

BELTRÁN GARCÍA, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Institut d'Estudis Autònòmics-Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2001, 205 págs.

La acción exterior de las Comunidades Autónomas continúa siendo objeto de la atención de la doctrina española. A finales del año 2000, se publicaba la obra de Carlos CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid, 2000, 267 págs., desde la óptica del campo científico de la Ciencia Política y de la Administración. El libro que ahora recensamos, aborda la cuestión desde el campo del Derecho Internacional Público, siendo el resultado de la Tesis Doctoral que la autora defendió en junio de 1999 en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Estructurado en torno a cuatro Capítulos, la autora aborda las cuestiones más relevantes relacionadas con la acción exterior autonómica. El Capítulo I está dedicado a la regulación jurídica de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas, desprendiéndose la misma de la propia Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de los tratados internacionales celebrados por España con Francia y con Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza y de las reacciones de vecindad así como, por último, del Real Decreto 1317/1997 sobre comunicación previa a la Administración del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas, y de la Ley 23/1998, de cooperación al desarrollo.

El Capítulo II contempla los mecanismos de control de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas. La autora sitúa en este contexto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, el incipiente control administrativo intentado desde el Ministerio para las Administraciones Públicas y desde el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1989 y en 1995, respectivamente, así como el control administrativo del Real Decreto 1317/1997 antes citado. Por último, aborda el control de los órganos centrales en temas específicos: la cooperación al desarrollo y los asuntos comunitarios.

El Capítulo III se ocupa del examen de la tipología de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas. La autora opta por la calificación de "acuerdos exteriores", "es decir, pactos escritos concertados por las CCAA con entes extranjeros en donde consta, de un modo más o menos concreto, el compromiso de colaborar en diferentes ámbitos" (p. 85). Respecto a la clasificación realizada, la autora descarta el criterio material "porque los acuerdos suelen regular varias materias a la vez, de forma que según este criterio resulta difícil conseguirlos" (p. 91), optando por los siguientes: las partes contratantes, el derecho aplicable y el objeto de la cooperación. Con estos criterios la autora clasifica los 108 acuerdos exteriores que figuran en la relación que figura en las pp. 174-180.

Efectuada la clasificación, la autora examina los obstáculos existentes para determinar la naturaleza jurídica de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas, concluyendo que "la falta o confusa normativa de los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas dificulta la distinción entre un compromiso no normativo y un acuerdo obligatorio *stricto sensu*, y entre un acuerdo obligatorio y

un acuerdo regido por el derecho privado" (p. 105). Para dotarles de fundamento jurídico, propone que la celebración de tales acuerdos se integre dentro de la actuación internacional del Estado. Y esto, desde una doble perspectiva: interna, de manera que los órganos centrales del Estado contaran con las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa que afectara a su *ius contrahendi*. Por otro lado, externa: de manera que España se obligara con otros Estados a permitir la celebración de tales acuerdos exteriores. Se gestaría, así, "un espacio único en el que los acuerdos exteriores autonómicos dependerían, en última instancia, de las directrices de los órganos centrales" (p. 113). Igualmente, y en esta línea de facilitar su conclusión, sugiere la inclusión en los Estatutos de Autonomía de una cláusula técnica estableciendo que la Comunidad Autónoma en cuestión podrá concluir acuerdos con entidades homólogas extranjeras en la esfera de sus competencias y sometida al respeto del marco legal vigente.

Con independencia de su fundamentación jurídica, BELTRÁN GARCÍA opina que las Comunidades Autónomas participan de las relaciones internacionales del Estado español tanto si concluyen acuerdos de derecho público como de derecho privado y no normativos, concluyendo que para poder hacerlos han de actuar en calidad de órganos del mismo.

Otra sugerencia que formula consiste en la inclusión en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores de una figura similar a la del consejero para Asuntos Autonómicos existente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea que, en lo que nos ocupa, se encargaría de informar a las Comunidades autónomas de los tratados que pretendiese concluir el Gobierno. Asimismo, canalizaría las propuestas, sugerencias y obje-

ciones de las Comunidades autónomas sobre tales tratados.

En el último Capítulo —el IV— la autora se propone una tarea sugerente: determinar si se está formando o no una costumbre internacional de ámbito europeo que ampara los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas. Todo ello, a partir de los elementos propios de la costumbre internacional. En su opinión, el factor tiempo está contribuyendo a cristalizar una costumbre gestada alrededor de 1970, mientras que el tiempo transcurrido desde entonces podría consolidar tanto su aceptación general como su uniformidad. El elemento material, la práctica, lo sitúa tanto en los tratados internacionales elaborados en el seno del Consejo de Europa (sobre cooperación transfronteriza y sobre cooperación interterritorial, sobre protección de minorías nacionales, la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias), como en tratados bilaterales concluidos entre algunos Estados europeos. Igualmente, en actos internos de algunos Estados europeos y en declaraciones políticas.

El examen efectuado le permite concluir que el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza de 1980 "tal vez posea un cierto efecto generador de una costumbre por la que los estados aceptarían los acuerdos exteriores regionales" (p. 153), pues a partir de esa fecha se produjeron modificaciones en los ordenamientos internos de algunos Estados europeos para permitir a sus colectividades territoriales la conclusión de acuerdos exteriores. Y en esa línea de reflexión añade que tanto el Protocolo de 1995 como el Protocolo de 1998 —ambos del Convenio marco de 1980— podría estar cristalizando una costumbre "que ampara el *ius contrahendi* transfronterizo de las regiones" (p. 157) y que "obligaría a los estados a crear un marco jurídico regulador de los

acuerdos regionales extrafronterizos” (p. 160).

A pesar de lo sugestivo de la propuesta, la hipótesis planteada por la autora, en nuestra opinión, parece prematura. No hay que olvidar que en ausencia de ratificación del Convenio-marco no parece posible afirmar —ni siquiera en gestación— la existencia de una obligación consuetudinaria de favorecer la cooperación transfronteriza y, menos, de permitir la celebración de acuerdos exteriores. Máxime, cuando el propio Convenio permite a los Estados Partes condicionar su conclusión a la celebración previa de un tratado bilateral. Por otra parte, los problemas jurídicos derivados de la conclusión de acuerdos exteriores por las colectividades territoriales no se resuelven con la sola ratificación del Convenio-marco. De ahí que el Consejo de Europa se viera obligado a profundizar en el establecimiento de un marco jurídico, cuyo resultado son los Protocolos de 1985 y de 1998. En este sentido, es expresivo el reconocimiento realizado por el Consejo de Europa en el Informe Explicativo del Protocolo de 1995 al manifestar que “la Convención-marco no contiene ningún compromiso preciso por parte de los Estados (...). Ningún derecho de estas colectividades o autoridades de concluir acuerdos de cooperación transfronteriza ha sido verdaderamente reconocido”.

En cualquier caso, y al margen de las consideraciones personales expuestas anteriormente que son, por otra parte, el resultado de la reflexión suscitada por el trabajo de BELTRÁN GARCÍA, hay que felicitar la aparición en el ámbito iusinternacionalista español de una obra bien estructurada que aborda con profundidad las cuestiones que plantea la acción exterior autonómica; tarea que la autora no lleva a cabo con un carácter meramente descriptivo sino que, por el contrario,

complementa y enriquece con aportaciones y sugerencias personales tanto desde la perspectiva española como del ámbito regional europeo.

Carlos FERNÁNDEZ DE
CASADEVANTE ROMANI
*Catedrático de Derecho Internacional
Público. Universidad Rey Juan Carlos*

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, EUNSA, Pamplona, 2002, 247 págs.

Con título muy sugerente el Profesor Bermejo nos ofrece esta obra sobre uno de los conflictos más complejos de la actualidad y que, por desgracia, aunque con algunas etapas de relativo apaciguamiento, permanece vivo desde hace largo tiempo.

El autor es experto en temas relacionados con la región del Próximo Oriente (sobre la cuestión terminológica ya resulta sumamente esclarecedora la nota 3, en la p.11) y, en particular, en el conflicto israelo-palestino. La fluidez con la que aborda los diferentes aspectos y con la que traza una visión de conjunto de cada una de las etapas en las que divide el libro, la riqueza de las fuentes utilizadas —tanto de la práctica internacional como doctrinal— muestran que no se trata de una obra de coyuntura. A lo largo de sus páginas se percibe el peso de reflexiones que han sido largamente maduradas. A estas alturas parece claro que cualquier análisis del conflicto israelo-palestino despertará susceptibilidades en los partidarios de una u otra posición, con ello cuenta el autor, y nos transmite su aspiración de tratar el tema, por lo menos, con racionalidad. En este sentido, el profesor Bermejo aporta un trabajo sólidamente