de actos bilaterales que la región puede celebrar, el artículo 117, párrafo 9o., distingue dos figuras, di-

⁷³ Esto, sobre todo si se opta por la tesis según la cual de los acuerdos a los que se refiere el artículo 117, párrafo 9o., pueden surgir obligaciones internacionales para el Estado, pero quizá también si se acoge la tesis contraria.

⁷⁴ Art. 6, último párrafo, de la Ley núm. 131/2003.

ferenciándolas en atención al *partner* con el que puede celebrarse el acto:

- 1) El acuerdo puede ser concluido con otro Estado.
- 2) El pacto puede ser concluido con un ente territorial perteneciente a otro Estado.

Los primeros analistas del artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución, subrayaron las diferencias existentes entre los dos supuestos, la primera de las cuales sería sustancialmente una innovación, mientras que la segunda se pondría en relación de continuidad con la jurisprudencia constitucional anterior a la Ley constitucional núm. 3/2001.⁷⁵ La diferencia entre los acuerdos y pactos (que el legislador constitucional no distingue por su naturaleza, sino únicamente por la “contraparte” con que pueden concluirse) recaería pues, según algunos, en su misma naturaleza jurídica: sólo los primeros constituirían verdaderos y propios “tratados” internacionales y serían idóneos para hacer surgir obligaciones internacionales.⁷⁶ La disposición constitucional no contiene indicaciones dirigidas a delimitar los Estados y los entes infraestatales con los que se consiente a las regiones celebrar acuerdos, como, por ejemplo, los Estados con los cuales la república italiana mantenga relaciones diplomáticas o los entes territoriales pertenecientes a Estados confines con Italia.⁷⁷ Resulta pertinente preguntarse por tanto si a través de la ley estatal a la que reenvía el artículo

⁷⁵ Pinelli, C., *op. cit.*, nota 70, p. 196.

⁷⁶ Sorrentino, F., *Nuovi profili costituzionali...*, p. 1359; Ferrari, G. F. y Parodi, G., “Regioni, diritto comunitario e diritto internazionale”, en varios autores, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Seminario de Pavia, 30-11-2002. Niegan que los acuerdos y los pactos tengan naturaleza de tratados internacionales y operen en el plano del derecho internacional, Anzon, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Turín, Giappichelli, 2002, p. 225; Bilancia, P., *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, en *www.federalismi.it*; Conforti, B., *Diritto internazionale*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2002, p. 85. Sostiene en cambio que tanto los acuerdos como los pactos operan en la esfera del derecho internacional, Cafari Panico, R., “La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2002, núm. 3, p. 1327; y Ruggeri, A., “Riforma del titolo V e ‘potere estero’”, *Diritto e Società*, 2003, p. 25, este último haciendo también uso del argumento literal según el cual el artículo 117, párrafo 3o., habla de “relaciones internacionales” de las regiones (ivi, nt. 22).

⁷⁷ Un límite de este último tipo contiene el artículo 16, párrafo 1o., de la Constitución austriaca.

117, párrafo 9o., de la Constitución pueden introducirse limitaciones de este tipo (véase párr. 7).

4. *El fundamento constitucional del “poder exterior”
y la naturaleza de la reserva de ley del artículo 117,
párrafo 9o., de la Constitución*

El artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución, ha reforzado la garantía del poder exterior regional, que goza ahora de tutela constitucional expresa, vinculante también para el legislador ordinario, aunque a éste corresponda la potestad de hacer operativo el *treaty-making power* regional.

El poder de las regiones de celebrar acuerdos o pactos encuentra, por tanto, su fundamento directamente en la Constitución. A la ley ordinaria estatal se le exige, sin embargo, que integre las previsiones constitucionales mediante la determinación de los “casos” y las “formas” en que los acuerdos y pactos pueden celebrarse.⁷⁸ La reserva del artículo 117, párrafo 9o., parece ser también —como la del párrafo 5o. del mismo artículo— una reserva de ley absoluta y reforzada: en concreto, la intervención del legislador estatal parece circunscrita a ámbitos bien precisos, consistentes en la determinación de los “casos” y de las “formas” de ejercicio del poder regional de celebrar acuerdos, que debe considerarse subsistente como consecuencia directa de la norma constitucional. En otras palabras: no toda disciplina legislativa adoptada de acuerdo con el artículo 117, párrafo 9o., puede considerarse conforme con el mandato constitucional, sino sólo una disciplina que se limite a prever los “casos” y las “formas”. De hecho, la función de la ley a la que se refiere el artículo 117, párrafo 9o., es doble: por un lado “evitar que la materia estatal de la política exterior se vacíe como consecuencia de las intervenciones fragmenta-

⁷⁸ Según D’Atena, A., “La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea”, *Rassegna Parlamentare*, 2002, p. 932, por el contrario, “la nueva disciplina no reserva a las Regiones el poder exterior en las materias de su competencia, sino que confía a la ley estatal la labor de disciplinarlo. Y pone por tanto a esta última en condiciones de delimitarlo”.

rias de las Regiones en el ejercicio de su propio poder exterior”⁷⁹ y, por otro, garantizar con normas generales la potestad regional en este aspecto, sustrayendo al juicio gubernativo la determinación de su amplitud en cada caso concreto.

5. *Los “casos” y las “formas”*

Al explicitar los “casos” en que las regiones pueden celebrar acuerdos, la ley estatal no será libre, sino que se encontrará frente a un poder fundado directamente en la Constitución, que podrá circunscribir y delimitar con criterios de carácter general.

Cabe preguntarse si el Estado puede limitar el poder regional de celebrar acuerdos o pactos a los casos en los que exista ya un tratado internacional que establezca un marco para el ejercicio del poder exterior regional.

No está claro tampoco si al concretar los “casos” la ley estatal debía limitarse a imponer el respeto de criterios abstractos de legitimidad (por ejemplo, limitar el poder regional de celebrar acuerdos con países con los que la república italiana mantenga relaciones diplomáticas) o pueda incluso imponer límites de oportunidad al poder exterior regional, como, por ejemplo y sobre todo, el del “respeto a la política exterior del Estado”. Sobre esta última posibilidad no podemos dejar de expresar cierta perplejidad, puesto que un límite de este tipo no está previsto en el artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución, aunque podría encontrar quizá cierta justificación si se tiene en consideración la competencia exclusiva estatal en materia de “política exterior del Estado” (artículo 117, párrafo 2o., letra a). Sin embargo, esta última es una materia distinta, no un límite de oportunidad al poder exterior regional.

Con el término “formas”, la Constitución parece referirse a los procedimientos que han de ser respetados por las regiones a la hora de celebrar acuerdos. En relación con este tema, el problema principal que se presenta es el de la legitimidad de eventuales normas estatales que subordinasen en términos generales el *treaty-making power* re-

⁷⁹ Groppi, T., “Regioni, Unione europea, obblighi internazionali”, en *id.* y Olivetti, M. (coord.), *La Repubblica delle autonomie*, Turín, Giappichelli, 2001, p. 138.

gional a un asentimiento previo del gobierno estatal o que incluso transfirieran a un órgano estatal el poder de celebración.⁸⁰

Una interpretación del artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución italiana que permitiera subordinar a un asentimiento gubernativo la potestad regional de celebrar acuerdos y pactos podría parecer implícita en la facultad de la ley estatal de regular los casos y las formas de conclusión de tales actos bilaterales, pero en sentido contrario se puede argumentar que el artículo reconoce este poder regional sin subordinarlo a tal vínculo, como sucede, por el contrario, en otros documentos constitucionales.⁸¹ Además, como se ha visto, la política exterior estatal (entendida como concreta política de un determinado gobierno en este sector) no es un límite al poder exterior regional. La circunstancia de que en el proyecto de Ley Amato-D’Alema —origen de la Ley constitucional núm. 3/2001— estuviera previsto un inciso que decía “previo asentimiento del gobierno”, que desapareció a lo largo de los trabajos preparatorios, confirma la impresión que un límite tal sólo habría podido imponerse constitucionalmente. Si se tiene además en consideración que la Ley constitucional núm. 3/2001 ha supuesto la desaparición generalizada de los controles previos sobre los actos regionales (que sólo sobreviven para los casos en que se prevén expresamente, como por ejemplo en el artículo 123 de la Constitución), puede llegarse a la conclusión de que el respeto de las “formas” previstas por la ley estatal —requerido por el artículo 117, párrafo 9o., para el ejercicio del poder exterior regional— no parece poder permitir la transformación del poder regional en un mero poder de codecisión, sujeto al asentimiento gubernativo en cada caso.

Los casos en que fuera posible la celebración de un acuerdo o de un pacto deberían ser concretados en una norma previa (preferiblemente legislativa) general y abstracta y no por el gobierno en cada caso concreto. Además, una solución legislativa que reservase sólo al gobierno el juicio en cada caso concreto resultaría excesivamente desequilibrada en favor del Ejecutivo estatal, por lo que sería preferible

⁸⁰ Para esta última posibilidad, véase D’Atena, A., “La nuova disciplina...”, *cit.*, nota 78, p. 931; también la propone como una posibilidad, aunque de manera más matizada, Groppi, T., “Regioni, Unione europea e obblighi...”, *cit.*, nota anterior, p. 138.

⁸¹ Por ejemplo, el artículo 16, párrafo 2o., de la Constitución austriaca, y el artículo 32, párrafo 3o., de la Ley Fundamental de Bonn.

quizá (ya sea en consideración a la dignidad de las regiones como entes titulares de autonomía política o al principio de equilibrio de los poderes estatales) establecer procedimientos que implicasen por un lado a un órgano mixto como la Conferencia Estado-Regiones, y por otro a las cámaras legislativas estatales, a las que de este modo se les reconocería el poder de emanar un juicio de oportunidad que quedaría reservado, de otro modo, sólo al gobierno.

Las conclusiones propuestas hasta ahora deberían revisarse si se entendiera que el poder regional de celebrar pactos y acuerdos (o sólo acuerdos) constituye una suerte de delegación —realizada a nivel constitucional— del poder del Estado de obligarse en las formas que establece el derecho internacional. En tal caso, la exigencia de asentimiento estatal (y en particular gubernativo) podría encontrar justificación constitucional. Pero sobre este asunto regresaremos en breve.⁸²

6. *Los controles*

Por lo demás, la región estará en todo sujeta al respeto de los casos y de las formas que la ley estatal fije de forma general y abstracta.

Las normas de procedimiento previstas por la ley estatal podrán libremente exigir una previa comunicación del concreto acuerdo o pacto y prever una fase de contestación previa a las objeciones presentadas por el Estado, con la consecuente suspensión de los procedimientos de celebración del acuerdo o pacto regional. En todo caso, contra eventuales actos estatales que pretendieran obstaculizar la celebración de acuerdos o pactos regionales se concede a las regiones la facultad de recurrir a la Corte Constitucional en conflicto de atribuciones. Este instrumento de tutela también puede ser utilizado por el Estado y por las regiones contra la violación de las correspondientes normas de procedimiento (cuyo respeto podrá por lo demás hacerse valer ante y por la jurisdicción administrativa). Cuando un acuerdo regional, aunque en abstracto pudiera considerarse conforme a los “casos” y a las “formas” establecidas por la ley estatal, sea juzgado por el gobierno como lesivo no de una política contingente seguida

⁸² *Cfr.* párr. 7.

por el Estado, sino de intereses nacionales ineludibles, dos podrán ser los instrumentos *of last resort* utilizables por el Ejecutivo central: el ejercicio del poder de subrogación cuando sea posible por una presunta vulneración de uno de los (numerosos y amplios) valores recogidos en el artículo 120, párrafo 2o., de la Constitución, y la disolución anticipada del Consejo Regional, con destitución de la Junta, “por razones de seguridad nacional”, cuando éstas se dieran, en cumplimiento del artículo 126, párrafo 1o., de la Constitución.

7. *Los procedimientos en el seno de las regiones*

El término “formas” que utiliza el artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución italiana, no parece referirse o incluir las normas relativas a la individuación de los órganos regionales competentes para negociar y estipular los acuerdos y pactos, ni más en general, las normas relativas a los procedimientos en la materia que se verifican en el seno de las regiones.⁸³ La regulación de tales procedimientos corresponde a los estatutos regionales en virtud de su competencia para regular la forma de gobierno, y, en ausencia de una disciplina estatutaria, en virtud de su competencia residual, a la ley regional *ex* artículo 117, párrafo 4o., de la Constitución italiana,⁸⁴ aunque es verosímil que algunas opciones de fondo (como la autorización del Consejo regional para la ratificación) sean impuestas a los estatutos (o, en defecto de estos últimos, a la ley regional) por el vínculo de armonía con la Constitución al que se refiere el artículo 123 de la misma, entendido como obligación de respetar, además de las normas constitucionales referidas expresamente a las regiones, aquellas soluciones organizativas que puedan hacerse derivar de los principios supremos y de los principios generales del ordenamiento constitucional.⁸⁵ Desde este punto de vista, el carácter absoluto de la reserva de ley a la que se refiere el artículo 117, párrafo 9o., se atenúa a la luz del reparto de competencia con el estatuto regional que deriva de la

⁸³ La Ley *La Loggia* se abstiene en efecto de prever disposiciones a este respecto.

⁸⁴ *Cfr.* Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino-Arel, 2002, pp. 368 y ss.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 165 y ss.

interpretación conjunta de esta disposición con el artículo 123, párrafo 1o., de la Constitución italiana.

8. *La naturaleza jurídica de los acuerdos y de los pactos regionales*

Por último sólo puede esbozarse aquí el problema de la naturaleza jurídica de los acuerdos y de los pactos que las regiones pueden concluir de acuerdo con el artículo 117, párrafo 9o. de la Constitución: ¿se trata de actos susceptibles de ser equiparados a los tratados internacionales y por tanto de hacer surgir para las regiones y para el Estado italiano verdaderas obligaciones internacionales o de actos de naturaleza diversa, que se desarrollan en esferas distintas a la regulada por el derecho internacional?

La cuestión no puede ser discutida detalladamente en esta sede, pero la conclusión más verosímil es que el sistema constitucional italiano no permite delinear una clara solución sobre este tema, ni los trabajos preparatorios del nuevo título V ofrecen indicaciones que consientan apurar cuál fue el objetivo perseguido en este concreto aspecto por el reformador constitucional. Puede, por tanto, conjeturarse que este tema fue en sustancia reenviado —en el marco de los límites que, aunque problemáticamente, pueden ser derivados del texto constitucional y que hemos intentado exponer más arriba— a la legislación ordinaria estatal de desarrollo.

XII. *EL TREATY-MAKING POWER REGIONAL EN LA LEY 131 DE 2003, LLAMADA LEY LA LOGGIA*

La Ley *La Loggia*, que ha desarrollado el nuevo título V de la parte II de la Constitución, dedica un amplio espacio al poder exterior de las regiones, y en particular a su capacidad de celebrar acuerdos y pactos (artículo 6, párrafos 2o.-7o., de la Ley núm. 131/2003). En tales disposiciones se contiene un desarrollo suficientemente detallado de la reserva de ley estatal contenida en el nuevo artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución. El párrafo 2o. del artículo 6 consiente a las regiones celebrar pactos con entes territoriales pertenecientes a otros Estados con una doble finalidad: “favorecer su desarrollo económico”

y “realizar actividades de mera relevancia internacional”.⁸⁶ De tales actos debe darse comunicación al Departamento de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, que podrá formular observaciones; en el desarrollo de las actividades en cuestión, las regiones, en todo caso, se abstendrán de expresar juicios sobre la política exterior del Estado.

De interés aun mayor es el párrafo tercero⁸⁷ del artículo 6, en el que se regula el poder regional de celebrar acuerdos con Estados (*treaty-making power*). Los acuerdos que las regiones pueden celebrar son de tres tipos: a) Acuerdos ejecutivos y aplicativos de acuerdos in-

⁸⁶ “Las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, en las materias de su competencia legislativa, pueden celebrar, con entes territoriales pertenecientes a otro Estado, pactos con el objetivo de favorecer su desarrollo económico, social y cultural, así como realizar actividades de mera relevancia internacional, comunicándolo antes de su firma a la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Asuntos Regionales y al Ministerio de Asuntos Exteriores, a fin de que éstos y los Ministros competentes puedan realizar las observaciones que estimen oportunas, y que el mismo Departamento les hará llegar dentro de los treinta días siguientes, pasados los cuales las Regiones y las Provincias autónomas podrán suscribir el pacto. Con los actos relativos a las actividades mencionadas, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano no pueden expresar juicios sobre la política exterior del Estado, ni pueden asumir compromisos de los que puedan derivar obligaciones y gastos financieros para el Estado o que perjudiquen los intereses del resto de sujetos a los que se refiere el artículo 114, párrafo primero, de la Constitución”.

⁸⁷ “Las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, en las materias de su competencia legislativa, pueden también celebrar con otros Estados acuerdos ejecutivos y aplicativos de acuerdos internacionales que hayan entrado en vigor, o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa, o acuerdos de naturaleza programática con el objetivo de favorecer su desarrollo económico, social y cultural, en el respeto de la Constitución, de los vínculos que derivan del ordenamiento comunitario, de las obligaciones internacionales y de las líneas e indicaciones de política exterior italiana, así como en las materias a las que se refiere el artículo 117, párrafo 3o. de la Constitución, en el respeto de los principios fundamentales establecidos en leyes del Estado. A tal fin cada Región o Provincia autónoma dará pronta comunicación de las negociaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Asuntos Regionales, que darán a su vez comunicación a los Ministerios competentes. El Ministerio de Asuntos Exteriores puede establecer principios y criterios a seguir en la conducción de las negociaciones; cuando estas últimas se desarrollen en el extranjero, la competente representación diplomática y los competentes servicios consulares italianos, previo pacto con la Región o con la Provincia autónoma, colaborarán en la conducción de las negociaciones. La Región o la Provincia autónoma, antes de suscribir el acuerdo, comunicará el relativo proyecto al Ministro de Asuntos Exteriores, que, oída la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Asuntos Regionales, y evaluada la oportunidad política y la legitimidad del acuerdo, de conformidad con el presente párrafo, confiere los plenos poderes de firma previstos por las normas de derecho internacional general y por la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, ratificada de acuerdo con la Ley de 12 de febrero de 1974, núm. 112. Los acuerdos suscritos en ausencia de la concesión de plenos poderes son nulos”. El siguiente párrafo 4o. se ocupa de las formas de publicidad: “A los acuerdos estipulados por las Regiones y por las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano se da publicidad de acuerdo con la legislación vigente”.

ternacionales celebrados por el Estado; *b*) Acuerdos de naturaleza administrativa; *c*) Acuerdos de naturaleza programática con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Interesante es el procedimiento previsto en el párrafo citado: La región deberá dar “pronta comunicación” al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Departamento de Asuntos Regionales de la iniciativa de celebrar un acuerdo de este tipo. El Ministerio de Asuntos Exteriores podrá indicar los criterios a seguir en las negociaciones y ofrecer el apoyo de la representación diplomática italiana. Antes de la suscripción del acuerdo, la región deberá comunicar al Ministerio de Asuntos Exteriores “el correspondiente proyecto” y podrá obtener la concesión de los “plenos poderes de firma”. Tal posibilidad se encuentra en todo caso subordinada a un juicio —realizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, oído el Departamento de Asuntos Regionales— no sólo de legitimidad, sino también de oportunidad política. En caso de desacuerdo entre la región interesada y el Ministerio de Asuntos Exteriores la decisión es adoptada por el Consejo de Ministros sin que exista en ningún caso fase parlamentaria alguna en el procedimiento.⁸⁸

En caso de violación de los acuerdos celebrados por la región, está prevista la posibilidad de subrogación estatal.⁸⁹

La constante subordinación del *treaty-making power* regional a consideraciones de mera oportunidad (que se evidencian también en el párrafo quinto) parece explicarse a la luz de la naturaleza internacionalista de los acuerdos a los que se refiere el artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución italiana, según la interpretación que de él da la Ley *La Loggia*. Si eso puede hacer surgir la duda de que el artículo 6 de la ley se ha excedido de los límites del mandato del artículo 117, párrafo 9o., de la Constitución, lesionando de manera excesiva la po-

⁸⁸ De hecho, el artículo 6, 5o. párrafo, establece: “El Ministro de Asuntos Exteriores puede, en cualquier momento, oponer a la Región o la Provincia autónoma interesada razones de oportunidad inherentes a las actividades a las que se refieren los párrafos 1o. a 3o. y que derivan de las opciones y de las indicaciones de política exterior del Estado y, en caso de desacuerdo, oída la Presidencia del Consejo de Ministros-Departamento de Asuntos Regionales, solicitar que la cuestión sea llevada al Consejo de Ministros que, con la participación del Presidente de la Junta regional o provincial interesado, deliberará sobre la cuestión”.

⁸⁹ Así, el artículo 6, párrafo 6o.: “En caso de violación de los acuerdos a los que se refiere el párrafo 3o., y sin perjuicio de la responsabilidad de las Regiones frente al Estado, se aplican las disposiciones del artículo 8, párrafos 1o., 4o. y 5o., en cuanto sea posible”.

testad de autodeterminación de las regiones en materias de su competencia, la responsabilidad que podría derivar para el Estado de los actos de las regiones en este ámbito parece justificar tal disciplina. No parece justificable, sin embargo, la opción de reconducir toda la fase de control estatal sobre el *treaty-making power* regional al gobierno, sin implicar en absoluto al parlamento.

XIII. CONCLUSIONES DE DERECHO COMPARADO

Si es ésta, en términos generales, la regulación del poder exterior existente en los Estados federales y en los dos Estados regionales europeos principales, ¿qué conclusiones de carácter general pueden extraerse desde un punto de vista sistemático de la comparación entre las diversas regulaciones? Se ha sostenido en sede doctrinal que en lo que se refiere al poder exterior la distinción entre Estados federales y Estados regionales resulta de escasa utilidad.⁹⁰ Esta conclusión, que compartimos en la sustancia, debe ir acompañada, sin embargo, de algunas precisiones.

En primer lugar, cuando se habla de Estados regionales es necesario distinguir entre regionalización política y administrativa. En relación con esta última (por ejemplo, Francia y Polonia), las Constituciones estatales no ofrecen indicación alguna en materia de poder exterior regional, como no la dan, en términos generales, para la definición de las competencias de los entes periféricos, que, como es bien sabido, no gozan en estos sistemas de tutela constitucional. De ahí sigue que también para el poder exterior la eventual regulación disfrute sólo de rango legal. En el marco de la legislación ordinaria, una importante sede de disciplina la constituye la normativa elaborada en el ámbito del Consejo de Europa en materia de cooperación transfronteriza, con base en el Convenio de Madrid de 1980, y, en particular, los tratados-marco bilaterales que hacen posible la celebración de acuerdos transfronterizos. Por ejemplo, para la cooperación entre las regiones francesas y las comunidades autónomas espa-

⁹⁰ Palermo, F., *Il potere estero...*, cit., nota 46, p. 75.

ñolas en el área pirenaica, la norma de referencia es el Tratado de Bayona de 1985 entre Francia y España.⁹¹

También, por lo que se refiere a los casos de regionalización política (Bélgica, 1970-1988; España; Portugal; Escocia, Gales e Irlanda del Norte), la regulación constitucional es prácticamente inexistente y esto puede considerarse una diferencia respecto a las experiencias federales, en las que los poderes de los estados miembros en la materia de la que nos estamos ocupando gozan de garantía constitucional, aun cuando sea con las fuertes limitaciones que se han apuntado.

En tercer lugar, es necesario destacar que el acercamiento entre Estados regionales y Estados federales en materia de poder exterior es bastante reciente, en cuanto que resulta de las tendencias federales que se han ido manifestando en los dos principales ordenamientos regionales europeos: el español y el italiano. Tales tendencias parecen confirmar la tesis según la cual estas dos experiencias de descentralización política comparten aquellos caracteres que consienten analizar ambas bajo la categoría de Estado unitario compuesto.⁹² Las diferencias, que al inicio de la experiencia de los Estados regionales, tenían también carácter cualitativo, tienen hoy, por tanto, relevancia sobre todo cuantitativa. Perdura, por lo demás, una diferencia no secundaria que, con todo, no es evidente, sino que depende de la estructura institucional de los Estados federales y de los regionales: sólo en los primeros existe una segunda cámara representativa de los estados miembros, que participa en el procedimiento legislativo federal (y a veces con un poder de codecisión en las esferas de especial interés de los estados miembros en las que inciden los tratados).

Para concluir, la historia de los Estados regionales y federales parece indicar que los entes autónomos infraestatales no gozan, en ninguna de las dos experiencias, de una verdadera y propia subjetividad internacional, sino en casos y en formas muy limitados, que constituyen la excepción a una regla general de sentido opuesto.

⁹¹ Véase, al respecto, Beltrán García, S., *Los acuerdos exteriores...*, *cit.*, nota 36, pp. 46 y ss.

⁹² Sobre este concepto véase, por todos, Paladin, L., *Diritto costituzionale*, 3a. ed., Padova, Cedam, 1998, p. 55; Bifulco, R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, pp. 23 y ss. (y otras referencias bibliográficas en Olivetti, M., *Nuovi statuti...*, *cit.*, nota 84, p. 17, n. 57).