

La acción exterior de la Comunidad Autónoma Vasca en el marco del Estatuto de Gernika (1979)

Euskal Autonomia Erkidegoaren kanpo ekintza Gernikako Estatutuaren esparruan (1979)

The foreign action of the Basque Autonomous Community within the context of the Statute of Gernika (1979)

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio*

Doctor en Derecho

RESUMEN: El trabajo analiza en su primera parte la evolución que ha experimentado durante las últimas cuatro décadas el marco jurídico que delimita la acción exterior de las instituciones autonómicas vascas. Una evolución en la que el hito clave ha sido la sentencia que dictó el Tribunal Constitucional en el conflicto sobre la Oficina vasca de Bruselas. Esta resolución marcó un antes y un después en la posición del alto tribunal en torno a la capacidad de las CCAA para proyectar su actividad más allá de las fronteras del Estado. Aunque con posterioridad ha sido objeto de sutiles modulaciones, sus postulados esenciales gozan todavía de plena validez. En la segunda parte se repasa la actividad desplegada por la CAPV dentro de ese marco. El repaso pone de manifiesto que, en el nivel paradiplomático que corresponde a un ente subestatal, la acción exterior de las instituciones vascas se proyecta en prácticamente todos los ámbitos en los que se despliega un Estado soberano e independiente, con la excepción del relacionado con la seguridad y la defensa.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior. Comunidad autónoma. Relaciones internacionales. Sujeto internacional. Derecho internacional. Paradiplomacia.

LABURPENA: Lanaren lehenengo zatian, Euskal Autonomia Erkidegoko erakundeek kanpo-ekintza zehazten duen esparru juridikoak azken lau hamarkadetan izandako bilakaera aztertzen da. Bilakaera horretan, Bruselako Euskal Bulegoari buruzko gatazkan Konstituzio Auzitegiak emandako epaia izan da funtsezko mugaria. Ebazpen horrek irmotasunez ezarri zuen goi-azuzitegiaren jarrera, autonomia-erkidegoek Estatuko mugetatik haraindi jarduerak gauzatzeko gaitasunari buruzkoa. Geroago modulazio txikiak izan dituen arren, funtsezko postulatuek oraindik ere erabat indarrean daude. Bigarren zatian, EAEk esparru horretan gauzatuak jarduerak berrikusten da. Berrikusketa horrek agerian jartzen du, estatuz beheragoko erakunde bati dagokion arlo paradiplomatikoan, euskal erakundeek kanpo-ekintza estatutuan independente baten ia eremu guztietan garatzen dela, segurtasun eta defentsaren arloan izan ezik.

GAKO-HITZAK: Kanpo-ekintza. Autonomia-erkidegoa. Nazioarteko harremanak. Nazioarteko subjektua. Nazioarteko zuzenbidea. Paradiplomazia.

ABSTRACT: The first part of this piece analyses the evolution that the legal framework defining Basque autonomous institutions' foreign action has undergone over the last four decades. A key milestone in this evolution was the ruling issued by the Spanish Constitutional Court in the dispute over the Basque Delegation in Brussels. Said ruling marked a turning point in the high court's position regarding the ability of autonomous communities to cast their activities beyond the Spanish State's borders. Although it has subsequently been subject to subtle modifications, its essential assumptions are still fully valid. The second part of this text reviews the activities carried out by the Basque Country in the aforementioned context. This review shows that, at the paradiplomatic level (corresponding to a sub-national entity), Basque institutional foreign action extends to virtually all areas in which a sovereign and independent State operates, with the exception of those related to security and defence.

KEYWORDS: Foreign action. Autonomous community. International relations. Subject of international law. International law. Paradiplomacy.

* **Harremanetan jartzeko/Corresponding author:** Josu Iñaki Erkoreka Gervasio. — josuerkoreka@gmail.com

Nola aipatu/How to cite: Erkoreka Gervasio, Josu Iñaki (2026). «La acción exterior de la Comunidad Autónoma Vasca en el marco del Estatuto de Gernika (1979)». *Iura Vasconiae*. Revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia, 23, 467-506. (<https://doi.org/10.1387/iura.vasconiae.28325>).

Fecha de recepción/Jasotze-data: 25/04/2025.

Fecha de evaluación/Ebaluazio-data: 28/06/2025.

Fecha de aceptación/Onartze data: 16/07/2025.

ISSN 1699-5376 - eISSN 2530-478X / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE DESARROLLA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA CAPV. 2.1. El Estatuto de Gernika y sus escasas referencias a la acción exterior de las instituciones autonómicas. 2.1.1. *Antecedentes; el estatuto de 1936.* 2.1.2. *La exigua dimensión exterior del Estatuto de Gernika.* 2.2. La incontenible proyección exterior de la acción autonómica y la titubeante actitud inicial del Tribunal Constitucional. 2.2.1. *Percepciones positivas a partir de la STC 125/1984, de 20 de diciembre. De la acotación negativa de lo que en ningún caso se puede encuadrar en el marco del art. 149.1.3 CE a la definición positiva de lo que este precepto incluye.* 2.2.2. *El criterio restrictivo de las SSTC 154/1985, de 12 de noviembre y 137/1989, de 20 de julio.* 2.3. La STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas: un hito en la jurisprudencia constitucional sobre la materia. 2.4. La jurisprudencia posterior del TC. 2.5. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado (LASEE) y las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en torno a su contenido y alcance.—III. LA ACCIÓN EXTERIOR DESPLEGADA POR LA CAPV. 3.1. Estructura administrativa al servicio de la acción exterior. 3.1.1. *En Euskadi.* 3.1.2. *En el exterior.* 3.2. Principales líneas de actuación de la acción exterior de la CAPV. 3.2.1. *Diplomacia subestatal.* 3.2.1.1. *En el ámbito de la UE.* 3.2.1.2. *Cooperación interregional.* 3.2.1.3. *Acuerdos con organismos internacionales.* 3.2.2. *Internacionalización de la economía vasca; proyección de la marca Euskadi Basque Country en el escenario internacional.* 3.2.3. *Cooperación y solidaridad.* 3.2.4. *Promoción y difusión en el ámbito internacional del euskera, la cultura y la creación vasca contemporánea.* 3.2.5. *Relaciones con la diáspora; atención a la comunidad vasca en el exterior, promoviendo el acercamiento de los vascos en el mundo.*—IV. CONCLUSIÓN.—V. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA. 5.1. Jurisprudencia constitucional citada. 5.2. Bibliografía citada

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco sinceramente a los organizadores del Simposio su amable invitación a exponer en este foro mi visión y experiencia en torno a un asunto —el de la acción exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV)— al que he prestado una notable atención a lo largo de mi trayectoria profesional y política. Es un honor para mí compartir programa con un panel de ponentes de acreditada solvencia en las cuestiones y materias a las que se refieren sus respectivas intervenciones.

Voy a dividir mi exposición en dos partes. En la primera de ellas, repasaré someramente la evolución que ha experimentado en los últimos cuarenta años el marco constitucional y estatutario que define el ámbito de actuación exterior de las Comunidades Autónomas (CCAA) en general y, en particular, de la CAPV.

La segunda la dedicaré a exponer, de manera igualmente sucinta¹, las líneas de actuación que ha desarrollado la acción exterior de Euskadi, dentro de ese marco competencial.

Alguien podría objetar que la primera parte carece de sentido, acogiendo al argumento de que ese marco —que el Tribunal Constitucional (TC) ha definido como el bloque de la constitucionalidad— no ha podido experimentar evolución alguna, dado que, en la materia que nos interesa, durante las últimas cuatro décadas, ni la Constitución Española (CE) ni el Estatuto de autonomía del País Vasco (EAPV) han sido objeto de modificación alguna. Y si ambos textos han permanecido inmutables durante todo este tiempo, difícilmente puede hablarse de una evolución en el marco.

El dato de partida es cierto: ninguna de las tres reformas puntuales que ha conocido la CE desde el momento en el que fue aprobada ha afectado a este punto y, el EAPV, contra lo que ha ocurrido con la mayoría de los estatutos —algunos de los cuales han sido objeto de dos y de hasta tres reformas—, no ha sido modificado hasta la fecha en ninguna ocasión; ni en este ni en ningún otro punto.

La objeción, sin embargo, no es válida porque la última palabra en la definición del reparto competencial entre el Estado y las CCAA la tiene el TC y, como se verá, este sí que ha ido modulando sus posiciones durante este lapso temporal.

II. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE DESARROLLA LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA CAPV

2.1. El Estatuto de Gernika y sus escasas referencias a la dimensión exterior de las instituciones autonómicas

2.1.1. Antecedentes; el Estatuto de 1936

La Constitución de la II República fue particularmente meticulosa a la hora de enumerar las competencias relacionadas con la acción exterior que atribuía a los poderes centrales del Estado. Su artículo 14, que relacionaba las materias reservadas a la exclusiva competencia «del Estado español», dedicaba nada menos que seis de sus dieciocho apartados a definir el amplio alcance de esta reserva, citando expresamente las siguientes:

- a) «Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra, Tratados de Paz; régi-

¹ La concisión tiene especial sentido en este caso, si se tiene en cuenta que algunos de los ámbitos en los que se ha manifestado la proyección exterior de Euskadi son objeto de un análisis específico y monográfico en otras ponencias del simposio.

- men de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales» (ap. 3).
- b) «Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional» (ap. 7).
 - c) «Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de mercancías» (ap. 8).
 - d) «Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios» (ap. 9).
 - e) «Régimen de extradición» (ap. 10).
 - f) «Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería» (ap. 16).

De una manera indirecta, el Estado también se reservaba el régimen jurídico de la nacionalidad, su adquisición y pérdida, que era regulada por los artículos 23 y 24 de la propia Constitución.

Dentro del limitado campo de juego que el texto constitucional dejaba en manos de los entes subestatales para el desarrollo de su propia acción exterior, el Estatuto vasco de 1936 solo atribuía a las autoridades autonómicas (art. 9) la facultad de intervenir en la «ejecución de los Tratados y Convenios que versen sobre materias atribuidas total o parcialmente a la competencia regional», aunque dejando claro que «si no lo hicieran en tiempo oportuno», esa facultad pasaría de inmediato a manos del Gobierno de la República que, en cualquier caso, «por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los Tratados y Convenios y sobre la observancia de los principios del derecho de gentes».

Este precepto estatutario que, como se ve, dedicaba mucho más esfuerzo y espacio a acotar los límites negativos de la competencia del País Vasco, que a definir positivamente su contenido y alcance —es decir, a precisar lo que las instituciones vascas no pueden hacer, más que lo que pueden hacer— se remataba con otra cláusula de cierre no menos clara y contundente en favor de la competencia estatal:

«Todos los asuntos que revistan este carácter, como la participación oficial en Exposiciones y congresos internacionales, la relación con los españoles residentes en el extranjero o cuales quiera otros análogos, serán de la exclusiva competencia del Estado».

Las singulares circunstancias en la que se vio obligado a desarrollar su actividad el Gobierno vasco que nació de este Estatuto —aprobado, como se sabe, en plena guerra civil, y con una parte no desdeñable de su territorio legal ocupado por las tropas rebeldes— hicieron posible que, ya antes de que concluyera la contienda, el ejecutivo de Agirre desplegara una importante actividad exterior, llevando a cabo actuaciones que iban más allá de lo previsto en la norma estatutaria, como la compra de armas en los mercados internacionales con el fin de dotar de recursos bélicos a la estructura militar constituida bajo

la denominación de *Euzko Gudarostea*, o la creación de delegaciones en París y Nueva York con la misión, entre otras, de explicar a la opinión pública internacional, su perspectiva y versión sobre el conflicto. Una vez concluida la guerra, el Gobierno vasco en el exilio incrementó mucho más aún su presencia y su actuación en el exterior.

No voy a extenderme, obviamente, en el análisis de lo que fue la acción exterior del Gobierno de Agirre, que es objeto de un estudio separado en el marco de este simposio. Valga, sin embargo, el dato histórico que acabo de aportar, como testimonio acreditativo de que, siendo, por supuesto, enormemente relevantes a la hora de delimitar el marco de actuación de un ente público, en sí mismas, las previsiones constitucionales y estatutarias que le sirven de base, no siempre, ni en todo lugar resultan determinantes, de cara a definir la orientación y la intensidad de la acción institucional que se despliega bajo su égida. Las apuestas políticas de los responsables gubernamentales y las circunstancias históricas en las que se desarrolla su actuación, por ejemplo, son factores que, entre otros, pueden hacer que bajo habilitaciones legales restrictivas se desarrollen actividades más que relevantes y que, por el contrario, previsiones normativas generosas desde el punto de vista competencial se traduzcan, en la práctica, en actuaciones pacatas o poco ambiciosas.

2.1.2. La exigua dimensión exterior del Estatuto de Gernika

Aunque en un marco diferente y con una formulación más moderna, la CE, en cuyo marco se desenvuelve el EAPV, es casi tan exhaustiva como su precedente republicano a la hora de definir los ámbitos de la acción exterior que se reservan al poder central, quedando, en consecuencia, rigurosamente vedados a la intervención de las CCAA. Su artículo 149.1 que relaciona las competencias exclusivas del Estado, atribuye a este las siguientes materias:

- a) «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (ap.2).
- b) «Relaciones internacionales» (ap. 3).
- c) «Régimen aduanero y arancelario. Comercio exterior» (ap. 10).
- d) «Sanidad exterior» (ap. 16).
- e) «abanderamiento de buques [...] control del espacio aéreo [...] matriculación de aeronaves (ap. 20).

Al margen de este precepto, la Carta Magna incluye también otros que, aun cuando no constituyen propiamente normas atributivas de competencias en el marco del reparto de funciones que vertebra el Estado autonómico, parece evidente que refuerzan, indirectamente, las facultades de los poderes centrales, al mencionar, en su regulación, instituciones u órganos concretos de la estructura institucional del Estado. Es el caso del art. 97, por ejemplo, que atribuye al Gobierno la dirección de la «política exterior», o las previsiones

contenidas en el capítulo tercero del título III, relativo a los Tratados Internacionales que, al identificar los órganos competentes para su celebración y autorización, aluden en reiteradas ocasiones al Gobierno, a las Cortes Generales y a cada una de las dos cámaras que las conforman.

A los efectos que aquí interesan, sin embargo, la norma más relevante de entre las citadas es la recogida en el art. 149.1.3 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «relaciones internacionales»; un precepto cuya mera lectura suscita de inmediato una interrogante sobre su alcance, contenido y límites: ¿qué tipo de acciones públicas incluye la genérica y ambigua expresión de «relaciones internacionales» y cuáles, por el contrario, quedan excluidas de su ámbito, permitiendo, en consecuencia, que sean asumidas por las CCAA? O, dicho en otros términos, ¿dónde empiezan y dónde acaban las «relaciones internacionales» que la CE reserva a la competencia exclusiva del Estado?

Antes de analizar las diferentes acepciones de la expresión «relaciones internacionales» que se han barajado e invocado ante el TC, creo que —y de manera especial en un foro como el presente— conviene hacer referencia a un antecedente de este precepto que considero importante y clarificador, pese a no ser demasiado conocido y a que el TC no lo incorporó a su argumentación hasta la STC 137/1989, de 20 de julio (FFJJ 3 y 4)².

Durante la tramitación parlamentaria del proyecto constitucional, el Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso presentó una enmienda a este precepto³ en la que se proponía que la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales se entendiese «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos estos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado»⁴. La enmienda fue rechazada en la Comisión de Asun-

² Con posterioridad, la STC 198/2013 reiteraría la argumentación en términos muy similares (FJ 3).

³ En el texto del proyecto, lo que una vez aprobada la Constitución se convertiría en el art. 149.1.3 estaba recogido en el artículo 138.3, que reservaba a la exclusiva competencia del Estado «las relaciones internacionales; representación diplomática, consular y, en general, en el exterior la celebración de tratados y la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de las mismas»; una previsión, como se puede comprobar, claramente inspirada en la Constitución de la II República (*BOCG* número 44 de 5 de enero de 1978, pág. 692).

⁴ Enmienda n.º 659, aportaba la siguiente justificación: «Es una realidad que no puede ser ignorada, especialmente en los pueblos asentados en dos Estados, la existencia de situaciones particulares que merecen un tratamiento genuinamente local y cuya solución suele venir quedando marginada por su expresado particularismo. Sirvan de ejemplo las cuestiones relativas a enseñanza y cultura, puestos de trabajo, utilización de recursos comunes, etc. La enmienda trata de buscar cauces de solución a estas cuestiones».

tos Constitucionales del Congreso⁵ y, posteriormente, retirada del debate por el grupo que la promovió, sin que volviera a aparecer a lo largo del proceso constituyente.

Este antecedente contribuye a explicar, al menos en parte, la escasa ambición con la que el estatuyente vasco de 1979 abordó la regulación de la acción exterior de las instituciones vascas que, en lo esencial, siguió la restrictiva estela del Estatuto de 1936. Porque, en efecto, el EAPV solo hace dos referencias expresas a materias o asuntos con relevancia exterior. La primera, muy en la línea de su precedente republicano, está recogida en el art. 20.3, que establece:

«El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma».

A ello añade el mismo precepto que el Gobierno Vasco «será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco» (art. 20.5)⁶.

⁵ El informe de la ponencia señalaba que no había sido aceptada «la propuesta de enmienda n.º 689 del Grupo Vasco que concede a los Territorios Autónomos la facultad de concertar acuerdos internacionales» (*BOCG* n.º 82 de 17 de abril de 1978, pág. 1600). Posteriormente, fue defendida en Comisión por el diputado Marcos Vizcaya, sin que su intervención fuera objeto de réplica o contestación alguna por ningún otro diputado. Al término de la sesión fue sometida a votación y rechazada por 33 votos en contra, uno a favor y una abstención (*Diario de Sesiones* n.º 90 de 15 de junio de 1978, págs. 3314 y 3355).

⁶ Curiosamente, propuestas de contenido similar, formuladas como enmiendas, fueron rechazadas en las Cortes durante la tramitación del proyecto constitucional. De manera que se aceptó incorporar al Estatuto lo que, previamente, se había rechazado insertar en la Constitución. Efectivamente, en el Congreso de los diputados, el diputado Heribert Barrera (ERC) presentó una enmienda en la que proponía incluir en el texto del artículo debatido un párrafo en el que se estableciera que «cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de esta deberá ser oído previamente por el Gobierno». Fue rechazada en la Comisión Constitucional (*Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 81, de 6 de junio de 1978, pág. 2948) y, posteriormente por el Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 109, pág. 4220). En el Senado, una enmienda muy parecida del senador vasco Gregorio Monreal planteaba que las CCAA fueran oídas en los procesos de elaboración de los tratados que les afectasen. Fue igualmente rechazada (*Diario de Sesiones del Senado*, n.º 50, de 6 de septiembre de 1978, págs. 2329-2332).

La segunda está situada en el artículo relativo a la oficialidad del euskera (art. 6.5.). Su tenor literal es el siguiente:

«Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, en las Cortes Generales, para su autorización, los tratados y convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera».

Como se ve, en el estricto terreno de las facultades jurídicas, el Estatuto sólo atribuye a la CAPV competencia para ejecutar los tratados y convenios internacionales «en todo lo que afecte» a las materias de su competencia. Al margen de ello, se le reconoce una genérica capacidad para «solicitar» al Gobierno español la suscripción de tratados en determinadas materias y otra para «ser informado» por parte de este en torno a la elaboración o tramitación de determinados proyectos.

Por lo demás, no resulta necesario ser muy sagaz para darse cuenta de que el Estatuto abordó esta cuestión circunscribiéndose a una visión eminentemente jurídica de la materia, que sólo tomaba en consideración los aspectos de la acción exterior de las instituciones públicas más directamente relacionados con la tramitación, suscripción o autorización de tratados o convenios internacionales o con materias susceptibles de incorporación a los mismos. No se consideraban otras perspectivas y dimensiones de esa realidad.

2.2. La incontenible proyección exterior de la acción autonómica y la titubeante actitud inicial del Tribunal Constitucional (TC)

Tan pronto como arrancó la andadura institucional de las CCAA se empezó a poner de manifiesto que el ejercicio ordinario de algunas de las competencias que estas tenían atribuidas en virtud de sus estatutos entrañaba, en muchos casos, una proyección exterior que se hallaba tan indisolublemente asociada a la competencia misma, que no resultaba posible vedar o limitar aquella, sin acabar vulnerando o menoscabando esta. Nada en la literalidad de los textos estatutarios permitía presagiarlo, es cierto, pero la realidad se impuso y la irrenunciable proyección exterior de algunas competencias autonómicas, que solo podían ejercerse de manera rigurosa y consecuente si incorporaban actuaciones que incidían más allá de las fronteras del Estado —piénsese, por ejemplo, en competencias como la de turismo, comercio o industria, que recaen sobre realidades crecientemente internacionalizadas—, no tardó en de-

venir conflictiva y en manifestarse en el ámbito de la litigiosidad competencial entre el Estado y las CCAA.

La STC 165/1994, sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas marca, claramente, un antes y un después en la posición del TC sobre la acción exterior de las CCAA, en la medida en que es, sobre todo, a partir de la misma cuando el Alto Tribunal da forma a un cuerpo doctrinal mínimamente armado y argumentado. Pero con anterioridad a esa sentencia, el TC había tenido conocimiento ya de algunas controversias competenciales planteadas, precisamente, en torno a una serie de supuestos concretos en los que el ejercicio normalizado de las competencias autonómicas había revelado esa necesidad de proyectarse hacia el exterior.

En esa primera fase, la posición del TC es, todavía, imprecisa. A lo largo de la misma, como se ha dicho, el Alto Tribunal se pronuncia de manera puntual en relación con una serie de supuestos muy concretos en los que algunas CCAA habían proyectado o intentado proyectar su actuación allende las fronteras del Estado, aunque sin pretensión alguna de exceder los límites de sus competencias sectoriales, sino como una dimensión más del ejercicio ordinario de las mismas.

Pero como las resoluciones que dicta el Alto Tribunal se limitan a dar respuestas singularizadas a los conflictos planteados, no cabe vislumbrar en ellas un rumbo fijo o un esquema argumental claro. Tampoco resulta fácil inferir de ellas, al menos en aquel momento, una doctrina general sólida y coherente. Antes bien, la imagen que proyectan es titubeante y ambigua, dando la impresión de que el Alto Tribunal —si se me permite la expresión— está dando una de cal y otra de arena.

En efecto, dentro de este periodo —que abarca los años ochenta y los albores de la década de los noventa del siglo pasado— se registra una todavía vaga línea argumental en la que se esboza ya la idea de que la competencia exclusiva atribuida al Estado *ex art.* 149.1.3 CE, en materia de «relaciones internacionales», no puede ser interpretada en términos tan laxos y expansivos que incluyan en su órbita toda acción pública, desplegada en cualquier materia, que entrañe una proyección en el exterior, por mínima, irrelevante y anecdótica que esta sea. Y ello porque una interpretación de ese tipo acabaría subvirtiendo el orden constitucional de distribución de competencias y vaciando a las CCAA de gran parte de sus competencias sectoriales, cuyo ejercicio ordinario y normalizado podría comportar, legítimamente, una proyección hacia el exterior.

Pero junto a estas resoluciones, se dictan, en el mismo período, otras sentencias en las que se invoca el artículo 149.1.3 CE para enfatizar la radical imposibilidad autonómica para suscribir acuerdos y entablar relaciones directas con poderes públicos extranjeros, ni tan siquiera en materias de su inequívoca competencia.

Hagamos una breve referencia a estas dos líneas argumentales que, *a priori*, pueden parecer antagónicas y que, en un primer momento, suscitaron cierto desconcierto, si bien es verdad que, a partir de la sentencia de la Oficina de Bruselas, acabarían convergiendo en un mismo planteamiento doctrinal.

2.2.1. Percepciones positivas a partir de la STC 125/1984, de 20 de diciembre. De la acotación negativa de lo que en ningún caso se puede encuadrar en el marco del art. 149.1.3 CE a la definición positiva de lo que este precepto incluye

Desde una época relativamente temprana, como se acaba de señalar, el TC empieza a incorporar a sus sentencias un argumento según el cual, el artículo 149.1.3 no puede ser objeto de una interpretación tan expansiva que incluya bajo su égida toda actuación autonómica, normativa o ejecutiva, que presente una dimensión exterior, por exigua e irrelevante que esta sea. O, dicho en otros términos, que la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» no puede impedir, de manera radical y absoluta, toda actuación autonómica que ofrezca una dimensión exterior.

En un principio, estas consideraciones se formulan de una manera un tanto confusa. La STC 125/1984, que se refiere a la competencia para declarar un hotel como «recomendado por su calidad», aunque no sitúa la medida en el ámbito de las relaciones internacionales propiamente dichas sino en el terreno de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE, por considerarla como una decisión relacionada con la promoción del turismo en el extranjero, empieza a dar forma a esta doctrina señalando que la transcendencia de la medida en el exterior «... no debe llevarnos a una interpretación expansiva del título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias».

Algún tiempo después, esta argumentación se empieza a utilizar también en relación con la competencia estatal del art. 149.1.3 CE. El Alto Tribunal da este paso en las SSTC 153/1989, de 5 de octubre y 80/1993, de 8 de marzo. En este última, el TC sintetiza esta línea argumental, afirmando que:

«A tal efecto, notorio es —y así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984— que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera, se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA» (FJ 3)

Pero, en estas dos últimas resoluciones, el TC avanza un paso más. Empieza a transitar del acotamiento negativo del art. 149.1.3 CE —al señalar lo que este precepto no puede incluir— a bosquejar una formulación positiva del mismo, definiendo lo que el precepto sí incluye.

Y, llegado a este punto, el Alto Tribunal identifica, muy sintéticamente todavía, tres ámbitos: “*el treaty-making power*”, la representación exterior y la responsabilidad internacional». Tres ámbitos que, con el paso del tiempo, desarrollará con mayor amplitud.

2.2.2. El criterio restrictivo de las SSTC 154/1985, de 12 de noviembre y 137/1989, de 20 de julio

Al mismo tiempo, como también se ha dicho, el TC dicta un par de resoluciones en las que se muestra bastante contundente a la hora de señalar, no ya lo que el art. 149.1.3 CE no puede impedir a las CCAA, sino lo que abiertamente les impide. Estas resoluciones son tan terminantes que, al menos en un principio, transmiten a los poderes autonómicos una percepción bastante limitada y restrictiva sobre lo que abarca su capacidad de acción exterior.

Aunque en una sentencia anterior, que data de 1982, tuvo ya ocasión de sostener —si bien de una manera más bien tangencial y haciendo referencia a los acuerdos internacionales vigentes en materia de radiodifusión— que la competencia sobre las relaciones internacionales corresponde exclusivamente al Estado, «sin limitación alguna»⁷, la línea a la que me refiero se manifiesta, sobre todo, en las dos sentencias citadas en el epígrafe, ambas relacionadas con conflictos de competencia planteados con la Comunidad Autónoma de Galicia.

En la primera de ellas, el TC examina un Decreto de la Xunta por el que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, estableciéndose que sus previsiones «se extenderán también, en su caso, a los emigrantes y a las Comunidades Gallegas asentadas fuera de Galicia» (art. 2.2).

En su resolución, el Alto Tribunal se muestra expeditivo al señalar que, si el párrafo señalado comporta la creación de «centros colaboradores o habilitados fuera de España, su creación o habilitación requeriría una relación entre la Comunidad Gallega y un Poder Público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales reconocida en el artículo 149.1.3 CE. Corresponde, pues, al Estado la titularidad exclusiva para la creación y habilitación en el extranjero de centros colaboradores de instituciones públicas de educación a distancia» (FJ 5). Su razonamiento, como se ve, es tan claro como sencillo: si la actuación

⁷ STC 44/1982, de 8 de julio (FJ 4).

que se desea llevar a cabo entraña una relación directa con un poder público extranjero es, por ese solo hecho, de competencia del Estado.

La segunda sentencia citada resuelve el conflicto de competencias planteado también por el Estado en relación con un «comunicado de colaboración» suscrito en materia de pesca, entre la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. El TC se muestra también muy rotundo en esta resolución. Tras sentar —después de una rigurosa argumentación jurídica, que explora en los antecedentes parlamentarios del art. 149.1.3 CE y en su contexto sistemático—, que «en el Derecho español el *treaty-making power* pertenece al Estado y únicamente a él», sostiene que el acto impugnado «en cuanto que refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece». Y añade: «poco importa aquí que el Acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado» (FJ 5).

Como se puede ver, ambos pronunciamientos son tan categóricos que irradian, de entrada, una sensación negativa en torno a las posibilidades que el marco constitucional y estatutario ofrece al desenvolvimiento de las CCAA en el escenario exterior.

2.3. La STC 165/1994, de 26 de mayo, sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas; un hito en la jurisprudencia constitucional sobre la materia

En el contexto esbozado en los epígrafes anteriores, conformado, como se ha visto, por resoluciones puntuales que, al haber sido dictadas para dar respuesta a casos concretos, muy diferentes entre sí, ofrecen un panorama aparentemente confuso y ambiguo, que no facilita, precisamente, adivinar tras ellas la existencia de una doctrina general coherente en la materia, el Gobierno Vasco aprueba el Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico, cuyo articulado prevé, por primera vez, tanto en Euskadi como en el plano comparado⁸, la creación de una Oficina en Bruselas, que depende-

⁸ Con anterioridad, como hizo notar Mangas Martín, muchas CCAA tenían oficinas en Bruselas, pero no directamente adscritas a su estructura administrativa troncal, sino constituidas «a través de fórmulas crípticas o clandestinas para soslayar la falta de previsión constitucional y estatutaria respecto de su carácter de organismos autonómicos públicos. Se escondían a través de Fundaciones, o de asociaciones pro-europeas o de sociedades anónimas de capital público» (MANGAS MAR-

ría del Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas al que se encomienda la facultad de actuar «como órgano de relación y coordinación general» entre las instituciones públicas vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa.

La iniciativa no obedece a un capricho gratuito, sino a la necesidad, cada vez más clara y acuciante, de articular un mecanismo estable de seguimiento y relación con unas instituciones, las comunitarias, que dictan disposiciones y actos que —desde el 1 de enero de 1986, fecha en la que empieza a surtir efectos el Tratado de adhesión del Estado español a la CEE— afectan directamente y, en cualquier caso, interesan a la Comunidad Autónoma de Euskadi y lo hacen, además, en materias que, en el marco del Estado Autonómico, o pertenecen a la CAPV, según su Estatuto, o son compartidas entre las instituciones centrales y las autonómicas.

El Decreto se publica en el boletín oficial de 5 de mayo⁹ y, cuatro meses después, el 7 de septiembre de ese mismo año, el Estado formaliza un conflicto positivo de competencias, que es admitido a trámite por el TC mediante providencia de 26 de septiembre. Como el Gobierno central, promotor del conflicto, invoca el art. 161.2 CE, el alto tribunal acuerda suspender la vigencia y aplicación de las normas impugnadas¹⁰.

Con el fin de solventar, siquiera transitoriamente, los problemas de carácter operativo que planteaba la suspensión del Decreto impugnado, que deja sin base jurídica algo tan necesario e irrenunciable como las relaciones de la Comunidad Autónoma vasca con la estructura institucional comunitaria, cuya actuación afecta directamente al legítimo y efectivo ejercicio de sus competencias, en tan sólo tres meses, el Gobierno Vasco aprueba el Decreto 313/1988, de 20 de diciembre¹¹, de creación de la Sociedad Pública *Interbask*; un instrumento que, tal y como declara el preámbulo de la norma que lo crea, nace para responder a la «necesidad de garantizar un seguimiento directo e inmediato de la actividad de los órganos de las Comunidades Europeas, en la medida que pueda afectar en materias y sectores económicos de gran importancia para Euskadi».

Aunque el nuevo ente viene a proporcionar un apoyo logístico al Ejecutivo autonómico en su actuación ante las instituciones europeas, no es impugnado por el Gobierno español y, durante más de un quinquenio, *Interbask* desarro-

TIN, Araceli: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: las Delegaciones catalanas», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 97 (2020), pág. 81).

⁹ BOPV n.º 86 de 5 de mayo de 1988.

¹⁰ Fueron impugnados, concretamente, el art. 4, el art. 23.1 y el 23 d) del Decreto 89/1988, que eran los que hacían referencia al Gabinete y la Oficina objeto de controversia.

¹¹ BOPV n.º 1 de 2 de enero de 1989.

lla, *de facto*, aunque revestida de forma societaria y no como un brazo oficial de la administración matriz, las funciones que la Oficina había de desarrollar en Bruselas.

Seis años después de planteado el conflicto, el TC puso fin al procedimiento a través de una sentencia que marcará un hito en la jurisprudencia sobre la materia, al integrar en una doctrina coherente las dos líneas argumentales a las que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior.

Brevemente expuesta, esta doctrina postula, en primer lugar, siguiendo la estela de sus pronunciamientos ya citados, que la reserva competencial que el artículo 149.1.3 establece en favor del Estado en materia de relaciones internacionales no puede ser interpretada en términos tan amplios y expansivos que atraiga a su ámbito toda actividad pública que tenga una incidencia exterior, por remota que esta sea, ya que ello supondría una ilegítima reordenación del orden constitucional de distribución de competencias. Afirma, en este sentido, que la expresión «relaciones internacionales» de la que hace uso este precepto se refiere a las que pueden incardinarse en el sentido jurídico de la misma, que «no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico».

Pero a renglón seguido añade que, aun cuando no quepa identificar sin más toda actividad de proyección exterior con las «relaciones internacionales» del artículo 149.1.3 CE, «no es menos cierto que la existencia de esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las CCAA todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en este título», entre las cuales —el tribunal se cuida mucho de precisar, también aquí, que no pretende hacer una descripción exhaustiva— relaciona «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior el Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado».

El artículo 149.1.3 CE, por tanto, se refiere a «las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el Derecho internacional general, a que se refiere el art. 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España». O, dicho más sintéticamente, «relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional», lo que excluye «necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y, en lo que aquí particularmente importa, excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos

permanentes de representación ante estos sujetos, dotados de un estatuto internacional» (FJ 5).

Recapitulando su argumentación, el alto tribunal formula de manera sintética los límites de la acción exterior de las CCAA, en un pasaje que su jurisprudencia posterior reproducirá en más de una ocasión:

«la posibilidad de las CCAA de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (FJ 6).

Pero a este trazo general la sentencia añade una precisión que en aquel momento pasó relativamente desapercibida, aunque adquiriría relevancia y notoriedad con motivo de la aprobación, veinte años más tarde, de la Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LSAEE).

Al perfilar los límites de la acción exterior de las CCAA, no solamente aduce la necesidad de respetar —o, si se prefiere, de no invadir— la reserva estatal arriba expuesta. Señala, además, que la proyección autonómica en el exterior tampoco puede «perturbar o condicionar» la citada reserva; una limitación de contornos imprecisos que, en cualquier caso, va más allá de la mera invasión, pues parece evidente que no es lo mismo invadir una competencia ajena que perturbar o condicionar su legítimo ejercicio por parte del titular de la misma. Y de ello extrae la conclusión de que la competencia estatal debe incluir, también, la posibilidad de:

«establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las CCAA, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales» (FJ6).

Una afirmación que reitera más adelante, reconociendo al Estado la capacidad de «ordenar y coordinar esas actividades con relevancia exterior de las CCAA, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior competencia exclusiva del Estado» (FJ 8).

Fijado el marco doctrinal, el Alto Tribunal resuelve el conflicto reconociendo que la competencia controvertida corresponde a la CAPV, dado que no aprecia en los textos impugnados evidencia alguna de que las relaciones que las instituciones públicas vascas puedan entablar con los organismos comunitarios y el Consejo de Europa, en el marco del Decreto impugnado, «vayan a suponer, en todos o en algún caso, una invasión de la competencia estatal del

artículo 149.1.3 CE, por versar sobre las materias propias de las relaciones internacionales», ni considera que la existencia de la Oficina de Bruselas «haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales»

En fin, el Alto Tribunal incorpora también a esta resolución una consideración que siempre me ha parecido importante de cara a la singular caracterización de la acción exterior de las CCAA que se proyecta específicamente en el ámbito de la UE. La sentencia afirmó por primera vez, en un pasaje que con posterioridad el Alto Tribunal reiterará con frecuencia, que:

«cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades europeas y no las CCAA, es indudable que estas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria» (FJ 4)

Una vez dictada la sentencia, el Gobierno vasco reanuda los trabajos interrumpidos para la apertura de la Oficina de Bruselas y, meses después, acuerda extinguir la sociedad *Interbask* mediante Decreto 514/1995, de 19 de diciembre¹² cuyos medios personales y materiales quedan adscritos a la citada Oficina¹³.

2.4. La Jurisprudencia posterior del TC

Con posterioridad a la sentencia sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas y, al margen de las resoluciones que se citarán en el siguiente epígrafe, que requieren un análisis diferenciado, el Alto Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse también en otros casos relacionados con el contenido y los límites de la acción exterior de las CCAA.

Sin embargo, ninguna de ellas ha alterado las líneas generales del reparto competencial dibujado en aquella. En general, estas resoluciones se han dedi-

¹² BOPV n.º 247 de 29 de diciembre de 1995.

¹³ La cláusula subrogatoria del artículo 2 de este Decreto fue recurrida en vía contencioso-administrativa, pero no por razones competenciales. El recurso fue interpuesto por el sindicato LAB y estimado por el TSJPV mediante sentencia de 17 de febrero de 1999. Recurrida esta, en casación, por el Gobierno vasco, el Tribunal Supremo estimó el recurso dejado sin efecto la sentencia de instancia y declarando la validez del Decreto impugnado en su integridad.

cado a concretar, caso por caso, las actuaciones públicas —o el tipo de actuaciones públicas— que, con arreglo al reparto competencial ya diseñado, corresponden al Estado o, por el contrario, pueden ser llevadas a cabo por las CCAA por ser expresión de una legítima voluntad autonómica de proyectar hacia el exterior el ejercicio de su acervo competencial¹⁴. Quizás quepa destacar de entre ellas la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatut de Catalunya, donde el tribunal tiene ocasión aplicar los parámetros generales definidos en la sentencia sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas a una pluralidad de supuestos concretos de proyección exterior previstos en el Estatut, avalando, por ejemplo, y sin pretensión de exhaustividad, la constitucionalidad de la acción autonómica de proyección internacional de la cultura propia (FJ 73); la participación autonómica en entidades y organismos europeos e internacionales que tengan por objeto el desarrollo del deporte (FJ 80); la suscripción de acuerdos y la colaboración con entidades internacionales en materia de juventud (FJ 87); la participación de la CA en organizaciones internacionales de interés relevante como la UNESCO, sin pretender actuar como sujeto de derecho internacional (FJ 127); la promoción de la proyección exterior de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de la CA e incluso su afiliación a entidades afines del ámbito internacional, siempre de acuerdo con la normativa del Estado y de la entidad correspondiente (FJ 129), etc.

Tampoco parece ocioso citar, por referirse a un conflicto planteado con Euskadi, la sentencia que se pronuncia sobre el acuerdo suscrito en materia de pesca por el Gobierno Vasco con República Islámica de Mauritania, que el TC consideró contrario al orden de distribución de competencias, porque:

«cae de lleno en el denominado Derecho internacional del mar, cuya finalidad es ordenar el régimen jurídico del mar y, más en concreto, la soberanía y jurisdicción de los Estados ribereños sobre sus aguas adyacentes, objeto de regulación en el acuerdo de pesca controvertido», por lo que el acuerdo suscrito «tenía como objeto que las partes contrajeran obligaciones en el ámbito del derecho internacional, la celebración del mismo supuso ejercer el *ius contrahendi*» (STC 198/2013, FJ 4)

¹⁴ No estaría de más señalar que, en parte, el debate sobre la adscripción de un tipo de actuación pública a una u otra órbita competencial ha estado condicionado por un fuerte contenido semántico, que tiene como trasfondo la guerra de sombras que se libró entre el Estado y la Generalitat de Catalunya durante lo que en el terreno político y periodístico vino a conocerse como «el procés». Valga, como ejemplo, la precisión de que el reconocimiento de las CCAA como «actores internacionales», en ningún caso puede ser entendida como atribución de una «subjetividad internacional» o la declaración de inconstitucionalidad de la expresión «diplomacia pública de Cataluña» (STC 228/2016, de 22 de diciembre).

2.5. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado (LASEE) y las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en torno a su contenido y alcance

Valiéndose de la mayoría absoluta de la que gozaba el PP en las Cortes Generales, en la X legislatura, el Estado aprobó la Ley reseñada en el epígrafe que desarrolló un notable esfuerzo para optimizar a su favor los resquicios que dejó abiertos la sentencia sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas, cuando aludió a la capacidad del Estado para ordenar y coordinar las actividades de relevancia exterior de las CCAA, «de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado». Y en este cometido, la norma opta por acotar y someter a control, en términos muy estrictos —y en cualquier caso inéditos hasta aquel momento¹⁵— el campo de actuación de las CCAA en el ámbito exterior.

Como bien se ha hecho notar, la norma venía a colmar un evidente vacío normativo, pero el momento elegido para su aprobación pone de manifiesto que perseguía también otros objetivos de naturaleza más bien política, como la pretensión de «controlar más directamente la acción exterior de las comunidades autónomas y la también poco escondida voluntad del Gobierno de la Generalitat de maximizar el posicionamiento de Cataluña a nivel internacional en el marco del proceso político soberanista»¹⁶.

El proyecto se enfrenta en el Congreso con siete enmiendas a la totalidad —seis de devolución y una con texto alternativo— formuladas por la práctica totalidad de los grupos que conforman el arco parlamentario¹⁷. Todas ellas son rechazadas por la mayoría popular con el único apoyo del diputado de UPN¹⁸. Durante la tramitación del proyecto, fueron limándose algunas de sus principa-

¹⁵ Conviene precisar a este respecto que, aunque resulte extraño, tres largas décadas después de aprobada la Constitución, el Estado, que había acometido un importante desarrollo legislativo de la Carta Magna, en muchas de las materias que esta sitúa en su órbita competencial, no había dictado todavía una norma específica sobre la acción exterior, el servicio exterior del Estado y la celebración de tratados internacionales. Esta última, por ejemplo, seguía rigiéndose, en lo que pudiera continuar vigente, por el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales (*BOE* n.º 85 de 8 de abril de 1972), que incorporaba al derecho interno una buena parte de los contenidos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

¹⁶ PONS RÁFOLS, Xavier: «La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva ley catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea», en *Acción Exterior y Comunidades Autónomas, Seminario celebrado en Barcelona, el 1 de julio de 2014*, Institut d'Estudis Autònomic, 2015, pág. 60.

¹⁷ UPyD y UPN son las únicas formaciones con representación en la cámara baja que no lo hacen.

¹⁸ Las que exigen la devolución del texto, que se votan conjuntamente, reciben 172 noes, 141 síes y 5 abstenciones de UPyD.

les asperezas, a pesar de lo cual, el texto finalmente aprobado, concebido y redactado desde una marcada visión estatocéntrica de la acción exterior, siguió siendo bastante restrictivo para los poderes autonómicos, en la medida en que continuaba atribuyendo al Estado capacidad para dirigir y coordinar la acción exterior de las CCAA y sujetando a estas al deber de informar al Estado, con carácter previo, de todos los viajes y actuaciones que proyectasen llevar a cabo en el exterior, así como de la apertura de oficinas para su promoción exterior.

A los efectos que aquí interesan, el ministro sintetizó el sentido del proyecto señalando, gráficamente —la cita no es literal— que se debía distinguir entre la política exterior y la acción exterior. La dirección de la primera correspondía en exclusiva al Estado y, según él, no formaba parte del objeto específico de la Ley. En la segunda, por su parte, cabía una intervención de las CCAA, siempre que estas operasen en el estricto ámbito de sus competencias materiales, se sujetasen a la coordinación del Estado y no contradijesen los principios generales de la política exterior que corresponde fijar al Gobierno central¹⁹. Se trataba, por tanto, de pautar normativamente los concretos términos en los que se había de llevar a cabo la competencia del Estado, reconocida en la sentencia sobre la Oficina vasca de Bruselas, para ordenar y coordinar las actuaciones autonómicas en el exterior, a fin de evitar que perturbasen o condicionasen la dirección única de la política exterior, fijada por el Gobierno del Estado.

Aunque el debate parlamentario fue ruidoso, lo cierto es que, una vez aprobada, la ley sólo fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la CA de Canarias²⁰. El recurso fue desestimado mediante STC 85/2016, de 28 de abril, aunque, de una manera indirecta, el alcance de su constitucionalidad fue analizado también en la STC 228/2016, de 22 de di-

¹⁹ Se ha dicho, con bastante razón, que se trata de «una distinción artificiosa que, en la práctica, solo aparenta querer negar a las comunidades autónomas la capacidad de llevar a cabo una acción exterior con *dimensión política*, algo que, de otro lado, otras disposiciones de la ley acababan reconociendo implícitamente cuando suponen a las comunidades autónomas con la capacidad de adoptar instrumentos de planificación de su acción exterior» (PONS RÁFOLS, Xavier: «La acción exterior...», op cit., pág. 62).

²⁰ Se ha de precisar, con todo, que dio lugar a dos acuerdos, con otras tantas CCAA, en el marco de lo previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El primero se celebró el 14 de enero de 2015 en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 22 de 26 de enero de 2015) y el segundo el 2 de febrero del mismo año, en la Comisión Bilateral del Estado con Galicia (BOE núm. 37 de 12 de febrero de 2015). El principal propósito del primero de ellos que, por lo que se refiere a la parte vasca, está suscrito por el autor de este trabajo, tiene por objeto asegurar que la concreción normativa que la ley cuestionada hace de determinados pasajes de la sentencia sobre la Oficina de Bruselas no va más allá de lo estipulado en esta por el Alto Tribunal. La Generalitat no adoptó una iniciativa equivalente, porque solicitó un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la posible inconstitucionalidad de la LASEE cuyo dictamen sostuvo que la ley no era ni inconstitucional ni antiestatutaria (Dictamen 14/2014, de 17 de junio).

ciembre, que puso fin a la impugnación del Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la UE. Y ello porque la abogacía del Estado le atribuyó el papel de parámetro de constitucionalidad de la ley autonómica y, al defender la existencia de contradicción entre ambas, denunciaba la concurrencia en esta última de una inconstitucionalidad mediata.

La primera de estas dos sentencias desestimó, como se ha dicho, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley estatal, pero un voto particular suscrito por dos magistrados advirtió que la resolución venía a modificar «sutilmente, mediante el procedimiento de su reinterpretación»²¹, la jurisprudencia sentada hasta ese momento por el alto tribunal, optando por una «lectura premoderna del art. 149.1.3 CE». No parece necesario hacer notar que lo que el voto particular consideraba la jurisprudencia sentada en la materia por el Alto Tribunal consistía, básicamente, en la doctrina que fijó en su pronunciamiento sobre la Oficina de Euskadi Bruselas.

La segunda, por su parte, declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la ley catalana, pero salvó la constitucionalidad de otros artículos igualmente impugnados, mediante una resolución interpretativa. Sin embargo, en uno de los dos votos particulares que incorporó esta sentencia, el magistrado que redactó el texto de la primera —Antonio Xiol Ríos—, aunque alertaba de que el tribunal seguía sin apearse de aquella concepción «premoderna» de las relaciones exteriores que había denunciado en el anterior, admitía que se apartaba «en buena medida, del criterio fundado en la existencia de una omnimoda competencia del Estado para coordinar la acción exterior de las CCAA»; lo que interpretaba como una «reorientación de la jurisprudencia constitucional en la que quiero creer que puede haber influido aquel voto»²². Es decir, reconocía, en esta segunda sentencia, una cierta rectificación, hacia lo que él consideraba la dirección correcta, de la «sutil» desviación que había denunciado en el voto particular de la primera.

Pero al margen de las valoraciones formuladas por los votos particulares, que me ha parecido oportuno citar expresamente en la medida en que dejan entrever una tenue modulación, con movimiento de ida y vuelta, de la jurisprudencia constitucional, se puede decir que, en general, estas dos sentencias —a las que podría añadirse, por abordar, aunque de una manera un poco más difusa, la misma problemática, la STC 135/2020, de 23 de septiembre, dictada en el conflicto de competencias planteado por el Gobierno del Estado contra el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE (2019-2022) aprobado por la Generalitat— no alteran las líneas básicas de la doctrina sen-

²¹ Voto particular formulado por Juan Antonio Xiol Ríos al que se adhiere Fernando Valdés Dal-Ré.

²² Voto particular formulado por Juan Antonio Xiol Ríos en solitario.

tada por la STC 165/1994, aunque añaden precisiones que, en algunos casos, refuerzan la posición de superioridad que esta reconocía el Estado.

La primera, que es la más importante a los efectos que aquí interesan, lo hace al hilo de las facultades de coordinación del Estado sobre las actuaciones autonómicas de proyección exterior.

Ya hemos señalado en el epígrafe 1.3. que la STC sobre la Oficina de Euskadi en Bruselas anticipaba (FFJJ 6 y 8), aunque sin excesiva precisión, la posibilidad de que el Estado, en base al art. 149.1.3 CE, pueda adoptar medidas para regular, ordenar y coordinar la acción exterior de las CCAA. Aquel simple enunciado es ampliamente desarrollado en esta sentencia, al hilo de la impugnación de los artículos de la LASEE, que proclaman el principio de «unidad de acción en el exterior» y la consiguiente capacidad estatal para ordenar y coordinar la actividad desplegada por las CCAA con el fin de garantizar su adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno español en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior. El Alto Tribunal valida plenamente esos contenidos de la ley y viene a postular sin ambages que el art. 149.1.3 CE incluye:

«La posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las CCAA, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales [...] Por lo tanto, el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional» (FJ4).

La sentencia valida igualmente, con argumentos similares, la constitucionalidad del deber de informar al Ministerio sobre las visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior de las CCAA, a fin de que este pueda emitir informes y recomendaciones. También en este caso sostiene que «se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad [de ordenación y coordinación de la actividad exterior de las CCAA] la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar», y emitir los informes y recomendaciones que prevé la ley, que deben limitarse a señalar «la adecuación de la propuesta a las directrices, fines y objetivos de política exterior fijados por el Gobierno» (FJ 5).

El mismo argumento se hace extensivo al deber de informar con carácter previo a su apertura, del establecimiento de oficinas de acción exterior, que considera «una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Administración del Estado en su condición de directora de la política

exterior, en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito» (FJ6).

Como se ve, el TC da por buena esta nueva vuelta de tuerca que el legislador estatal añade a las que dejó apuntadas en la sentencia sobre la Oficina de Bruselas al definir las competencias que deben considerarse incluidas en el ámbito de la competencia estatal sobre «relaciones internacionales».

III. LA ACCIÓN EXTERIOR DESPLEGADA POR LA CAPV

Como bien se ha dicho, la intensidad de la acción exterior que desarrolla una Comunidad Autónoma depende básicamente de dos factores: del interés y la voluntad política de sus dirigentes para mantener una presencia en el exterior, ocupando una posición propia en el escenario internacional, y del modo en el que esa voluntad se traduce en la habilitación de recursos —personales, materiales y presupuestarios— para llevarla a cabo.

En Euskadi, la combinación de ambos factores ha dado lugar a una práctica intensa, sólida y consolidada que, aun cuando no ha sido codificada aún en una norma con rango estatutario, como ha ocurrido en otras CCAA²³, descansa sobre un importante soporte público-administrativo y una acción amplia, diversa y ambiciosa. De hecho, si se compara la acción exterior de la CAPV con la de cualquier Estado independiente y soberano se podrá observar que, salvando las diferencias de rigor —el nivel en el que se mueve la acción exterior de Euskadi, como corresponde a un ente subestatal, es el paradiplomático, lo que marca una diferencia notable— y al margen de otras consideraciones, ambas se despliegan básicamente sobre los mismos ámbitos materiales, con la excepción del relacionado con la seguridad y la defensa²⁴: la paradiplomacia —bilateral y multilateral—, la economía, la promoción de la lengua y la cultura propias, las relaciones con la diáspora y la cooperación y el desarrollo²⁵.

²³ Las reformas estatutarias que tuvieron lugar en la primera década del siglo XXI incorporaron, sin excepción, un conjunto de previsiones encaminadas a plasmar, al máximo rango normativo, el conjunto de actuaciones que las respectivas CCAA podían desplegar en el exterior. Véanse, por ejemplo, los Estatutos de Catalunya, Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura.

²⁴ El artículo 149.1.4 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.

²⁵ Es mucho lo que se ha publicado sobre la acción exterior del País Vasco. Citar aquí toda la bibliografía existente sobre la materia excedería, con mucho, los límites del presente trabajo. Cabe mencionar, con todo, algunos de los trabajos de los autores que más atención han prestado a esta materia desde el punto de vista académico, José Luis de Castro Ruano y Alexander Ugalde Zubiri. Consúltense, al respecto, la bibliografía que se cita al término del presente trabajo, y las memorias anuales sobre la acción exterior del País Vasco publicadas por el IVAP, que se pueden

Para el desarrollo de este conjunto de funciones, cuenta con una estructura administrativa y unas líneas de actuación que a continuación se describen de manera concisa.

3.1. Estructura administrativa al servicio de la acción exterior

3.1.1. En Euskadi

El núcleo central del complejo organizativo público que el Gobierno Vasco ha creado para el diseño y ejecución de su acción exterior, radica en la Secretaría General de Acción Exterior y Euskadi Global²⁶, orgánicamente situada en Lehendakaritza, que es el órgano competente para la planificación, el apoyo y la coordinación de la acción exterior del Ejecutivo. De ella dependen las tres direcciones que ejecutan sus políticas:

- Asuntos Europeos.
- Acción Exterior y Organismos Multilaterales.
- Comunidad Vasca en el Exterior.

La Secretaría es también el órgano a través del cual se adscribe a Lehendakaritza la Agencia Vasca de Cooperación y Solidaridad (*e-Lankidetza*); un ente público de derecho privado, creado en 2008 y actualmente regulado por la Ley 3/2024 de 15 de febrero.

Además, formalmente separada de la misma, pero en colaboración y lógica interacción con ella, se encuentran:

- la Agencia Vasca de Internacionalización (AVI) con su correspondiente estructura, integrada en el grupo SPRI, adscrito, a su vez, al Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad (Decreto 410/2024, de 3 de diciembre).
- el Instituto Etxepare, un ente público de derecho privado creado por Ley 3/2007, de 20 de abril.

encontrar en el apartado correspondiente de la página web del Gobierno vasco: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/hemeroteca-anuarios-y-balances-de-accion-exterior/>

²⁶ La denominación procede del Decreto 388/2024 de 26 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza (*BOPV* n.º 234 de 2 de diciembre de 2024) con anterioridad, ha recibido otras denominaciones, como la de Secretaria General de Unión Europea y Acción Exterior o la de Secretaría General de Acción Exterior.

3.1.2. *En el exterior*

En el momento actual, el Gobierno Vasco cuenta en el exterior con una red de 8 delegaciones y 22 oficinas propias de la Agencia Vasca de Internacionalización (AVI). El mero análisis de sus ubicaciones deja entrever cuáles son los principales focos de interés en los que se centra, por un lado, la acción paradiplomática del Ejecutivo de Euskadi y, por otro, el esfuerzo por la internacionalización de su economía.

Las delegaciones están situadas en Europa y América;

- 4 en Iberoamérica: Buenos Aires (Argentina y Mercosur); Santiago de Chile; Bogotá (Colombia y Perú) y Ciudad de México (México).
- 1 en América del Norte: Nueva York (EE. UU.²⁷ y Canadá).
- 3 en Europa: Bruselas (UE), Madrid y París.

Por su parte, las oficinas propias de la AVI se ubican en Europa, América y Asia:

- 9 en Europa: Alemania, Irlanda, Italia, Eslovaquia, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rusia y Ucrania.
- 7 en América: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, EE.UU., México y Uruguay.
- 6 en Asia: Singapur, China, Corea, India, Japón y Turquía.

3.2. Principales líneas de actuación de la acción exterior

La acción exterior que el Gobierno Vasco viene desarrollando desde hace varias décadas tiene por objeto, básicamente, afianzar la presencia de Euskadi en el escenario internacional, promover sus intereses y valores y establecer relaciones de cooperación con otras regiones y países, con el fin, como se ha dicho, de «preservar la identidad vasca, por supuesto, pero también de integrarse en el mundo y aprovechar las oportunidades derivadas del nuevo escenario global para favorecer el bienestar del conjunto de la sociedad»²⁸. Como se ha dicho ya, aun en el nivel paradiplomático que corresponde a una Comu-

²⁷ En el marco del viaje cursado a los EEUU en marzo de 2025, se hizo público el propósito de inaugurar una delegación en Washington, que se sumaría a la que el Gobierno vasco ya tiene abierta en Nueva York (https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/nota_prensa/2025/el-gobierno-vasco-anuncia-que-tendra-en-washington-la-7-de-sus-delegaciones-exteriores-con-ocasion-de-lo-cual-ha-recordado-el-historial-y-funciones-de-la-de-bruselas-dedicada-a-la-ue-de-la-de-madrid-y-de-las-restantes-ubicadas-en-america/)

²⁸ DE CASTRO RUANO, José Luis: «La renovada acción exterior del País Vasco: una mirada hacia el futuro», *Tempo exterior*, n.º 49, vol. XXV (II), (2024), p. 21.

nidad Autónoma, esa acción, diversificada y multifacética, se manifiesta, básicamente, en los mismos ámbitos en los que se proyecta la acción exterior de los Estados independientes y soberanos, con la excepción, lógicamente, del relativo a la seguridad colectiva y la defensa.

Con todo ello, se pretende proyectar en el exterior una marca propia.

El eje en torno al cual se ha vertebrado una parte sustancial de la acción exterior del Gobierno vasco, es, en la presente coyuntura, la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*²⁹, que arrancó en 2020, con el diseño de «consolidar el posicionamiento e influencia de Euskadi y a convertirnos en territorio de referencia internacional». Una estrategia, en definitiva, concebida «para afrontar los desafíos y aprovechar las nuevas oportunidades que emergen en este escenario global de presente y de futuro». Bajo sus parámetros se elaboró el *Plan de Acción Exterior 2025*³⁰.

El nuevo ciclo iniciado en el Gobierno vasco tras las elecciones autonómicas de abril de 2024 no opta por una revisión de esta estrategia. Antes bien, el programa de gobierno aprobado por el Ejecutivo vasco para la XIII Legislatura (2024-2028) hace una apuesta de continuidad en relación con esta estrategia, y plantea en su compromiso 151, bajo la rúbrica «proyectar la marca Euskadi Basque Country en el exterior», una iniciativa en la que se propone «aprobar un nuevo Plan de promoción exterior de la marca Euskadi Basque Country alineado con la estrategia Marco de internacionalización de Euskadi».

He aquí las principales líneas de actuación que incluye la acción exterior contemporánea de la CAPV.

3.2.1. Diplomacia subestatal

3.2.1.1. En el ámbito de la UE

Uno de los principales componentes de la acción exterior vasca es la que se manifiesta en el ámbito de la UE³¹.

Esta actuación se articula y manifiesta de diferentes maneras.

²⁹ Se puede consultar en el siguiente sitio web: https://bideoak2.euskadi.eus/debates/internacionalizacion/EstrategiaBasqueCountry_Cas_Def.pdf

³⁰ Se puede consultar en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_marco_actividades/es_def/adjuntos/Estrategia-Marco.pdf

³¹ Téngase en cuenta que, tal y como ha señalado el TC, la singularidad del orden jurídico creado por la UE hace que, en buena medida, la actividad desarrollada en su seno tanto por los Estados miembros como por los entes subestatales pueda considerarse, a ciertos efectos, como «interna».

- Mediante la ejecución del derecho comunitario en las materias de competencia autonómica y la participación en el proceso ascendente de conformación de la voluntad del Estado y de la UE en la aprobación y adopción de las normas y decisiones comunitarias que inciden sobre materias de su competencia.

Como se expuso en el epígrafe I.1.1 de este trabajo, la CAPV asume, en virtud del art. 20.3 de su Estatuto, la ejecución de los Tratados de la UE y de las disposiciones y actos dictados por las instituciones comunitarias, cuando tanto aquellas como estos afectan a materias de su competencia. Es lo que, la doctrina jurídica conoce como «la fase descendente» del derecho comunitario.

Sin embargo, la claridad con la que se expresa el texto estatutario³², que entronca con el principio de neutralidad o autonomía institucional que rige en la ejecución del derecho comunitario³³, no ha sido óbice para que el Estado haya pretendido en más de una ocasión, aprovechar el factor comunitario —el hecho de encontrarse en la tesitura de trasponer o ejecutar normas de «carácter internacional»— para atraer hacia sí facultades relacionadas con competencias de titularidad autonómica. Ha tenido que ser el TC el que, a instancias de las CCAA, ha salido al paso de esa pulsión centralizadora de las instituciones estatales, recordando que, como el Estado no tiene atribuida una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario, es la distribución competencial vigente entre el Estado y las CCAA —establecida por la CE y los estatutos de autonomía— la que determina, en cada caso y materia, a cuál de ellos corresponde llevar a cabo dicha ejecución, sin que el ingreso de España en la UE —que es neutral a estos efectos— pueda servir de pretexto para alterar o mudar esa distribución en uno u otro sentido³⁴.

Por lo que respecta a la «fase ascendente», que es la que permite a las CCAA participar en los procesos decisorios que culminan con la adopción, por parte de la UE, de normas o decisiones que inciden sobre materias de competencia autonómica, el camino seguido ha sido más largo y tortuoso. Como

³² El art. 20.3 *in initium* establece textualmente que «El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto». Su tenor ha sido muy similar en todas los Estatutos de Autonomía de primera generación.

³³ Según este principio, que la jurisprudencia comunitaria viene sosteniendo de manera ininterrumpida desde los albores de los años setenta del siglo pasado, «cuando las disposiciones de los Tratados o de los Reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro».

³⁴ Desde la STC 252/1988 (FJ 2), el Alto Tribunal viene manteniendo esta doctrina, sin duda ni vacilación alguna.

se sabe, la UE es una unión de Estados. Son, pues, los Estados que la integran —los conocidos como Estados miembros— los que participan en la formación de la voluntad de los órganos comunitarios.

En los Estados miembros de estructura centralizada, esa participación no plantea problemas porque es asumida directamente por sus instituciones centrales, sin que nadie cuestione la pertinencia de esa asunción. En los de estructura descentralizada, por el contrario, reservar al poder central el monopolio de esa participación podría comportar una alteración ilegítima del reparto de competencias vigente, en la medida en que permitiría al Estado pasar a codecidir, en el seno de la UE, sobre materias que, en el reparto interno de competencias, han sido atribuidas a las CCAA.

En la «fase ascendente», la participación de la CAPV en la conformación de la voluntad del Estado, de cara a su exposición y defensa en los órganos de la UE, se puede producir de dos maneras:

- a) A través de la concertación multilateral entre el Estado y las CCAA.
- b) Mediante acuerdo bilateral, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, constituida el 30 de noviembre de 1995; un foro que viene desarrollando una actividad más bien escasa durante los últimos lustros.

Por lo que se refiere a la concertación multilateral, esta puede tener lugar en el seno de la Conferencia para asuntos relacionados con la UE (CARUE³⁵) o en el marco de las Conferencias Sectoriales que corresponda por razón de la materia³⁶.

Aunque algunos Estados miembros de estructura compuesta ya contemplaban con anterioridad al siglo XXI la posibilidad de que la representación del Estado ante los Consejos de la UE pudiera recaer, no sobre una autoridad procedente de las instituciones centrales, sino sobre una perteneciente a alguno de sus entes subestatales —el caso más conocido es el de Bélgica, aunque esta práctica, con matices y modulaciones, se daba también en otros Estados federales, como Alemania o Austria—, en el Estado español esa opción se

³⁵ La CARUE venía reuniéndose desde 1987, pero fue la Ley 2/1997, de 13 de marzo, la que le otorgó rango legal. Su papel ha sido reforzado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Su reglamento interno fue aprobado el 5 de junio de 1997, pero ha sido objeto de varias modificaciones.

³⁶ Las Conferencias Sectoriales son órganos multilaterales de cooperación, presididos por el ministro o ministra materialmente competente en un ámbito determinado y los consejeros o consejeras autonómicas responsables del mismo sector en sus respectivos Ejecutivos. En la actualidad, se encuentran reguladas por la Ley 40/2025, de régimen jurídico del sector público, aunque la mayoría de ellas cuentan, además, con su propio reglamento interno.

mantiene vedada hasta el año 2004. Con anterioridad a esa fecha, la posición a defender por la representación española ante la UE era debatida con carácter previo en la Conferencia Sectorial correspondiente, pero únicamente el ministro o ministra podía participar en el Consejo de la UE, defendiendo, eso sí, la posición previamente acordada con las CCAA competentes³⁷.

Es el primer Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero el que —en 2004, como se ha dicho— se abre a incorporar representantes autonómicos en la REPER, en los grupos de trabajo del Consejo y hasta en la propia delegación española en el Consejo de la UE.

El Consejo de la UE es único, pero tiene diez formaciones diferentes, de las que nueve son de carácter sectorial. Según el art. 16.2 TUE se compone de «un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente». Nada impide, por tanto, que un consejero autonómico pueda participar en el Consejo sectorial correspondiente a la materia de su competencia.

En el caso del Estado español, el acuerdo adoptado por la CARUE el 9 de diciembre de 2004 acuerda abrir la participación autonómica en cuatro formaciones del Consejo:

- a) Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.
- b) Agricultura y Pesca.
- c) Medio Ambiente.
- d) Educación, Juventud y Cultura.

El acuerdo ha sido modificado en tres ocasiones³⁸, aunque no para autorizar la participación autonómica en formaciones del Consejo distintas a las expresadas, sino para ampliar el tipo de asuntos en los que es posible esa participación, pero dentro de las mismas formaciones. La participación autonómica directa continúa vedada, hasta la fecha, en el resto de las formaciones del Con-

³⁷ Durante la VII Legislatura (2000-2004), la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados debatió en repetidas ocasiones sobre la posibilidad de autorizar la participación directa de los consejeros autonómicos en las delegaciones del Estado ante el Consejo de la UE. Pero el ministro del ramo —particularmente, Jesús Posada, que ejerció el cargo entre abril de 2000 y julio de 2002— se opuso en todo momento a aceptar dicha posibilidad y defendió la idoneidad de la fórmula que se venía utilizando.

³⁸ En la CARUE de 2 de julio de 2009, se abre a las autoridades autonómicas la participación directa en el Consejo de Competitividad, aunque solamente para las cuestiones relacionadas con el consumo. En la CARUE de 15 de abril de 2010, se amplía a los temas relativos a la ordenación del juego. Y en la CARUE de 7 de febrero de 2011, se amplía la participación en el Consejo de Educación, Juventud y Cultura, para los asuntos relacionados con el deporte.

sejo³⁹. El resultado de todo ello es que hemos visto en más de una ocasión a consejeros y consejeras del Gobierno de Euskadi formando parte de la delegación española en alguna de las formaciones del Consejo en las que esto es posible, e incluso interviniendo en nombre de la delegación. Una imagen que encierra una extraordinaria fuerza simbólica.

— A través de su participación en el Comité de las Regiones

La CAPV participa de manera normalizada en las reuniones del Comité de Regiones; un órgano comunitario, previsto en el art. 13.4 del TUE y en los artículos 300 y 305 a 307 del TFUE, en el que se encuentran representadas las entidades regionales y locales de la UE. Se trata de un órgano consultivo que dictamina en los actos legislativos a adoptar por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos, en materias que afectan a las administraciones locales y regionales. Tiene 329 miembros⁴⁰.

Algunos presidentes autonómicos han ocupado durante los últimos años la Presidencia del Comité⁴¹, pero ningún Lehendakari ha pretendido hasta el momento acceder a ese cargo.

— Mediante la emisión de dictámenes motivados en los procedimientos de control de la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas europeas en el sistema de alerta temprana.

Aunque el principio de subsidiariedad venía constituyendo de tiempo atrás un principio jurídico básico y de obligada observancia en el seno de la UE, que incluso puede ser invocado ante el Tribunal de Justicia, es el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 el que, en el Protocolo anejo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, prevé por primera vez la posibilidad de que los parlamentos de los Estados miembros ejerzan un control sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las iniciativas legislativas europeas, contemplando la hipótesis de que los parlamentos estatales puedan hacer extensiva la consulta a los parlamentos regionales que tengan atribuidas competencias legislativas.

³⁹ Por lo que respecta al ECOFIN, en 2010 fue acordada la participación de la CAPV en los grupos de trabajo. Sobre los acuerdos posteriores véase el estudio monográfico de Mikel Erko-reka publicado en este mismo volumen.

⁴⁰ Algunos balances anuales de la labor desarrollada por el Gobierno vasco en el Comité de Regiones pueden consultarse en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/hemeroteca-anuarios-y-balances-de-accion-exterior/>

⁴¹ El presidente de Murcia, Luis Valcárcel (2012-2014) y el presidente de Andalucía, Juan Manuel Moreno (2020-2025)

La Ley 24/2009, de 22 de diciembre⁴² adaptó, para el ejercicio de estas funciones, la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales, que existía desde 1994, estableciendo, en su art. 6.2 que, tan pronto como el Congreso de los Diputados y el Senado recibiesen una iniciativa legislativa de la UE, la debían remitir «a los Parlamentos de las CCAA, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad»; dictamen que, de existir, deberá ser incorporado a los que eventualmente elabore la propia Comisión Mixta.

La Presidencia del Parlamento Vasco dictó de inmediato una Resolución, estableciendo el procedimiento que se había de seguir en la cámara para la tramitación de estas alertas tempranas encaminadas a verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de las iniciativas normativas de la UE ⁴³.

Desde entonces, han sido varios cientos las consultas remitidas por las Cortes Generales al Parlamento Vasco. Solo entre enero de 2020 y abril de 2025, el Parlamento vasco ha recibido 424 iniciativas para la emisión, en su caso, del dictamen motivado que considere pertinente⁴⁴. No en todos los casos se emite dictamen, obviamente, pero nunca falta este cuando se aprecia una posible contravención del principio de subsidiariedad.

— Impulsando la cooperación transfronteriza e interregional

La Eurorregión es una figura que carece de una base jurídica específica en los tratados constitutivos de la UE, pero su existencia se fundamenta en varios principios comunitarios, como el principio de subsidiariedad o el principio de cooperación territorial para la cohesión. Pero el derecho derivado ha previsto una figura jurídica específica para facilitar la cooperación transfronteriza: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) prevista y regulada en el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio de 2006⁴⁵.

En el marco que ofrece esta disposición, la CAPV ha participado en la constitución de la Eurorregión Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra.

⁴² BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2009

⁴³ Boletín oficial del Parlamento Vasco núm. 39 de 14 de diciembre de 2009. Cfr. https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/fe3d3021-ada5-4af6-ad1b-deb3b489d4e6

⁴⁴ <https://www.legebiltzarra.eus/porta/es/web/eusko-legebiltzarra/actividad/iniciativas-busqueda>

⁴⁵ DOUE de 31 de julio de 2006, modificado por el Reglamento (UE) 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (DOUE de 20 de diciembre de 2013)

Como esta entidad va a ser abordada monográficamente en otro apartado del presente volumen, voy a circunscribir mi aportación a una breve reseña de su largo e intenso proceso de conformación.

La Eurorregión Nueva Aquitania-Euskadi- Navarra tiene como precedente la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que se creó en 1983 y agrupaba a las entidades regionales y CCAA situadas a ambos lados de la cordillera pirenaica, a las que se sumaba Andorra.

En 1989 se firma un convenio bilateral entre Aquitania y Euskadi que contempla la creación de un fondo común para financiar proyectos de interés conjunto. Tres años después, se incorpora al acuerdo la Comunidad Foral de Navarra, lo que propicia la transformación del fondo común en trilateral; situación que se mantiene hasta 1999. En 2004 se avanza un paso más y se crea entre Aquitania y Euskadi una Agrupación Europea de Interés Económico, con personalidad jurídica propia.

En 2009 se produce una declaración conjunta de los dos presidentes para la creación de una Eurorregión con la forma de AECT en el marco de lo previsto en el Reglamento 1082/2006. En 2011 se formaliza la creación de la Eurorregión con sede en Hendaia.

En 2015 se modifica el ámbito territorial de la Eurorregión como consecuencia de la reestructuración territorial operada por ley en Francia, y nace la Eurorregión Nueva Aquitania-Euskadi.

En marzo de 2016, la Asamblea de la Eurorregión aprueba la adhesión de Navarra, que se formaliza y entra en vigor el 6 de marzo de 2017.

Y esta es, en esencia, la situación actual de la Eurorregión.

Por otra parte, Euskadi está participando también en un proyecto de articulación regional —la Macrorregión Euroatlántica— que podría abarcar la porción occidental de Europa bañada por el océano Atlántico, con cuatro Estados miembros: Irlanda, Francia, España y Portugal. Por lo que se refiere al Estado español, se integrarían las cuatro CCAA del Cantábrico: Galicia, Asturias, Cantabria y Euskadi.

Esencialmente, el proyecto busca la afirmación del arco atlántico como polo de desarrollo frente al Mediterráneo y el este de Europa, y los objetivos que persigue guardan relación con la cohesión económica, social y territorial de la fachada atlántica, la promoción de la industria, la innovación y la sostenibilidad. También podría abordar otras áreas de cooperación como la educación, la cultura, la formación, el turismo sostenible, el empleo, la economía azul, etc.

La reciente constitución de la «Fundación eAtlantic Fundazioa», con domicilio en Bilbao⁴⁶, y la participación de relevantes entidades y personalidades de la política y de la economía vascas puede constituir un impulso de primer orden de cara a tejer las complicidades necesarias para un proyecto de esta naturaleza. Uno de sus objetivos fundacionales consiste en «propiciar, desde la sociedad civil y en coordinación con distintos espacios y redes de colaboración existentes, dinámicas que favorezcan el entendimiento entre agentes públicos y privados de la fachada atlántica europea, en torno a una visión y acción compartidas, para garantizar la prosperidad futura de este espacio geográfico, comprometida con el Desarrollo Humano Sostenible y los objetivos impulsados por Naciones Unidas; y propiciar su competitividad en términos de capital tecnológico, industrial y humano, la materialización de proyectos e iniciativas transformadoras que contribuyan a su desarrollo social, así como a la adecuada y plena inserción en la agenda de la UE de sus necesidades y especificidades territoriales».

El entronque de la iniciativa con la UE se expresa en el apartado 2 de este mismo artículo que habla de «fomentar la participación de los niveles institucionales más cercanos a los ciudadanos en la gobernanza de la UE, ahondando en el principio de subsidiariedad», y plantea «promover la reflexión, el debate y la investigación en relación a una gobernanza multinivel efectiva en la UE [...] y arbitrar el adecuado encaje de las regiones, con el fin de trabar consensos y alumbrar propuestas para una gobernanza multinivel efectiva, respetuosa con la autonomía regional de los Estados miembro, que no paralice la toma de decisiones de la UE».

3.2.1.2. Cooperación interregional

La cooperación interregional se manifiesta en dos ámbitos, el multilateral y el bilateral.

El primero se identifica con el asociacionismo interregional y se expresa a través de la adscripción a las organizaciones existentes en este ámbito. Euskadi participa en varias, como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, que engloba a 150 regiones europeas, y la Asociación de Regiones Transfronterizas Europeas (ARFE), que integra 185 regiones.

⁴⁶ En el BOPV núm. 78 de 25 de abril de 2025, se publica la Orden de 11 de abril de 2025, de la Consejera de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones del País Vasco la constitución de la fundación denominada Fundación eAtlantic Fundazioa

Por lo que se refiere a la de carácter bilateral, mediante la suscripción de MOUs⁴⁷ y acuerdos bilaterales de colaboración⁴⁸, el Gobierno Vasco ha definido una red de socios estratégicos, que se inscriben en lo que se califica como geografías prioritarias, porque representan una parte sustancial de los intereses vascos en el exterior.

A continuación, se relacionan los casos más relevantes, clasificados por continentes. Se omiten detalles sobre su contenido y su naturaleza jurídica.

— Europa:

Gobierno de Baviera. La relación se remonta a 2014, pero el memorándum vigente fue suscrito en Múnich, el 23 de junio de 2021.

Gobierno de Flandes. La relación data de 2015, pero el acuerdo vigente se formalizó en Vitoria-Gasteiz, el 15 de noviembre de 2021.

Gales. La relación empezó a entablarse en 2018, pero el protocolo en vigor se firmó en Cardiff, el 12 de julio de 2021.

Córcega. Aunque con anterioridad se mantienen relaciones informales entre ambas regiones, el memorándum de cooperación institucional actualmente en vigor está fechado el 13 de abril de 2021.

— América y Caribe:

Quebec (Canadá). El memorándum de entendimiento se firma en octubre 2017.

⁴⁷ Memorándum of Understanding, que se traduce al castellano como Memorándum de Entendimiento.

⁴⁸ Una vez sentado por la jurisprudencia constitucional el carácter rigurosamente exclusivo de la competencia del Estado en el ámbito del *Treaty-making power* (o, si se prefiere, del *ius ad tractatum*), la legislación del Estado ha ofrecido a las CCAA un catálogo de posibilidades para cerrar acuerdos de colaboración y suscribir declaraciones de voluntad o protocolos de diferente naturaleza con entes subestatales de otros Estados, que en ningún caso adquieren el rango ni pueden alcanzar la categoría de Tratados internacionales suscritos entre sujetos de Derecho Internacional. He aquí una muestra. El art. 11.4 de la LASEE, autoriza a las CCAA a celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia. En el mismo sentido, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE n.º 288 de 26 de noviembre de 2014), establece (art. 7) que las CCAA y las entidades locales «podrán celebrar otros acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico», y dedica varios preceptos a regular los acuerdos internacionales administrativos (arts. 38 a 42) y los acuerdos internacionales no normativos (arts. 43 a 48), que podrán ser suscritos, entre otros públicos, por las CCAA, en materias de su competencia.

Departamento de Cundinamarca (Colombia). El memorándum de entendimiento fue suscrito en mayo de 2017.

Querétaro (México). El acuerdo se formalizó en octubre 2014.

Región Metropolitana de Santiago (Chile). La articulación jurídica de la relación data de noviembre de 2022.

República Dominicana. La relación se articula en virtud de un acuerdo de 16 de octubre de 2024 para el intercambio de experiencias en políticas de igualdad.

— Asia:

Jiangsu (China). La relación arranca en 2012, con la fijación de un conjunto de materias aptas para la colaboración y se renueva en junio de 2019 con la firma de un acuerdo de relaciones amistosas. En 2023 se suscribe un memorándum de entendimiento que contempla un espacio de colaboración en materia medioambiental.

Provincia de Gyeongsangnam-do (Corea del Sur). El acuerdo firmado en marzo de 2024 prevé colaboración en el ámbito comercial y en el terreno de la I+D+i.

Prefectura de Fukushima (Japón). El memorándum de entendimiento fue suscrito el 9 de octubre de 2019 y abarca, fundamentalmente, materias relacionadas con tecnologías aplicadas y energía.

3.2.1.3. Acuerdos con organismos internacionales.

Aunque ya con anterioridad a esta fecha existían acuerdos suscritos por algunas CCAA con diferentes organizaciones internacionales, fue la STC 31/2010, de 25 de junio, la que avaló, de manera expresa, la participación autonómica en este tipo de organizaciones en materias de interés relevante para su desarrollo económico y cultural y en la forma que establezca la normativa correspondiente, pero dejando claro que la relación se entablará «sin que ello signifique su reconocimiento como sujeto de derecho internacional» (FJ 127).

Algunos de los acuerdos más relevantes de entre los suscritos por Euskadi son los siguientes:

- UNESCO. El MOU que puso las bases de la relación se firmó en 1997 entre el Lehendakari Ardanza y el director general de la agencia, Federico Mayor Zaragoza. Fue el primero que la UNESCO suscribió con una Comunidad Autónoma del Estado español. El marco de acuerdo se reforzó en julio de 2016 en un acto celebrado en París, que dio lugar a la suscripción de un nuevo MOU, cuya vigencia se

- prorroga en julio de 2018. El instrumento incluye dos áreas de colaboración: a) Democracia, gobierno y buena gobernanza; b) Derechos humanos y cultura de la paz.
- Organización de Estados Iberoamericanos. El MOU fue firmado en 27 julio de 2017 y renovado en febrero de 2021. Su clausulado prevé mecanismos de colaboración en los ámbitos de la educación, la ciencia y la cultura.
 - ONU-Habitat. El MOU fue firmado en mayo de 2019, con dos áreas de trabajo: a) Agenda 2030 de desarrollo sostenible; b) Agenda Urbana.
 - Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). El acuerdo de colaboración firmado en 1 de julio de 2021, para realizar acciones conjuntas en materia de Agenda 2030.

3.2.2. *Internacionalización la economía vasca; proyección de la marca Euskadi Basque Country en el escenario internacional*

La Agencia vasca de Internacionalización, *Basque Trade & Investment*, es una sociedad pública del Gobierno vasco, fruto de la fusión de los servicios internacionales de SPRI y de la Dirección de Internacionalización del departamento de Desarrollo e Infraestructuras del Gobierno vasco. Creada mediante Decreto 241/2017, de 31 de octubre, con objeto de integrar y reforzar las capacidades y activos para la internacionalización del Gobierno vasco.

Trabaja desde hace más de 20 años en el desarrollo de proyectos empresariales con vocación de internacionalización. Su objetivo consiste en fomentar la exportación y la internacionalización de empresas, promover actividades para posicionarse en mercados estratégicos, facilitar la asistencia técnica en las implantaciones comerciales y productivas y prestar apoyo en los proyectos financiados por organismos multilaterales. Cuenta con una estructura directiva y técnica en Bilbao y una amplia red exterior, compuesta por expertos colaboradores en más de 70 países y 22 oficinas propias. Estas últimas, radicadas en Alemania, Argentina, Singapur, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Eslovaquia, EE.UU., India, Irlanda, Italia, Japón, México, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rusia, Turquía, Ucrania y Uruguay.

3.2.3. *Cooperación y solidaridad*

La acción exterior de la CAPV que se proyecta en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se lleva a cabo a través de la Agencia vasca de Cooperación y Solidaridad *eLankidetza*, creada por Ley 5/2008, de 19 de junio.

Un año antes, la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de cooperación para el desarrollo, articuló, ordenó y vertebró el importante esfuerzo que desde los años

ochenta del siglo pasado venían realizando en este ámbito las instituciones públicas de Euskadi, con el Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, creado en 1990, entre el Gobierno vasco y las diputaciones forales, como hito a destacar.

Más recientemente, la Ley 3/2024, de 15 de febrero, de cooperación y solidaridad, moderniza y pone al día la regulación de la política pública vasca en materia de cooperación y solidaridad, integrando al conjunto del sector público y al resto de los agentes y definiendo objetivos, principios, enfoques prioritarios.

Las ayudas públicas a los programas de cooperación, que gestiona *eLankidetza*, cuentan con una intensa regulación⁴⁹, concebida y diseñada para fomentar este ámbito de la acción exterior⁵⁰, que se desarrolla en estrecha colaboración con el tejido asociativo existente en Euskadi.

3.2.4. Promoción y difusión en el ámbito internacional del euskera, la cultura y la creación vasca contemporánea

Esta parcela de la acción exterior se desarrolla a través del Instituto Etxepare creado por Ley 3/2007, de 20 de abril. Sus fines fundacionales guardan relación con la promoción internacional de la enseñanza, el estudio y el uso del euskera, la difusión de la cultura vasca en el exterior, en todo tipo de soportes, la aproximación de la realidad de Euskadi a las colectividades de habla vasca en el exterior, así como a aquellas localidades donde lo aconsejen la existencia de comunidades vascas o las relaciones históricas, culturales o comerciales entabladas, la potenciación del reconocimiento internacional de la lengua vasca y la promoción de la investigación relativa a la cultura vasca en las universidades y organismos de investigación superior.

Su actuación se manifiesta a través de un amplio y heterogéneo elenco de actuaciones, que incluyen ayudas a la movilidad de creadores vascos, apoyo a la traducciones de obras vascas a otras lenguas, con especial mención del premio Etxepare que el instituto convoca conjuntamente con Laboral Kutxa, fomento de la enseñanza del euskera y de la cultura vasca en universidades y centros de enseñanza internacionales, y subvenciones a la enseñanza del eus-

⁴⁹ Sin afán de exhaustividad se pueden citar, por orden cronológico, el Decreto 34/2007, de 27 de febrero por el que se regulan ayudas a proyectos con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo; el Decreto 40/2018, de 27 de marzo, por el que se regulan ayudas a entidades de cooperación para promover procesos de cambio organizacional pro-equidad de género; el Decreto 90/2019, de 18 de junio, por el que se regulan ayudas a intervenciones de acción humanitaria; el Decreto 79/2020, de 30 de junio, por el que se regula el premio Ignacio Ellacuría de Cooperación al Desarrollo y el Decreto 189/2023, de 28 de noviembre, por la que se regulan ayudas a programas de Cooperación al Desarrollo.

⁵⁰ <https://www.elankidetza.euskadi.eus/convocatorias/coop/webela01-eduki/es/>

kera en los centros vascos diseminados por el mundo⁵¹. El Instituto Etxepare elabora una memoria anual que ha de ser remitida al Parlamento vasco⁵².

3.2.5. Relaciones con la diáspora: atender a la comunidad vasca en el exterior, promoviendo el acercamiento de los vascos en el mundo

Las relaciones de la CAPV con la diáspora vasca vienen reguladas por Ley 8/1994, de 27 de mayo, de Relaciones con las Colectividades y Centros Vascos en el Exterior. El año 2021, el Gobierno Vasco abrió un procedimiento para su modificación, que no prosperó. Pero el calendario legislativo de XIII legislatura (2024-2028) ha retomado la iniciativa, previendo la tramitación de un proyecto de Ley de la Comunidad Vasca en el Exterior, cuya aprobación por el Consejo de Gobierno se llevaría a cabo en 2026.

La ley vigente persigue fortalecer las colectividades y centros vascos, favoreciendo su cohesión interna; mantener y potenciar sus vínculos con el País Vasco; proyectar el reconocimiento de la realidad de Euskadi en los lugares en los que están ubicadas dichas colectividades, promoviendo actividades de divulgación, impulso y desarrollo de la cultura y de la economía vascas; facilitar el establecimiento de canales de comunicación entre los poderes públicos de Euskadi y los vascos residentes fuera de su territorio; y conceder ayuda, asistencia y protección a los vascos residentes en el exterior.

A tal efecto se establece un procedimiento para el reconocimiento oficial de los centros vascos⁵³, previéndose un registro en el que se hallan inscritos un total de 196⁵⁴, y se define el estatus de miembro de las colectividades vascas, al que se asocia el reconocimiento de un conjunto de derechos y prestaciones.

Se crea, igualmente, un consejero asesor para las relaciones con las colectividades y se instituye un Congreso cuatrienal «para promover el encuentro y la colaboración» entre las colectividades, los centros, sus federaciones y confederaciones y las instituciones vascas. En el VI Congreso Mundial de Colectividades Vascas, celebrado en Vitoria-Gasteiz, en 2015, se acordó instituir el Día Internacional de la Diáspora Vasca con objeto de fortalecer los lazos entre la comunidad vasca en el exterior y el País Vasco. Se eligió para la celebración el día 8 de septiembre. Desde entonces, se han celebrado ya 7 ediciones.

⁵¹ <https://www.etxepare.eus/es/convocatorias>

⁵² Se puede consultar la correspondiente al 2004 en la siguiente dirección: https://www.etxepare.eus/media/uploads/memorias/memoria_etxepare_20241.pdf

⁵³ Este punto de la ley fue desarrollado por el Decreto 318/1994, de 28 de julio, por el que se regula el reconocimiento y registro de los centros vascos ubicados fuera de la CAPV, que fue modificado por el Decreto 106/1996, de 14 de mayo.

⁵⁴ https://www.euskaletxeak.eus/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=191

En el marco de la ley, el Gobierno Vasco viene desarrollando una amplia labor de articulación de la comunidad vasca global, apoyando los centros, promoviendo su constitución en red, impulsando el conocimiento mutuo y los lazos de solidaridad y fortaleciendo las relaciones entre las instituciones vascas, los centros y colectividades y las instituciones públicas de Euskadi, tanto en forma radical como de manera transversal.

A tal fin, contempla subvenciones a los centros vascos⁵⁵ y cuenta con un régimen de prestaciones encaminados a atender las necesidades asistenciales y situaciones de extrema necesidad de personas pertenecientes a las colectividades vascas en el extranjero⁵⁶. Con el programa *Gaztemundu*⁵⁷ promueve la implicación de las jóvenes generaciones en la vida activa de las *Euskal Etxeak*.

IV. CONCLUSIÓN

De lo expuesto en las líneas precedentes se desprende que la CAPV está explotando al máximo las posibilidades que el marco constitucional y estatutario vigente ofrece a la acción exterior de las CCAA —básicamente definidas en la STC 165/1994, sobre la Oficina vasca de Bruselas— para desplegar una amplia e intensa actividad en el escenario europeo e internacional. Y en ellas podemos ver igualmente que, de una manera cada vez más visible, Euskadi va materializando su presencia exterior, en aquellos ámbitos que mejor responden a sus aspiraciones y necesidades como comunidad dotada de una fuerte personalidad política, que intenta conciliar su sólido arraigo territorial con su histórica vocación global⁵⁸, desde un claro compromiso por utilizar, también, sus relaciones y actuaciones en el exterior como palanca para promover el desarrollo económico y el bienestar de la ciudadanía.

El programa de gobierno aprobado por el Gobierno vasco recientemente constituido de cara a la XIII legislatura mantiene lo esencial de las líneas de actuación que el Ejecutivo autonómico viene desarrollando durante los últimos lustros en el ámbito de la acción exterior. Su punto 3.2., relativo a la Euskadi global, incluye 21 iniciativas básicamente orientadas a reforzar, potenciar, for-

⁵⁵ Regulados por el Decreto 50/2008, de 18 de marzo, modificado por el Decreto 175/2014, de 9 de septiembre y el Decreto 186/2021, de 27 de julio.

⁵⁶ Reguladas por el Decreto 222/2003, de 30 de septiembre.

⁵⁷ Regulado por el Decreto 316/2003, de 23 de diciembre, modificado por el Decreto 38/2015, de 31 de marzo.

⁵⁸ Combinando esta doble dimensión, el escritor vasco Kirmen Uribe, Premio Nacional de Literatura, escribió en 2018 un relato para acompañar a la campaña promovida para la difusión de la marca-país Euskadi Basque Country, que llevaba el título *Un pueblo ancestral que ama la vanguardia*.

talecer, desarrollar, consolidar y afianzar gran parte de las apuestas desarrolladas en las legislaturas anteriores⁵⁹.

V. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

5.1. Jurisprudencia constitucional citada

STC 44/1982, de 8 de julio.
STC 125/1984, de 20 de diciembre.
STC 154/1985, de 12 de noviembre.
STC 137/1989, de 20 de julio.
STC 153/1989, de 5 de octubre.
STC 80/1993, de 8 de mayo.
STC 165/1994, de 26 de mayo.
STC 31/2010, de 28 de junio.
STC 198/2013, de 5 de diciembre.
STC 85/2016, de 28 de abril.
STC 228/2016, de 22 de diciembre.
STC 135/2020, de 23 de septiembre.

4.2. Bibliografía citada

MANGAS MARTIN, Araceli: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: las Delegaciones catalanas», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 97 (2020), pp. 79-100.
DE CASTRO RUANO, José Luis y UGALDE ZUBIRI, Alexander: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati: IVAP, 2004.
DE CASTRO RUANO, José Luis: «La acción exterior del País Vasco: una práctica consolidada», en GARCÍA PEREZ, Rafel (coordinador): *La acción exterior de las comunidades autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, 2009.
DE CASTRO RUANO, José Luis: «La renovada acción exterior del País Vasco; una mirada hacia el futuro», en *Tiempo exterior. Revista de Análisis e Estudios Internacionales*, 3.^a etapa, Vol XXV (II), número 49 (julio-diciembre 2024), pp. 7-22.
PONS RÁFOLS, Xavier: «La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva ley catalana de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea», en *Acción Exterior y Comunidades Autónomas, Seminario celebrado en Barcelona, el 1 de julio de 2014*, Institut d'Estudis Autònoms, 2015, pp. 45-125.

⁵⁹ El programa de Gobierno puede consultarse en la siguiente dirección: https://bideoak2.euskadi.eus/paginas/page_98299/Programa_Gobierno_2024-2028_es.pdf

- UGALDE ZUBIRI, Alexander: *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectivas (1980-2021)*, Oñati: IVAP, 2022.
- URIBE, Kirmen: *Un pueblo ancestral que ama la vanguardia*, Vitoria-Gasteiz, 2018.