

# LOS CONVENIOS INTERNACIONALES QUE CELEBRAN LAS ENTIDADES SUBNACIONALES DE ARGENTINA Y ESPAÑA. CARACTERIZACIÓN A PARTIR DE UN DOBLE ANÁLISIS

INTERNATIONAL AGREEMENTS ENTERED INTO BY SUBNATIONAL ENTITIES OF ARGENTINA AND SPAIN. CHARACTERIZATION FROM A DUAL ANALYSIS MAPPING OF REGULATIONS ON CHILD NUTRITION IN ARGENTINA

Recibido: 13/08/2023 – Aceptado: 05/06/2024

DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.100.025>

**Anabela Cíbele Villach Vaquer<sup>1</sup>**



<https://orcid.org/0000-0001-9926-9875>

Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)

[anabelavillach@gmail.com](mailto:anabelavillach@gmail.com)

<sup>1</sup> Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo. Experta en Aplicación del Derecho Internacional en Perspectiva Comparada (Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Mendoza, 2021–2022). Especialista en Derecho Constitucional (Pontificia Universidad Católica de Argentina, 2015–2019). Master en Estudios Latinoamericanos y Caribeños en la Universidad de Florida del Sur (en curso desde agosto, 2023). Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Sociales en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza.

## Resumen

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis de la regulación jurídica de la acción exterior de las provincias argentinas y de las comunidades autónomas españolas. El análisis propuesto es relevante siendo que las entidades subestatales se configuran como actores que cada vez toman un mayor protagonismo en el escenario internacional, sin embargo, ese protagonismo no se traduce en una efectiva regulación en el Derecho Internacional. Este accionar sí es intensamente estudiado en el ámbito de las relaciones internacionales y uno de los términos con el que se ha denominado a este fenómeno es paradiplomacia. De las conclusiones, se advertirá que, a pesar de existir diferencias en la reglamentación de ambos Estados, los mismos poseen una regulación de base que debe ponerse en valor. Ante la falta de normativa aplicable en el ámbito del Derecho Internacional Público, debe recurrirse a lo establecido por cada país en su ordenamiento interno.

**Palabras clave:** Paradiplomacia; Derecho internacional; España; Argentina; Mendoza.

## Abstract

The purpose of this paper is to delve into the intricate legal regulation of the external action of the Argentinian provinces and the Spanish autonomous communities. The proposed analysis is relevant as it uncovers the complexities of how sub-state entities are becoming increasingly prominent in the international scenario. However, this complexity often hinders the translation of their actions into effective regulation in International Law. This action is intensely studied in the field of international relations and one of the terms used to describe this phenomenon is paradiplomacy. From the conclusions, it will be noticed that, in spite of the differences in the regulations of both States, they have basic legislation that should be valued. In the absence of applicable norms in the field of Public International Law, recourse must be had to the provisions of each country's domestic law

**Keywords:** Paradiplomacy; International Law; Spain; Argentina, Mendoza.

## Sumario

1. Introducción
2. Nociones introductorias desde el derecho constitucional argentino y español.  
Regulación constitucional de la descentralización política
  - 2.a República Argentina
  - 2.b Reino de España
3. Sujetos del derecho internacional público. El caso de las entidades subestatales
4. Marco regulatorio jurídico de las provincias argentinas respecto de su acción exterior
5. Marco regulatorio jurídico de las comunidades autónomas españolas respecto de su acción exterior
6. Convenios celebrados entre la Provincia de Mendoza y entidades autónomas españolas
7. Conclusiones
8. Bibliografía

## 1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis de la regulación jurídica de la acción exterior de las provincias argentinas y de las comunidades autónomas españolas. El análisis propuesto es relevante siendo que las entidades subestatales se configuran como actores que cada vez toman un mayor protagonismo en el escenario internacional, pero que ese protagonismo no se traduce en una efectiva regulación en el Derecho Internacional. Este accionar si es intensamente estudiando en el ámbito de las relaciones internacionales y uno de los términos con el que se ha denominado a este fenómeno es paradiplomacia.

Para efectuar el referido análisis se recurrirá tanto a una aproximación de la forma de Estado de la República Argentina y del Reino de España, al concepto de sujetos de Derecho Internacional Público y sus matices, al marco jurídico en cada país sobre los convenios que pueden celebrar sus entidades autónomas y, por último, se hará referencia a algunos ejemplos de este tipo de

acuerdos celebrados en la práctica. Este análisis mostrará la importancia de esta temática y la necesidad de que se avance en un desarrollo desde el Derecho Internacional Público.

Si bien los estados de tipo unitario también han mostrado que sus entidades subnacionales han desarrollado acción exterior, el presente trabajo se abocará a dos estados con una forma de estado descentralizada y en los cuales sus entidades subnacionales ostentan autonomía. Argentina sostiene expresamente la forma de estado federal y España por su parte ha diseñado una forma singular que se ha denominado como estado autonómico.

El camino hacia la regulación de la facultad de celebrar convenios internacionales por parte de las entidades subnacionales ha sido muy diverso en cada Estado. En Argentina, con la reforma constitucional de 1994 se consagró esta facultad, pero no existe una reglamentación de tipo legal y tampoco un desarrollo jurisprudencial en este sentido. Por el contrario, la Constitución Española de 1978<sup>2</sup> nada dice sobre la posibilidad de sus entidades autónomas para actuar en el exterior, pero la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha convalidado esta facultad que posteriormente tuvo impacto legislativo.

Al finalizar, de las conclusiones se advertirá que, a pesar de existir diferencias en la reglamentación de ambos Estados, los mismos poseen una regulación de base que debe ponerse en valor. Esto es así, ya que, ante la falta de normativa aplicable en el ámbito del Derecho Internacional Público, debe recurrirse a lo establecido por cada país en su ordenamiento interno.

## **2. Nociones introductorias desde el derecho constitucional argentino y español. Regulación constitucional de la descentralización política**

### **2.a República Argentina**

La Constitución argentina en el artículo 1 declara: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”<sup>3</sup>.

2 REINO DE ESPAÑA. Constitución del Reino de España. *BOE*. 1978, núm. 311. Disponible en: <https://acortar.link/FtLzo>.

3 REPÚBLICA ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. 1995. Disponible en: <https://acortar.link/1d6f>

Si bien cada Estado descentralizado tiene sus propias características, pueden identificarse elementos presentes en todo Estado federal, los cuales son enumerados por Castorina de Tarquini: 1) dos órdenes de gobierno; 2) la constitución como ley de participación; 3) descentralización del poder político; 4) el federalismo un principio de unión; 5) la unión a través de la participación y la autonomía; 6) reparto de competencias; 7) el núcleo del federalismo: la relación entre poderes; 8) el proceso federal<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta estos elementos, puede decirse que el federalismo es una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, el cual contiene en su organización política por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno autónomos, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas establecidas en una Carta Magna. Es una forma de Estado y como tal implica la relación entre el poder y la base territorial.

La forma federal es de fundamental importancia para la organización del Estado argentino, se ha referido que “el federalismo es una vocación para los argentinos, un destino y, sobre todo, una necesidad [...] aun frente a la globalización o frente al fenómeno de la integración”<sup>5</sup>. Responde tanto a razones históricas, como a la necesidad de descentralizar las competencias en un país tan extenso. Aunque en la Constitución material su importancia se ve desdibujada, no debe perderse de vista que fue un pilar en el nacimiento de la República Argentina y que debe ser una guía en el desarrollo legislativo.

Originariamente, en la Constitución Nacional de 1853/30 los niveles de gobierno existentes en el país eran las provincias y el Estado Nacional. A partir de la reforma del año 1994 los órdenes de gobierno que se encuentran en la República Argentina son: la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. Ello en virtud de declararse la autonomía municipal en el artículo 121 y dar un régimen autónomo a la Ciudad de Buenos Aires a través del artículo 129. Debe tenerse presente que los niveles de gobierno también son denominados sujetos del federalismo.

4 CASTORINA DE TARQUINI, María Celia. En: PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires: La ley, 2003. Tomo I. Págs.111-141.

5 CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994. Pág. 3210 BATTAGION, Richard Gustavo. Disponible en: <https://acortar.link/QS6kT4>

Sin lugar a dudas, a lo largo de toda la tradición constitucional argentina las provincias han sido las grandes protagonistas en comparación con los sujetos del federalismo incorporados en la reforma de 1994. Rosatti las conceptualiza en los siguientes términos: “La Provincia es un Estado, pues comprende una población, un territorio, un poder constituyente y una organización política, diferenciándose del Estado Nacional por el hecho de carecer del atributo de la soberanía”<sup>6</sup>. Es muy importante destacar que una regla fundamental es la igualdad jurídica entre todas las provincias que componen el territorio argentino.

En lo que respecta al reparto de competencias entre la Nación y las provincias, la norma clave es el artículo 121 de la Constitución Nacional, el mismo prevé: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Excepto por la segunda parte del enunciado que fue agregada en 1860 con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires, este artículo nace y se mantiene desde 1853<sup>7</sup>.

El referido artículo 121 prescribe el principio que rige en materia de distribución de competencias y las delegaciones efectuadas por las provincias a la Nación se encuentran distribuidas a lo largo del texto constitucional. Gómez, explica que: “En Argentina, el poder de las provincias, es amplio, residual, indefinido, conservado y reservado; mientras que lo de la nación son limitados, definidos, delegados por las provincias (esencialmente en los arts. 75, 99 y 116, de la CN) y, en consecuencia, excepcionales”<sup>8</sup>.

Del texto constitucional se puede extraer la llamada materia objeto de la relación federal y supone competencias de la Nación y de las provincias agrupadas de la siguiente forma: materias conservadas, delegadas, reservadas, concurrentes, prohibidas y compartidas.

Al tratar el federalismo, Gelli explica:

6 ROSATTI, Horacio. Tratado de Derecho Constitucional. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2017. Tomo II. Pág. 578

7 En la Constitución de 1853/60 era el artículo 101, en la Constitución de 1949 era el artículo 97.

8 GOMEZ, Claudio Daniel. Constitución de la Nación Argentina. Comentada – Concordada – Anotada. Córdoba, Argentina: Editorial Mediterránea, 2007. Pág. 852.

“A lo menos, en el Estado Federal se delegan atribuciones mínimas: a) las relaciones internacionales; b) la defensa centralizada; c) el monopolio de la política monetaria; d) la nacionalidad común; e) los recursos financieros. Cuanto más delegaciones se efectúan en el Gobierno Central, menos federal será el Estado. Ese sistema, de todas maneras, es dinámico si se reconocen facultades concurrentes que deben delimitarse en la práctica concreta de las relaciones entre el Estado federal y los Estados locales, entre todos éstos y entre éstos y los municipios si se reconocen las autonomías municipales”<sup>9</sup>.

Es necesario hacer una breve referencia a esa cuestión ya que, por un lado, previo a la reforma de 1994 se fundamentaba la práctica de las provincias de celebrar convenios internacionales basándose en que era una facultad no delegada; y, por otro lado, no debe perderse de vista que por regla el manejo de las relaciones exteriores es una facultad exclusiva del Estado Nacional.

## **2. Reino de España**

La Constitución Española de 1978, que rige en la actualidad ha previsto la forma de estado autonómico. Debe recordarse que esta constitución es fruto de un importante pacto político y social que implicó prácticamente una refundación de las bases jurídicas e institucionales que buscaba dejar atrás el periodo de autoritarismo. Uno de los drásticos cambios se tradujo en una forma de estado que implica la descentralización del poder, así lo enuncia Castellà Andreu: “Es sabido que los constituyentes de 1977–1978 coincidían en el rechazo del centralismo, característico del franquismo y de buena parte de la historia española desde el siglo XVIII”<sup>10</sup>.

Este estado autonómico si bien, como forma de estado descentralizado presenta singularidades, la realidad es que posee rasgos identificables con los federalismos. En este sentido Solozábal Echavarría explica:

9 GELLI, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina. 5 ta. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: La Ley, 2018. Tomo II, págs. 709-710.

10 CASTELLÀ ANDREU, Josep María. Estado autonómico. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2018. Pág. 26.

“La proximidad entre el Estado autonómico y el sistema federal, a cuyas manifestaciones institucionales y ordinamentales hemos prestado atención, se subraya reparando que en ambos casos estamos hablando de una auténtica descentralización política. Nos referimos entonces a sistemas políticos que hacen posible el autogobierno de los distintos entes integrados a través de los órganos respectivos, capaces en desarrollo de una política propia, y de acuerdo con las competencias establecidas en los Estatutos o sus respectivas Constituciones, de adoptar las decisiones, normativas o no, correspondientes”<sup>11</sup>.

Una clara diferencia con la Constitución Argentina, es que el texto español no enuncia una declaración de forma de estado, sino que la forma de estado “autonómica” es una denominación que se ha establecido a través de la doctrina. El diseño de la estructura descentralizada del Reino de España surge en primer lugar del artículo 1.2 que establece “2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. y del artículo 2 en los siguientes términos “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”<sup>12</sup>.

El diseño del estado autonómico se desarrolla en extenso en el Título VIII “De la organización del Estado”. El artículo 137 encabeza esta parte del texto constitucional e identifica como entidades autónomas a los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas. En el caso de estas últimas entidades, se reconoce en el artículo 138 la existencia de diferencias entre ellas, pero no se admite la existencia de privilegios.

Puede afirmarse que, entre las entidades autónomas que menciona la Constitución, el municipio es la unidad menor y que las provincias agrupan a los municipios según lo dispuesto por el artículo 141. Por su parte:

“Las Comunidades autónomas [...] no tienen carácter necesario ni se

11 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. Estado compuesto y Estado autonómico. *REGAP: Revista galega de administración pública*. 1994, vol. 1 (7), págs. 95-119.

12 REINO DE ESPAÑA. Constitución del Reino de España. Op. cit., art. 1 inc. 2 y art. 2.



concretan directamente por el constituyente [...], por el contrario, tanto su institución como extensión dependen, en concreto, de una iniciativa que se confía en vía general [...] a los órganos de las provincias interesadas o, según una determinada mayoría, a los municipios”<sup>13</sup>.

La caracterización de las comunidades autónomas es compleja. Esto es así ya que en virtud del artículo 143. 1 las Comunidades Autónomas pueden constituirse en cuatro casos: por provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, por territorios insulares, por provincias con entidad regional histórica y cuando las Cortes Generales lo autoricen lugares que su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones de los casos precedentes.

Las relaciones de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias tienen como principal instrumento a la Constitución Española y pueden mencionarse otros instrumentos de jerarquía inferior. Para identificar estos últimos podemos tomar la explicación de Sánchez Hernández:

“El orden autonómico cuenta como principal elemento de regulación legal con los Estatutos de Autonomía, aunque no sea el único, ya que además del mismo integran la ordenación básica de las distintas Comunidades Autónomas las leyes marco<sup>14</sup>, las leyes orgánicas de transferencia o delegación<sup>15</sup> y las leyes de armonización<sup>16</sup>, integradas en el llamado bloque de constitucionalidad, conjunto de normas interpuestas entre la Constitución y las leyes que, aun siendo iguales en rango a estas últimas, sirven para enjuiciar su constitucionalidad”<sup>14</sup>.

En lo que es específicamente el reparto de competencias, la Constitución Española adopta un sistema de lista de modo que en el artículo 148 se establecen las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y en el 148 las exclusivas del Estado. Sin embargo, en el artículo 150 está prevista

13 DE VERGOTTINI, Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado. Buenos Aires: Universidad, 2005. Pág. 355.

14 SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel. “El Estado Autonómico”. *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. 1992, núm. 2, págs. 186-187.

la transferencia de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas, herramienta de la cual se ha hecho uso en reiteradas ocasiones.

Las relaciones de coordinación y cooperación en la organización territorial del Estado Español son calificadas por Gamallo Aller como complejas en los siguientes términos:

“La complejidad de esta articulación territorial del Estado se incrementa con el dato de que no todas las CC AA tienen entre sí el mismo nivel de competencias. Además de la triple clasificación «vertical» de competencias, que distingue entre competencias exclusivas del Estado (es decir, Administración General del Estado, AGE), exclusivas de las CC AA, y compartidas entre ambos, existe también otro elemento que añade complejidad a la materia, como es el hecho de que no todas las comunidades han asumido el mismo elenco competencial”<sup>15</sup>.

### **3. Sujetos del derecho internacional público. El caso de las entidades subestatales**

En el presente apartado se abordará el concepto y la caracterización de los sujetos del derecho internacional público a fin de analizar el lugar que ocupan las entidades subestatales, como las provincias y las Comunidades Autónomas, en esta rama del derecho.

A fin de partir de un concepto introductorio podemos citar a Barboza cuando explica:

“La personalidad jurídica en general es la capacidad de un ente de adquirir derechos y contraer obligaciones dentro de un cierto orden jurídico. Además, debe considerarse la capacidad para reclamar los remedios que ese orden jurídico pone a disposición de sus sujetos cuando se han violado sus derechos”<sup>16</sup>.

15 GAMALLO ALLER, Jesús. Comunidades Autónomas y acción exterior: Una propuesta. *Política Exterior*. 2005, 19 núm.103. págs. 89-101. Disponible en: <https://acortar.link/sD4QcE>

16 BARBOZA, Julio. Derecho Internacional Público. 2º ed. Bs. As. Argentina: Victor P. de Zavalia, 2008. Pág. 159.

Seguidamente, el autor aclara que esta capacidad se da en el marco jurídico del derecho internacional.

Por otra parte, a los fines de este trabajo resulta significativa la distinción que realiza Arredondo entre “sujetos de derecho internacional y actores internacionales, ya que la primera es una categoría jurídica, mientras que la segunda es una noción sociológica empleada en las relaciones internacionales y la política exterior, entre otras áreas de conocimiento”<sup>17</sup>.

Los Estados son los sujetos primariamente y universalmente aceptados del derecho internacional, como también son los únicos sujetos de este ámbito del derecho con capacidad plena<sup>18</sup>. Por otro lado, existen sujetos con capacidad restringida que tendrán su accionar delimitado “al ejercicio de unos derechos específicos y a la asunción de unas concretas obligaciones correlativas a esos derechos”<sup>19</sup>, por lo cual deberá analizarse cada caso. Entre este último tipo de sujetos podemos mencionar a la Santa Sede, la Ciudad del Vaticano, el Comité Internacional de la Cruz Roja, los individuos.

Teniendo como base los conceptos elementales en lo que hace a la personalidad jurídica internacional, se pasará a estudiar la caracterización de las entidades subestatales desde este ámbito. Debe tenerse presente lo explicado por Gosalbo-Bono:

“La personalidad internacional de los Estados miembros de las federaciones depende, en primer lugar, de lo que determine la constitución federal, y, en segundo lugar, e independientemente de la constitución, de la actuación efectiva del Estado miembro en el exterior y con arreglo a los requisitos exigidos por el Derecho internacional actual. En este sentido, lo mejor que podemos hacer es estudiar el panorama actual de las federaciones vigentes

17 ARREDONDO, Ricardo. Curso de Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc, 2020. Pág. 117.

18BOAS, Gideon. Public International Law Contemporary Principles and Perspectives. Edward Elgar Publishing Limited, 2012. Págs. 156-157.

19PEREZ GONZALEZ, Manuel. “La subjetividad internacional (II)”. En: DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de derecho internacional público. 16° ed. Madrid, España: Tecnos Grupo Anaya, S.A, 2007. Tomo I, pág. 290.

en el mundo y a partir de los hechos extraer las consecuencias jurídicas necesarias”<sup>20</sup>.

Debe mencionarse que, si las entidades subestatales pueden celebrar acuerdos con entidades extranjeras, claramente puede decirse que son susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones, condición esencial de todo sujeto de derecho. Sin embargo, si se mira desde el otro aspecto constitutivo de la personalidad jurídica internacional, que es poder reclamar y ser reclamado, se encuentra que quienes son responsables de cara a la comunidad son los Estados nacionales en representación de sus estados miembros. En este sentido se expresa Castillo Argañaras: “no podemos sostener que las Provincias sean sujetos de Derecho Internacional; ya que las mismas no tienen capacidad para ser responsables a nivel internacional. El responsable será el Estado”<sup>21</sup>. En el mismo sentido se pronuncia quien sostiene que los estados que integran una federación no son de personas de derecho internacional<sup>22</sup>.

Más allá de tal consideración, debe tenerse en cuenta que en la evolución del concepto de sujetos del Derecho Internacional Público, el mismo ha mostrado una progresiva ampliación. En términos de Perez Gonzalez puede afirmarse:

“Un análisis de la evolución del D.I. nos muestra una progresiva tendencia al ensanchamiento del círculo de sus sujetos. [...] Se ha producido, en definitiva, debido al propio acontecer social internacional, una diversificación de los sujetos del D.I., conservando, no obstante, los Estados su carácter de sujetos originarios de este orden jurídico, puesto que el D.I. tal como lo entendemos hoy surge en la Edad Moderna como un orden regulador de las relaciones entre colectividades políticas independientes, esto es, como un

20 GOSALBO-BONO, Ricardo. “Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el Federalismo contemporáneo”. Anuario Español de Derecho Internacional. 1975, vol. II, pág. 385 Disponible en: <https://acortar.link/MXcYD8>

21 CASTILLO ARGAÑARAS, Luis Fernando. Federalismo y relaciones internacionales. En: CARNOTA, Walter F. Derecho federal. Sus implicancias prácticas. 1º ed. Buenos Aires, Argentina: Grùn Editora, 2005. Pág. 93.

22 PODESTÁ COSTA, L.A. Derecho Internacional Público. Buenos Aires: TEA, 1996. Tomo I, pág. 55.

orden interestatal, con los Estados, pues, como creadores y como componentes necesarios del mismo”<sup>23</sup>.

En lo que respecta al objeto de estudio de este trabajo, claramente, en aquellos países en los cuales las entidades subestatales desarrollan, en algún grado, gestiones internacionales, sus facultades siempre están limitadas por las constituciones y la legislación nacional.

Tomando las palabras de Pinto “El derecho internacional, como todos los derechos, responde a las características de la sociedad a la que se aplica. Se ha señalado que esas características están sustancialmente dadas por el rol determinante que juegan los Estados”<sup>24</sup>. Sin embargo, y como se mostrará en los próximos apartados, las entidades subestatales cada vez van tomando mayor cantidad de acciones en el ámbito internacional. Por lo cual, si bien puede afirmarse que, actualmente, los mismos no alcanzan a constituirse como sujetos de derecho internacional, sino que revisten más bien características de actores (siguiendo la categorización de Arredondo), esta situación en un futuro esto podría modificarse.

De manera que, en este punto resulta valiosa la conclusión a la que llega Gosalbo-Bono en 1975:

“El Derecho internacional no puede dejar de reconocer, so riesgo de caer en la rigidez propia de los Derechos internos, estas situaciones de presente de futuro. Los Estados miembros de las federaciones que disfruten de ciertas competencias internacionales, aparte de conseguir una mayor eficacia y satisfacción de sus necesidades económicas y sociales, contribuyen a aliviar al poder federal central de sus innumerables funciones y competencias”<sup>25</sup>.

23 PEREZ GONZALEZ, Manuel. La subjetividad internacional (I). En: DIEZ DE VELASCO, Manuel. Instituciones de derecho internacional público. 16° ed. Madrid, España: Tecnos Grupo Anaya, 2007. Tomo I, págs. 269-270.

24 PINTO, Mónica. “La voluntad en la formación del Derecho Internacional Público: ¿un orden jurídico a medida?” Este texto fue la *Lectio Magistralis* pronunciada en ocasión de recibir el Doctorado Honoris Causa en la Universidad de Chile el 27 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://acortar.link/BBGuPi>

25 GOSALBO-BONO, Ricardo. Op. cit., pág. 400.

Asimismo, Cyr sostiene que debe reconocerse la facultad de celebrar acuerdos internacionales a las entidades subnacionales de las federaciones y que la personalidad internacional no puede ponerse en cabeza únicamente de los gobiernos centrales desconociendo las múltiples personalidades legales superpuestas al interior de un estado soberano<sup>26</sup>.

#### **4. Marco regulatorio jurídico de las provincias argentinas respecto de su acción exterior**

La facultad que tienen las provincias argentinas para celebrar convenios internacionales está prevista en el artículo 124 de la Constitución Nacional, norma que fue incorporada por la reforma de 1994. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también tiene admitida esta facultad de acuerdo con su Constitución y los municipios también han hecho uso de esta facultad, a pesar de que nada dice el texto constitucional de manera expresa en este sentido.

Los convenios internacionales se muestran como un instrumento más que las provincias pueden utilizar con fines de desarrollo y es por ello que algunos autores lo han destacado como un acierto. En este sentido, Carnota ha expresado:

“Estamos ciertos de que nos hallamos frente a un dispositivo bien diseñado en sus grandes trazos. En efecto, en un área del derecho público provincial que se mostraba gris, se ha aclarado y sincerado una potestad que de hecho la venían ejerciendo las provincias y que no van en detrimento, sino al contrario fortalece y tonifica, a edificio federal”<sup>27</sup>.

En una posición contraria, podemos encontrar a Vanossi y Dalla Via que opinan:

“... creemos que el art. 124 —si se nos permite una opinión— era innecesario, porque en vez de poner coto a una práctica que ya había merecido

26 CYR, Hugo. “Treaty Powers of Federated States and International Law”. *Jus Politicum*. Núm. 17. Disponible en: <https://acortar.link/eGhKYf>

27 CARNOTA, Walter F. “Las Provincias y las Relaciones Internacionales: Una Reafirmación del Federalismo (A propósito del nuevo Art. 124 de la CN)”. *El Derecho, Jurisprudencia general*. 1997, tomo 173, pág. 1116.

críticas por las dificultades que traía, ha abierto un espectro de posibilidades donde no hay una contención debida”<sup>28</sup>.

Cualquiera sea la valoración que se realice respecto de este instituto, no puede negarse que al consagrarse esta posibilidad en el texto constitucional cambia definitivamente el diseño de las relaciones exteriores. Si bien no se ve afectada la distribución de competencias, se incorpora un nuevo actor en el escenario de los asuntos internacionales. Toufeksian lo afirma en los siguientes términos: “El art. 124 de la Constitución Nacional, en lo que respecta a la capacidad de las provincias de celebrar convenios internacionales, se convierte en la bisagra constitucional que facilita la inserción de las provincias en el plano internacional”<sup>29</sup>.

En particular, respecto de los convenios internacionales que pueden celebrar las provincias Carnota expresa:

“Demás está decir que esta novísima atribución no encaja dentro de los moldes clásicos por los que han transitado las relaciones de coordinación entre el estado federal y los estados provinciales o locales. El típico señalamiento, en este sentido, indica que la masa de poderes en materia de política internacional y exterior competen a la Nación y a los diversos órganos que la expresan: Presidente (conducción de las relaciones exteriores; negociación y firma de los tratados; su ratificación en sede internacional); Congreso (aprobación o rechazo de estos tratados) y Corte Suprema de Justicia (competencia originaria y exclusiva en asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros)”<sup>30</sup>.

Al tratar el artículo 124 Gómez manifiesta: “La norma sujeta a estrictos límites el convenio internacional a concertar por las provincias, lo que

28 VANOSSI, Jorge Reinaldo y DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Tratados internacionales, integración y derechos humanos: régimen constitucional de los tratados*. 3a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot, 2019.

29 TOUFEKSIAN, Mara Vanina. “El Congreso Nacional y la celebración de Convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires”. *Revista de Derecho Parlamentario*. 2013, núm. 15.

30 CARNOTA, Walter F. “Las Provincias y las Relaciones Internacionales...” *Op. cit.*, pág. 1112.

impide un eventual atentado contra el sistema federal”<sup>31</sup>. Tales límites son tres: la política exterior de la Nación, las facultades delegadas al Gobierno federal y el crédito público de la Nación. Los dos primeros también pueden inferirse del resto del texto constitucional, por lo cual a criterio de esta autora deviene en innecesaria su consagración expresa. El último fue agregado teniendo en consideración que las provincias harían uso de los convenios con el fin de obtener créditos de parte de organismos internacionales.

La condición de que los convenios no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, surge también de la forma de Estado federal. Esto es así ya que, de acuerdo al reparto de competencias establecido en la Constitución Nacional Argentina, las relaciones exteriores fueron delegadas por las provincias a la Nación. Ello tiene un carácter necesario en virtud del principio de unión que sobre el cual se erige el sistema federal.

Es adecuada la explicación que realiza Cenicacelaya en torno a esta exigencia:

“Al establecer la nueva norma constitucional que los convenios que celebren las provincias en el ámbito internacional no pueden oponerse a los lineamientos de la política exterior establecidos por el Gobierno Federal, no se podrán realizar acuerdos con Estados extranjeros, organizaciones internacionales o entidades supraestatales que no sean reconocidos por el Gobierno de la nación, o con los cuales ésta se halle en conflicto. Además, deberán ser compatibles con las atribuciones del Estado federal y adecuarse a las limitaciones establecidas por el art. 27 CN”<sup>32</sup>.

En relación con la prohibición de afectar las facultades delegadas al gobierno federal, al igual que el impedimento de afectar la política exterior de la Nación, este límite surge por la distribución de competencias propia del sistema federal. Las facultades que fueron delegadas al Estado Nacional y que el mismo ostenta de manera exclusiva no pueden ser ejercidas por las provincias, el artículo 126 expresa ese principio.

31 GOMEZ, Claudio Daniel. Op. cit., pág. 864.

32 CENICACELAYA, María de las Nieves. “Los convenios internacionales de las entidades miembros de un estado federal. El caso argentino”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Año 12, núm. 45, pág. 4.



Por lo tanto, los convenios internacionales que celebren las provincias pueden versar sobre facultades reservadas, compartidas y concurrentes. A fin de ilustrar las materias sobre las cuales pueden tratar los convenios internacionales se trae como ejemplo la última parte del artículo 125: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden [...] promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

Siguiendo con el requisito de no afectar el crédito público de la Nación, como ya se ha mencionado, los constituyentes tuvieron en cuenta que las provincias utilizarían los convenios internacionales para obtener financiación. Ejemplo de ello es lo manifestado por el convencional Battagion, representante por Mendoza, “la facultad de celebrar convenios internacionales tiene alcance al crédito y a la búsqueda y obtención de financiamiento externo. Este tiene que ser el sentido y la interpretación que en el futuro se le debe dar a esta cláusula”<sup>33</sup>.

Gómez da una explicación concreta del límite impuesto cuando manifiesta: “La cláusula excluye la posibilidad de dar avales (garantías) nacionales para dichos convenios internacionales, porque ello comprometería el crédito público de la Nación”<sup>34</sup>.

El límite que más debate ha dado, en relación a cómo debe entenderse, es sin duda la exigencia de dar conocimiento al Congreso de la Nación. La norma en estudio prescribe “Las provincias [...] podrán también celebrar convenios internacionales [...] con conocimiento del Congreso Nacional”. Este requisito ya era impuesto desde la Constitución histórica de 1853/60 para los tratados parciales que firman las provincias entre sí.

El término conocimiento ha dado lugar a dos grandes posiciones en la doctrina, quienes afirman que implica estrictamente conocimiento y quienes van más allá sosteniendo que debe traducirse como aprobación. Cabe mencionar también que estas posturas fueron plasmadas en los distintos proyectos de ley presentados en el Congreso a fin de que se regule este instituto, ninguno de los cuales a la fecha ha sido aprobado.

33 CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. Op. cit.

34 GOMEZ, Claudio Daniel. Op. cit., pág. 864.

Para Gómez, a quien se puede ubicar en la primera de las posturas, exigir la aprobación por parte del Congreso no es admisible y lo manifiesta de la siguiente manera:

“En nuestro juicio, ello atenta contra las autonomías provinciales y las facultades de interrelación internacional que el constituyente ha querido preservar y conservar para las provincias. Los remedios institucionales están disponibles, y el Estado nacional no deja de ser menos representante de la Nación porque una provincia concierte con un ente internacional para resolver sus intereses locales. La norma constitucional no reclama la aprobación del Congreso, por lo que a través de la vía legislativa no se puede llegar a dicho fin. Esto es, no se puede pretender –que es la intención encubierta– impedir la concertación de convenios internacionales por las provincias. La exigencia legislativa del control político previo del convenio a concertar por los estados locales convertiría en letra muerta la norma constitucional”<sup>35</sup>.

Dentro la postura que se puede llamar de “aprobación”, entre otros, puede encontrarse a Dalla Via cuando sostiene:

“El mero “dar conocimiento” al Congreso Federal por parte de las provincias de los convenios internacionales que celebren parece ser un requisito insuficiente para asegurar la necesaria unidad de la política exterior. Si se admitiera que cada provincia siga su propia política internacional se caería en una situación anárquica y el modelo de Estado federal se desnaturalizaría hacia una forma confederada que no es la que la Constitución establece”<sup>36</sup>.

En una posición intermedia está González, quien escribe:

“En ese sentido entiendo que dicho término debe ser interpretado como algo más que un trámite formal de notificación, pues lo contrario sería asignarle a ese

35 GOMEZ, Claudio Daniel. Op. cit., pág. 866.

36 DALLA VIA, Alberto Ricardo. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”. *Integración & comercio*. 2004, núm. 21, pág. 21.

órgano, una mera función de ‘mesa de entradas o archivo’, despojando al Congreso de sus facultades de contralor y defensa de los intereses de toda la Nación. Pero al mismo tiempo corresponde interpretar que dicho «conocimiento» no implica la necesidad de una aprobación expresa por parte del Congreso, del convenio celebrado por una provincia. Bastará que el Congreso al tomar conocimiento pronuncie su rechazo, cuando el instrumento se cuestione por vulnerar las limitaciones que impone la Constitución Nacional, bastando el silencio para expresar la conformidad con el convenio cuando se ajusta a nuestra Norma Fundamental. La aprobación expresa sería necesaria, si el gobierno federal prestara algún tipo de garantía o fianza a la provincia contratante, por medio de un tratado”<sup>37</sup>.

Por su parte, esta autora adhiere a aquella parte de la doctrina que entiende que el conocimiento exigido no significa aprobación. Es valiosa la exposición de Gelli en este sentido cuando indica:

“El Congreso no fue atribuido por el Art. 124 –como tampoco por el anterior Art. 107, hoy Art. 125 de la Constitución Nacional– para otorgar aprobación ni rechazar la creación de regiones ni la celebración de convenios interjurisdiccionales o internacionales realizados por las provincias. Quizás la solución pueda generar algunos problemas, no obstante estimo que esas cuestiones deben solucionarse por los mecanismos de la cooperación y la concertación, pues en ambos artículos, el 124 y el 125, la Constitución argentina se apartó claramente de la pauta establecida en la Constitución norteamericana<sup>38</sup> y en el proyecto de Alberdi<sup>39</sup>, ambos, fuentes de la Constitución Nacional”<sup>40</sup>.

37 GONZÁLEZ, Flavio Floreal. “Convenios internacionales de los estados subnacionales (El caso de las provincias y la ciudad de Buenos Aires)”. *La Ley*. 1996-D, pág. 1262.

38 El Art. I, Sección X, 3 de la Constitución de los Estados Unidos, en la parte pertinente dice: “Sin el consentimiento del Congreso ningún estado [...] concertará acuerdos o convenios con otro estado o con una potencia extranjera...”.

39 El Art. 104 del proyecto de constitución de Juan Bautista Alberdi disponía: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con aprobación del congreso general”.

40 GELLI, María Angélica. Op. cit., pág. 730 – 731. Las notas son hechas por la autora citada.

La misma, posteriormente explica que en el caso que a través de la celebración de un convenio internacional se entorpezca o bloquee alguna atribución delegada en el gobierno central quedaría el eventual control jurisdiccional o, incluso, el remedio de la intervención federal en cuyo caso los senadores representantes de las provincias en cuestión o de la Ciudad de Buenos Aires, podrían defender las razones y justificación de los Estados locales al celebrar los convenios.

En opinión de la autora de este trabajo y más allá de las razones que puedan esgrimirse, detrás de la postura que sostiene que el conocimiento implica aprobación se esconde una actitud paternalista hacia las provincias, totalmente contraria al sistema federal argentino.

Para evitar que la gestión internacional de los entes subestatales entre en choque con la política exterior de la Nación sería adecuado y eficiente que el conocimiento se exigiera antes de la celebración. Es decir, las provincias al comenzar las tratativas con el ente extranjero cursaran una comunicación al Congreso indicando las partes intervinientes y el objeto de la gestión. De manera que de existir alguna incompatibilidad podría detectarse al principio siendo más eficiente que hacerlo luego de ya celebrado, teniendo en cuenta los esfuerzos que se necesitan para lograr concretar gestiones de este tipo.

En consecuencia, la República Argentina ha establecido, en su Constitución, la facultad, con sus consiguientes límites, de las provincias para celebrar convenios internacionales. Sin embargo, debe mencionarse que este país no cuenta con una regulación de este instituto a nivel legal, en el cual se reglamenten los por menores y aspectos procedimentales de esta herramienta. Por su parte, no todas las provincias consagran estas herramientas en sus constituciones o a nivel legal, este es el caso de la Provincia de Mendoza.

## **5. Marco regulatorio jurídico de las comunidades autónomas españolas respecto de su acción exterior**

Debe partirse de la ausencia de una norma constitucional que contemple la facultad de las entidades autónomas españolas en este sentido. Por el contrario, el artículo 149.3 de la Constitución Española establece que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado. Aunque recuerda Perez Gonzalez que:

“En el curso del debate parlamentario del anteproyecto de Constitución, una enmienda del Grupo Vasco tendente a reconocer que «en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Estado», toparía con el rechazo de la ponencia y acabaría siendo retirada en el Pleno del Congreso”<sup>41</sup>.

Analizando esta norma Ridao Martín sostiene:

“... dicha regulación devino obsoleta e incluso premoderna en poco tiempo, especialmente a partir del desarrollo y consolidación del estado autonómico, del ingreso de España en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), y a la vista, sobre todo, de los progresivos efectos de la globalización, factores estos dos últimos imprevistos en el período constituyente”<sup>42</sup>.

A pesar de la norma constitucional referida, las comunidades autónomas fueron ejerciendo acciones vinculadas con la acción exterior y, en especial, convenios internacionales. Esta práctica fue acompañada, convalidada y delimitada por las sentencias del Tribunal Constitucional. Entre aquellas que abordan esta temática pueden mencionarse 153/1989, 165/1994, 31/2010, 118/2011, 138/2011, 80/2012, 110/2012, 104/2013, 198/2013, 46/2015, 85/2016, 228/2016.

En palabras de Ridao Martín el Tribunal Constitucional entiende que

“... las relaciones internacionales no deben identificarse necesariamente con cualquier actividad exterior. Y que el hecho de que la materia de las relaciones internacionales sea una competencia reservada al Estado no

41 PEREZ GONZALEZ, Manuel P. “Comunidades autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego”. *Revista de Estudios Internacionales*. 1985, vol. 6, núm. 3, pág. 95.

42 RIDAO MARTÍN, Joan. “La acción exterior de las comunidades autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del estado”. *Revista General de Derecho Constitucional*. 2015, núm. 20.

implica en ningún caso que permanezca excluida de todo tipo de afectación autonómica”<sup>43</sup>.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 36/2021 publicada en el Boletín Oficial el día 22 de marzo de 2021 consolida la jurisprudencia anterior y contribuye a la misma. Si bien se trata un conflicto de competencia en relación con diversos preceptos del Reglamento de adopción internacional aprobado por el Real Decreto 165/2019<sup>44</sup>, sus conclusiones pueden trasladarse a otros temas de competencias. Así, sostiene:

“Establecer la lista de países que, en cada momento, quedan excluidos de la adopción internacional es una decisión que repercute de forma directa en la política exterior del Estado, en sus relaciones con esos países de origen, por ello, encuentra acomodo en el ámbito del art. 149.1.3 CE. Por otra parte, es fácil advertir que, al tratarse de una exclusión que afecta al entero territorio del país de origen, no admite fragmentación, pues restaría coherencia a una decisión de política exterior. Carecería además de sentido que las circunstancias recogidas en el art. 4.2 LAI fueran impeditivas de la adopción internacional en un determinado país tercero para algunas comunidades autónomas y no para otras”<sup>45</sup>.

Por lo tanto, si bien en el texto de la sentencia se reafirman las facultades de las comunidades autónomas para llevar a cabo acción exterior en materias de su competencia, también aclara cuándo es legítima la actuación estatal. Así, sostiene claramente que debe preservarse la potestad del Estado de llevar a cabo una política exterior uniforme.

A su vez, para analizar las facultades de las comunidades autónomas en materia de acción exterior, también debemos acudir a instrumentos de rango

43 Idem.

44 REINO DE ESPAÑA. Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional. BOE. 2019, núm. 81.

45 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. Pleno. Sentencia 36/2021, de 18 de febrero de 2021. Conflicto positivo de competencia 4088-2019. BOE-A. 2021, pág. 4511.

legal. Son claves las leyes: N° 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y la N° 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

La Ley 2/2014<sup>46</sup> contempla, en el artículo 5.1., a las Comunidades Autónomas como sujetos de la acción exterior del Estado ya que incluye bajo esta categoría a las “entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior.” Debe recordarse que el artículo 137 de la Constitución Española se refiere a las Comunidades Autónomas como “entidades” y la proyección exterior es consecuencia de sus competencias, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional. Asimismo, en el inciso 2. establece que las Comunidades Autónomas:

“... mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley”.

Además, en el artículo 11 no solo admite expresamente la acción exterior de las Comunidades Autónomas, sino también de las Ciudades Autónomas. Este artículo hace una extensa regulación de la facultad bajo estudio. Establece como límites la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes, como también “las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno”. Seguidamente, en su inciso 2, terminantemente les prohíbe a las entidades autónomas la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno.

Por su parte, la Ley 25/2014<sup>47</sup> establece categorías y procedimientos legales

46 REINO DE ESPAÑA. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE 2014, núm. 74, pág. 2014-3248. Disponible en: <https://acortar.link/L8qhHS>

47 REINO DE ESPAÑA. Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. BOE.

para diversas formas de gestión internacional de las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales. Así, el artículo 7 prevé que las comunidades y las ciudades autónomas pueden participar en la celebración de tratados internacionales como también celebrar acuerdos internacionales de conformidad a lo establecido en el título V de esa ley. Ese título prevé tres formas de gestión internacional a través de medios jurídicos, a saber: participación en la celebración de tratados internacionales, celebración de acuerdos internacionales administrativos y no normativos.

En relación con la primera de las formas, si bien la celebración de tratados internacionales por definición (art. 2 inc. a) queda exclusivamente en manos del Estado Español, se establece que tanto las Comunidades Autónomas pueden solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones internacionales (artículo 49) como también que el Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tiene el deber de informar sobre la negociación de tratados internacionales (artículo 50) “cuando tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial”. El tal sentido, el artículo 51 permite que las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla soliciten al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional cuando se den los casos previstos en los artículos 49 y 50.

Por su parte, los acuerdos internacionales administrativos serán celebrados por las Comunidades y Ciudades Autónomas como también por las Entidades Locales “en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional” (artículo 52). Estos acuerdos están definidos en el artículo 2 inciso b y los requisitos para su tramitación son establecidos en el Título III de la Ley bajo estudio.

Finalmente, los acuerdos internacionales no normativos serán celebrados por tales entidades subnacionales (artículo 44) en materias de su competencia (artículo 53), pero estos acuerdos no constituyen fuente de obligaciones internacionales (artículo 43) ni se rigen por el Derecho Internacional. Estos instrumentos contendrán declaraciones de intenciones o compromisos de actuación de contenido político,



técnico o logístico (artículo 2 inciso c). La tramitación y registro de estos acuerdos se rige por el título IV de la respectiva ley. Específicamente, el artículo 46 establece que “los signatarios tienen autonomía para decidir el procedimiento” y:

“... el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, tomará conocimiento de la celebración de los acuerdos internacionales no normativos cuando su importancia así lo aconseje”.

Por último y no menos significativo, el artículo 48 establece que “se remitirá una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos”.

A pesar de la diferente naturaleza de los acuerdos internacionales administrativos y no normativos, para ambos, se prevé que los proyectos:

“... serán remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación antes de su firma para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. [...] El plazo para la emisión del informe será de diez días” (artículos 52 y 53).

Es importante en relación con esta temática es importante la conclusión a la cual arriba Moreno Corchete:

“... la discusión actual reinante en relación a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas circula en torno a la tensión política existente entre el principio de unidad de la acción exterior estatal y el respeto a las competencias cargadas a las estructuras autonómicas. Y es que, como atestigua la parte analítica desarrollada, no solo Cataluña, sino todas las Comunidades Autónomas se proyectan exteriormente, algo que da pie a indagar en las motivaciones que explican un fenómeno cambiante y, por ende, nuevo, tanto por su enorme amplitud como por la dirección que ha tomado<sup>48</sup>”.

Es así que las Comunidades Autónomas han consagrado la posibilidad de desenvolverse en el escenario internacional en sus Estatutos de Autonomía y tienen organismos de coordinación institucionalizada de la acción exterior<sup>49</sup>.

## 6. Convenios celebrados entre la Provincia de Mendoza y entidades autónomas españolas

Es importante mostrar cómo en la práctica las provincias argentinas y las entidades autónomas españolas han desarrollado en la práctica su acción exterior. A continuación, se enuncian los convenios que la Provincia de Mendoza<sup>50</sup> ha celebrado con entidades españolas<sup>51</sup>:

- **Partes:** Comunidad de Madrid y Gobierno de la Provincia de Mendoza. Fecha de firma: 15 de enero de 1995. Denominación: Convenio General de Colaboración entre la Comunidad de Madrid y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Aprobado por decreto N° 618/95 de fecha 27 de abril de 1995. Objeto: cooperación y el intercambio en el campo del desarrollo económico, la capacitación científica y tecnológica, la educación y la cultura.
  
- **Partes:** Junta de Andalucía (España) y la Provincia de Mendoza (Declaración de Intenciones para la Cooperación). Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (España) y el Ministerio de Economía de la Provincia (Memorándum de Entendimiento). Fecha de firma: 25 de setiembre de 1998. Denominación: Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía (España) y la Provin-

territoriales y políticos". *Ars Iuris Salmanticensis*. Universidad de Salamanca. 2018, núm. 6, pág. 122.

49 En el trabajo de Moreno Corchete se encuentran identificados cada uno de los organismos de todas las Comunidades Autónomas. Ver MORENO CORCHETE, Oscar. Op. cit.

50 Para hacer este relevamiento se consultó el buscador web de leyes de la Legislatura de la Provincia de Mendoza y el Proyecto "Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas", en su aplicación a la provincia de Mendoza del Consejo Argentino para las relaciones internacionales.

51 Es pertinente destacar que estos instrumentos fueron celebrados con anterioridad a la vigencia de la referida Ley 25/2014.

- cia de Mendoza; Memorándum de Entendimiento entre la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (España) y el Ministerio de Economía de Mendoza. Expediente administrativo: N° 01581-S-00-01282. Aprobado por decreto N° 478/01 de fecha 22 de marzo de 2001. Aprobado por ley N° 7.145. B.O.: 22/10/2003. Objeto: definir un marco de las actuaciones de cooperación entre la Junta de Andalucía de España y el Gobierno de la Provincia para la realización de determinados proyectos destinados a la promoción del desarrollo rural.
- Partes: Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte (España). Fecha de firma: 31 de julio de 2001. Denominación: Protocolo de cooperación entre el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia de Mendoza (Argentina) y la Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte (España), en materia de ordenamiento territorial, planificación urbana, rehabilitación de inmuebles, fomento, y protección de los recursos patrimoniales. Aprobado por decreto N° 1994/01 de fecha: 12 de octubre de 2001. Objeto: la colaboración técnica y financiera entre las Partes para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de la Provincia de Mendoza.
  - Partes: Sociedad de Planificación y Desarrollo de la Diputación de la Provincia de Málaga (España) y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Fecha firma: 08 de octubre de 2003. Denominación: Protocolo de Colaboración entre la Sociedad de Planificación y Desarrollo de la Diputación de la Provincia de Málaga (España) y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. Aprobado por decreto N° 2.087/03 de fecha 28 de noviembre de 2003. Aprobado por ley N° 7.908. B.O.: 11/08/2008. Objeto: establecer los causes necesarios para desarrollar un canal de comunicación que les permita intercambiar experiencias y modelos de trabajo que sean beneficiosos en la consecución del fin compartido por ambas instituciones. Asimismo, se impulsarán políticas integradoras y de colaboración con otras entidades públicas o privadas.

- Partes: Provincia de Mendoza y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Fecha de firma: 21 de agosto de 2007. Denominación: Protocolo de colaboración. Aprobado por decreto N° 2982/07 de fecha 31 de octubre de 2007. Objeto: establecer el marco general en el que se desarrollarán las relaciones en materia de Economía Social entre las partes. Las líneas de actuación consisten en la colaboración en el diseño e implementación de un plan de capacitación y formación de dirigentes, asociados y profesionales vinculados a las cooperativas vitivinícolas de la provincia de Mendoza, así como en coadyuvar a la vinculación de los movimientos cooperativos y demás agentes de economía social de Euskadi y Argentina.
  
- Partes: Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón (España), la Universidad de Zaragoza (España), el Gobierno de la Provincia de Mendoza y la Universidad de Mendoza (Argentina). Fecha de firma: 11 de julio de 2008. Denominación: Protocolo de cooperación. Aprobado por decreto N° 3336/08 de fecha 25 de noviembre de 2008. Aprobado por ley N° 8.207. B.O.: 04/10/2010. Objeto: establecer relaciones de mutua cooperación e Intercambio de experiencias y modelos de gestión ambiental entre las partes, para el establecimiento y desarrollo de Programas específicos de intercambio sobre materias de protección del medio ambiente y sus recursos naturales.

## 7. Conclusiones

En el presente trabajo se han mostrado los marcos jurídicos bajo los cuales desarrollan su acción externa las entidades subnacionales de Argentina y España.

Si bien Argentina se destaca por tener una clausula específica que consagra esta facultad en su Constitución Nacional, lo cierto es que en España se ha desarrollado una reglamentación más específica. Ello no solo brinda más claridad y seguridad jurídica a la hora de ejercer esta atribución, sino también se ha traducido en una implementación de organismos institucionales dedicados a esta tarea específica en las Comunidades Autónomas.

Si bien, podría decirse que los regímenes jurídicos de cada país en esta

temática son perfectibles, lo cierto es que la existencia de los mismos ya es un gran punto de partida. Tal es así porque estas son las normas a las cuáles debe remitirse debido a la ausencia de reglas en el Derecho Internacional Público. Claro, esto es válido para la postura que entiende que las entidades subnacionales de los Estados tienen personalidad jurídica parcial.

Esta es otra de las temáticas en las cuáles se evidencia una estrecha vinculación entre el Derecho Internacional Público y el derecho interno de los estados. Este debe ser estudiado y analizado en profundidad ya que podría ser la base de una futura regulación a nivel internacional.

La dificultad más profunda que presenta la facultad de celebrar acuerdos internacionales por parte de las entidades subnacionales es que pone en crisis ni más ni menos que el concepto de soberanía de los Estados. Esta condición ha sido redefinida constantemente en las últimas décadas, en su momento los tratados de integración al crear ordenamientos jurídicos supranacionales implicaron nuevos debates y maneras de entender la soberanía. Ahora, la existencia de la llamada paradiplomacia y de la gobernanza multinivel conduce a un nuevo replanteo.

## 8. Bibliografía

- ARREDONDO, Ricardo. Curso de Derecho Internacional Público. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc, 2020.
- BARBOZA, Julio. Derecho Internacional Público. 2º ed. Buenos Aires, Argentina: Victor P. de Zavalia, 2008.
- BOAS, Gideon. Public International Law Contemporary Principles and Perspectives. Edward Elgar Publishing Limited, 2012.
- CARNOTA, Walter F. "Las Provincias y las Relaciones Internacionales: Una Reafirmación del Federalismo (A propósito del nuevo Art. 124 de la CN)". *El Derecho, Jurisprudencia general*. 1997, tomo 173.
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María. *Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2018.
- CASTILLO ARGANÑARAS, Luis Fernando. Federalismo y relaciones internacionales. En: CARNOTA, Walter F. Derecho federal. Sus implicancias prácticas. 1º ed. Buenos Aires, Argentina: Grün Editora, 2005.

- CASTORINA DE TARQUINI, María Celia. En: PÉREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Derecho Público Provincial y Municipal*. Buenos Aires: La ley, 2003. Tomo I.
- CENICACELAYA, María de las Nieves. "Los convenios internacionales de las entidades miembros de un estado federal. El caso argentino". *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Año 12, núm. 45.
- CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Proyecto "Sistematización y publicación. En: Convenios Internacionales celebrados por las provincias argentinas", en su aplicación a la provincia de Mendoza. Buenos Aires, diciembre de 2010.
- CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE. 24ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 4 de agosto de 1994. Disponible en: <https://acortar.link/QS6kT4>
- CYR, Hugo. "Treaty Powers of Federated States and International Law". *Jus Politicum*. Núm. 17. Disponible en: <https://acortar.link/eGhkyf>
- DALLA VIA, Alberto Ricardo. "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina". *Integración & comercio*. 2004, núm. 21.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Buenos Aires: Universidad, 2005.
- GAMALLO ALLER, Jesús. Comunidades Autónomas y acción exterior: Una propuesta. *Política Exterior*. 2005, 19 núm.103. Disponible en: <https://acortar.link/sD4QcE>
- GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina*. 5 ta. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: La Ley, 2018. Tomo II.
- GOMEZ, Claudio Daniel. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada – Concordada – Anotada*. Córdoba, Argentina: Editorial Mediterránea, 2007.
- GONZÁLEZ, Flavio Floreal. "Convenios internacionales de los estados subnacionales (El caso de las provincias y la ciudad de Buenos Aires)". *La Ley*. 1996–D.
- GOSALBO–BONO, Ricardo. "Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el Federalismo contemporáneo". *Anuario Español de Derecho Internacional*. 1975, vol. II. Disponible en: <https://acortar.link/MXcYD8>
- MORENO CORCHETE, Oscar. "La proyección exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos". *Ars Iuris Salmanticensis*. Universidad de Salamanca. 2018, núm. 6.
- PEREZ GONZALEZ, Manuel P. "Comunidades autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego". *Revista de Estudios Internacionales*. 1985, vol. 6, núm. 3.
- PEREZ GONZALEZ, Manuel. "La subjetividad internacional (II)". En: DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de derecho internacional público*. 16º ed. Madrid, España: Tecnos Grupo Anaya, S.A, 2007. Tomo I.
- PEREZ GONZALEZ, Manuel. La subjetividad internacional (I). En: DIEZ DE VELASCO, Manuel.

- Instituciones de derecho internacional público. 16º ed. Madrid, España: Tecnos Grupo Anaya, 2007. Tomo I.
- PINTO, Mónica. "La voluntad en la formación del Derecho Internacional Público: ¿un orden jurídico a medida?" Este texto fue la *Lectio Magistralis* pronunciada en ocasión de recibir el Doctorado Honoris Causa en la Universidad de Chile el 27 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://acortar.link/BBGuPi>
- PODESTÁ COSTA, L.A. Derecho Internacional Público. Buenos Aires: TEA, 1996. Tomo I.
- REINO DE ESPAÑA. Constitución del Reino de España. *BOE*. 1978, núm. 311. Disponible en: <https://acortar.link/FtLzo>
- REINO DE ESPAÑA. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *BOE* 2014, núm. 74. Disponible en: <https://acortar.link/L8qhHS>
- REINO DE ESPAÑA. Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. *BOE*. 2014, núm. 288. Disponible en: <https://acortar.link/wvpAvD>
- REINO DE ESPAÑA. Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional. *BOE*. 2019, núm. 81.
- REPÚBLICA ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. 1995. Disponible en: <https://acortar.link/1d6f>
- RIDAO MARTÍN, Joan. "La acción exterior de las comunidades autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del estado". *Revista General de Derecho Constitucional*. 2015, núm. 20.
- ROSATTI, Horacio. Tratado de Derecho Constitucional. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2017. Tomo II.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel. "El Estado Autonomómico". *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. 1992, núm. 2.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. Estado compuesto y Estado autonómico. *REGAP: Revista galega de administración pública*. 1994, vol. 1 (7).
- TOUFEKSIAN, Mara Vanina. "El Congreso Nacional y la celebración de Convenios internacionales por parte de las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires". *Revista de Derecho Parlamentario*. 2013, núm. 15.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. Pleno. Sentencia 36/2021, de 18 de febrero de 2021. Conflicto positivo de competencia 4088-2019. *BOE-A*. 2021.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo y DALLA VIA, Alberto Ricardo. Tratados internacionales, integración y derechos humanos: régimen constitucional de los tratados. 3a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot, 2019.