

## LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA

Andreu Olesti Rayo\*

La primera percepción que se tiene al leer la Sentencia del Tribunal Constitucional en el apartado relativo a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea es la de encontrarse en presencia de un recurso que se fundamenta en apreciaciones y motivaciones que parecían ya superadas por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es decir, que la argumentación que sustenta la demanda del grupo de diputados del Partido Popular se justifica en razonamientos que aparentemente ya habían sido olvidados por la misma interpretación del Tribunal Constitucional. En principio, el Estatuto se limitaba, en este ámbito, a formalizar en el texto estatutario la práctica desarrollada por el Estado y la Generalitat, al coordinar sus relaciones con la Unión Europea, y que había sido declarada constitucional por decisiones jurisprudenciales anteriores. Este capítulo llenaba un vacío que tenía el Estatuto del año 1979, que omitía la referencia a disposiciones que reglamentaran la participación de la Generalitat en la Unión Europea (previsible, ya que la adhesión se produjo siete años después), y especialmente en los aspectos que se refieren a la creación, aplicación y control de la aplicación del derecho de la Unión Europea. Es como si los demandantes, al formular su reclamación, no hubieran tenido en cuenta la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, ni la práctica de los últimos veinte años desarrollada por el Estado y la Generalitat a la hora de afrontar sus relaciones con la Unión Europea, y fundamentaran sus alegaciones como si la consolidada práctica de colaboración y coordinación en este ámbito y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no se hubiera producido nunca. Y eso es así, cuando los criterios de impugnación han sido aplicados de manera heterogénea: preceptos estatutarios que han sido objetados al Estatuto catalán y reproducidos literalmente en otros estatutos de autonomía no han comportado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad en esos otros estatutos. El contenido literal de un precepto mueve a su impugnación si se encuentra incluido en el EAC, mientras que la misma disposición insertada en otro estatuto de autonomía no motiva ninguna objeción. Lo que es susceptible de ser impugnado como inconstitucional en un estatuto no lo es en otros.

---

\* Andreu Olesti Rayo, catedrático de derecho internacional público (derecho comunitario europeo) de la Universidad de Barcelona.

Procedemos a continuación a precisar más detalladamente cada una de las disposiciones que ha sido objeto de impugnación en el capítulo relativo a las relaciones entre la Generalitat y la Unión Europea. En primer lugar, la disposición general del artículo 184 EAC, que informa todo el capítulo, expresa que la Generalitat participa en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el propio Estatuto y la legislación del Estado. Este precepto fue impugnado por contemplar de forma excesivamente amplia la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea. El Estatuto utilizaba como criterio de conexión, según los demandantes, la expresión «intereses de Cataluña» como un criterio suplementario, y más amplio, al criterio de las competencias atribuidas y que desbordaba el marco constitucional; sin precisar en qué consistía este supuesto desbordamiento y qué precepto constitucional sería el desbordado e ignorando la propia jurisprudencia constitucional que, desde los años ochenta, ya había declarado la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas.

Este criterio de conexión, que supuestamente iba más allá del marco constitucional, lo encontramos redactado en los mismos términos en el artículo 106 del Estatuto de las Islas Baleares, el artículo 92 del Estatuto de Aragón o el artículo 61 del Estatuto de Castilla y León, que también mencionan los intereses de las respectivas Comunidades Autónomas como criterios para participar en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Sin que en estos casos se hubiera iniciado ninguna acción para declararlos inconstitucionales.

El artículo 185.1 EAC, que declara que la Generalitat tiene que ser informada por el Gobierno del Estado de las iniciativas de revisión de los Tratados de la Unión Europea, es impugnado basándose en que atribuye a la Generalitat un derecho de información, con carácter imperativo, sin establecer un vínculo de conexión con sus competencias e incidiendo en «la formación de la voluntad del Estado en las relaciones internacionales, con infracción de los artículos 149.1.3 y 93 y siguientes de la Constitución» (antecedente 108). Los actores nos trasladan un planteamiento del concepto de relaciones internacionales muy restrictivo, que fue abandonado por el Tribunal Constitucional a finales de la década de los años ochenta. Esta aproximación a la noción de relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado, nos enseña la concepción de la estructura autonómica que tienen los diputados que impugnan la disposición, al dar una interpretación muy amplia de la competencia estatal en los ámbitos de las relaciones internacionales. La participación de la Generalitat prevista en esta disposición no condiciona el núcleo duro de las actuaciones estatales que

configuran el poder en las relaciones exteriores, incluyendo entre estas el *ius ad tractatum*, que no se ve alterado por el precepto estatutario. El Tribunal no puede menos que rechazar la alegación y recordarles que las Comunidades Autónomas tienen algunas facultades en el procedimiento de elaboración de los tratados internacionales siempre que no cuestionen las competencias estatales en la celebración y formalización del acuerdo internacional (FJ 119).

La participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado también ha sido contestada. Todos los apartados del artículo 186 EAC son objetados reiteradamente: la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado delante de la Unión Europea es impugnada esencialmente porque se establece que la Generalitat participará en los términos que prevé el Estatuto y la legislación sobre la materia, pero se omite que esta legislación «será estatal y de general y multilateral aplicación» (antecedente 109). También se contesta porque en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente el Estatuto dice que la Generalitat participa de manera bilateral (si no fuera el caso, la participación, expresamente, se declara que será en procedimientos multilaterales). No están de acuerdo los diputados objetantes en que la Generalitat sea determinante en la formación de la posición española, si afecta a sus competencias exclusivas o la propuesta comunitaria puede tener competencias financieras o administrativas especialmente relevantes para la Generalitat; en caso contrario, su posición será escuchada. Finalmente, fue impugnada la obligación de informar a la Generalitat, de manera completa y actualizada, sobre las iniciativas y las propuestas presentadas ante la Unión Europea, porque es «un deber estatal incompatible con la competencia del Estado para la regulación con carácter general de sus actuaciones delante de la Unión Europea» (antecedente 109). En todos los casos ha sido denegada por el Tribunal Constitucional la pretensión de los demandantes.

Se impugnan también las disposiciones relativas a la participación de la Generalitat en las instituciones y organismos de la Unión Europea, contenidas en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 187 EAC, en las cuales se describen los mecanismos de participación de la Generalitat en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la Generalitat; mecanismos que ya se aplican actualmente. La razón esgrimida por los recurrentes es que el Estatuto no es la sede pertinente para incluir estas previsiones, y además que con estas disposiciones «se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas» (antecedente 110). El Tribunal rechaza los argumentos y no detecta ningún problema en que se recojan en el Estatuto las previsiones generales sobre la participación de Cataluña dentro de las delegaciones estatales y las instituciones europeas.

La ausencia de remisión específica a la legislación estatal ha sido un motivo recurrente de los actores para sostener su recurso. Olvidándose de la disposición general, el artículo 184 EAC que remite específicamente a la legislación estatal, los diputados recurrentes han considerado que la supuesta omisión de la legislación estatal era suficiente para justificar la impugnación de la participación del Parlamento en el control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad cuando las propuestas legislativas de la Unión Europea afectaran a las competencias de la Generalitat (artículo 188 EAC).

La disposición que regula el desarrollo y la aplicación del derecho de la Unión Europea ha sido objetada en lo que se refiere a la obligación del Estado de consultar a la Generalitat cuando la adopción de medidas internas tuviera un carácter supraautonómico y no se pudieran adoptar las medidas por los mecanismos de colaboración y coordinación entre las Comunidades Autónomas; imponiendo la participación de la Generalitat en los órganos que adopten estos actos, y si no fuera posible, exigiendo un informe previo (189.2 EAC); los recurrentes estimaban que las exigencias condicionaban indebidamente el ejercicio de las competencias del Estado. Asimismo, se impugna el apartado tercero de la misma disposición, que prevé que cuando la Unión Europea establezca una legislación que sustituya la normativa básica del Estado, la Generalitat podrá adoptar la legislación que desarrolle las normas comunitarias, al considerar los actores que tal disposición limita «la capacidad del Estado para dictar legislación básica y atribuye a la Generalitat la facultad de determinar cuándo una norma europea agota la competencia del Estado sobre las bases de una materia» (antecedente 112). En principio, estos dos preceptos refutados no dejan de ser la expresión de la sólida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que declara compatible con la Constitución que la Generalitat adopte legislación de desarrollo a partir de las normas europeas, cuando esta sustituya a la normativa básica del Estado. Ahora bien, el Tribunal, poniéndose la venda antes de la herida, nos recuerda que a pesar de que sea posible una legislación de desarrollo autonómica a partir de una normativa europea que sustituya a la estatal en una materia concreta, la competencia estatal de adoptar la legislación de base continúa existiendo (FJ 124).

La impugnación del artículo 191.1 es especialmente sorprendente, ya que este precepto prevé que la Generalitat tenga acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en los términos que establezca la normativa europea (previsión que se corresponde literalmente con el artículo 95.1 del Estatuto de Aragón, que en los mismos términos que el EAC, también reclama la misma legitimación delante del TJUE). La posición de los diputados se fundamenta en el

hecho de que el Estatuto está imponiendo una regla procedimental que sustituye a una decisión que le corresponde tomar a la Unión Europea que, según los recurrentes, «no contempla la legitimación activa de entes estatales o divisiones administrativas que no sean el propio Estado» (antecedente 113). Dejando de lado la relatividad de la afirmación de los impugnantes que aparentan desconocer la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cierto es que el precepto del Estatuto remite clara y específicamente a la normativa comunitaria.

En definitiva, los demandantes objetaron todos los preceptos de este capítulo (salvo el artículo 190 sobre la gestión de fondos europeos y el artículo 192 relativo a la posibilidad de establecer una delegación de la Generalitat para defender mejor sus intereses ante la Unión Europea), apoyándose en una argumentación jurídica que no tenía en cuenta la jurisprudencia constitucional desde principios de los años noventa, que ignoraba la práctica desarrollada por la Generalitat, el resto de Comunidades Autónomas y el Estado en la materia y que estaba anclada en una aproximación a las relaciones entre Cataluña y la Unión Europea más propia de planteamientos previos al Estado de las autonomías.

## LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Xavier Pons Ràfols\*

### 1.

Aunque ninguno de los ocho artículos del capítulo III («Acción exterior de la Generalitat») del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) haya sido declarado inconstitucional ni haya sido objeto de interpretación de conformidad por parte del Tribunal Constitucional, existen dos razones de base que hacen conveniente el comentario sobre las disposiciones relativas a la acción exterior a la luz de la STC: de un lado, por el análisis de los fundamentos jurídicos que el Tribunal Constitucional utiliza para rechazar las tachas de inconstitucionalidad planteadas en el recurso del Partido Popular contra cuatro de estos artículos; de otro lado, por lo que significa de reiteración de una línea jurisprudencial que, si bien en algunos aspectos resulta meridianamente clara y consolidada, en otros aspectos sigue manteniéndose en una calculada y confusa ambigüedad. Para abordar este breve y urgente comentario, me voy a ocupar de los –a mi juicio– elementos esenciales de las fundamentaciones jurídicas de la STC en relación con las impugnaciones –que rechaza– de los arts. 195, 198, 199 y 200 del EAC. Me referiré, así, en primer lugar, a la pertinencia de la sede normativa estatutaria para regular la acción exterior de la Comunidad Autónoma y al alcance de la competencia sobre las relaciones internacionales establecido en el art. 149.1.3 CE. En segundo lugar, abordaré los taxativos argumentos del Tribunal Constitucional para rechazar las impugnaciones a estos cuatro artículos del EAC, que reiteran claramente una jurisprudencia consolidada. Por último, me referiré a aquellos aspectos que siguen permaneciendo más imprecisos, como la consideración sobre los intereses y/o competencias de Cataluña y la ausencia de clarificación sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos de colaboración que puede suscribir la Generalitat.

---

\* Xavier Pons Ràfols, catedrático de derecho internacional público de la Universitat de Barcelona.

## 2.

La primera consideración resulta por negativa y en contraste con otros aspectos de la STC en los que se declara la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones sobre la base de la consideración de que el Estatuto no es la sede normativa pertinente para regular determinadas instituciones o materias. Siendo este uno de los argumentos transversales principales del conjunto de la STC, la manera en que el Tribunal Constitucional fundamenta su rechazo a las pretensiones de los diputados recurrentes en relación con las disposiciones sobre la acción exterior permite entender que considera plenamente pertinente el EAC como fuente normativa para regular la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Entre otras razones porque, en primer lugar, y aunque de manera muy limitada, los Estatutos de la primera hornada estatutaria ya se ocupaban de algunos aspectos de la dimensión exterior; en segundo lugar, porque los nuevos Estatutos de la hornada más reciente se han ocupado y han desarrollado todos, con diferentes matices, la acción exterior de la respectiva Comunidad Autónoma; en tercer lugar, porque en esta dimensión lo verdaderamente relevante ha sido cómo en las últimas décadas se ha ido generalizando una práctica continuada por parte de las Comunidades Autónomas de ejercicio de una acción exterior, aún en ausencia de disposiciones estatutarias habilitantes; y, en cuarto lugar, porque se trata de una dimensión que debe entenderse intrínsecamente vinculada a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, tanto en lo que se refiere a su aspecto propiamente institucional como a su aspecto normativo, por mucho que la dirección de la política exterior del Estado corresponda al Gobierno (art. 97 CE) y que al Estado corresponda la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

## 3.

La segunda consideración gira entorno, precisamente, del alcance de la exclusividad de la competencia estatal en relación con las relaciones internacionales. Reiterando jurisprudencia constitucional ya consolidada –aunque inicialmente fuera contradictoriamente restrictiva– y que tiene su eje fundamental en la STC 165/1994 de 26 de mayo, el Tribunal Constitucional formula un planteamiento previo a la fundamentación del rechazo a las diversas impugnaciones de inconstitucionalidad con la síntesis de la propia doctrina sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que tengan

una proyección exterior y sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (FJ 125). Planteamiento previo que podría considerarse innecesario por reiterativo y porque bastaba con rechazar las tachas de inconstitucionalidad alegadas, pero que resulta contundente y de alcance general en la afirmación de que las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades de proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la CE efectúa a favor del Estado. Igualmente, y sin pretender una descripción exhaustiva de estas reservas, el Tribunal Constitucional reitera que ha ido identificando algunos de los elementos que conforman el contenido esencial del art. 149.1.3 CE, como los relativos a la celebración de tratados internacionales, a la representación exterior del Estado, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; además de la consideración de que las actividades de proyección exterior de las Comunidades Autónomas no pueden incidir en la política exterior del Estado y que, por tanto, dentro de la competencia estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen dichas actividades para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, que corresponde en exclusiva al Estado (FJ 125, *in fine*). Es decir, se reitera algo plenamente consolidado en la jurisprudencia constitucional pero que permite insistir en la competencia estatal de regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas.

#### 4.

Establecidas estas primeras consideraciones y por lo que se refiere, específicamente, a las consideraciones del Tribunal Constitucional para rechazar las impugnaciones a los artículos afectados debe indicarse que destaca el carácter poco desarrollado de los argumentos del Tribunal. Se trata de una consideración que está presente en otras partes de la STC y que aquí se podría explicar por —como ya hemos dicho— el carácter consolidado de la jurisprudencia constitucional al respecto que, no obstante, el Tribunal Constitucional se ocupa de reiterar. Pero se trata también de una lectura en la que, para rechazar las tachas de inconstitucionalidad de artículos formulados en términos genéricos, se insiste reiteradamente tanto en la competencia de coordinación del Estado sobre las actividades de proyección exterior de las Comunidades Autónoma como en la supeditación a la normativa que pueda dictar el Estado en el ejercicio de la com-



petencia que le reserva el art. 149.1.3 CE. No habiéndose cuestionado por el EAC estos aspectos y no habiéndose desarrollado aún legislativamente la facultad estatal del art. 149.1.3 CE, estas referencias desprenden un cierto nivel de desconfianza y esa naturaleza o carácter preventivo que algunos comentaristas ya han afirmado en relación con la STC que nos ocupa.

## 5.

La consideración más contundente, reprochando a los diputados recurrentes la clamorosa ausencia de una más fundada argumentación jurídica, es la que realiza el Tribunal Constitucional en relación con la impugnación del art. 199 EAC, que prevé el impulso y la coordinación de las acciones exteriores de los entes locales y de otros organismos y entes públicos de Cataluña. El Tribunal Constitucional se limita a desestimar la tacha de inconstitucionalidad y la presunta vulneración de la autonomía local indicando simplemente que el precepto en cuestión, in fine, ya establece la correspondiente previsión de salvaguardia al prever que la Generalitat llevará a cabo este impulso y coordinación «sin perjuicio de la autonomía que tengan» los entes locales y otros organismos y entes públicos de Cataluña (FJ 128).

## 6.

El Tribunal Constitucional ha dejado claro también que la Generalitat no se contempla en el texto estatutario como un sujeto de derecho internacional –como pretendían sostener los diputados recurrentes– con una misma argumentación de base que lleva a tres fundamentos jurídicos distintos. De un lado, cuando en la consideración previa que ya hemos señalado recuerda que «las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el derecho internacional» (FJ 125). De otro lado, cuando de una manera taxativa –aunque sin mayores desarrollos– considera que el art. 198 EAC, que prevé la participación de la Generalitat en organismos internacionales, no es inconstitucional porque esta participación queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente, tanto del organismo internacional de que se trate como la que pueda dictar el Estado; por lo que no puede considerarse que se atribuya a la Generalitat la condición de sujeto de derecho internacional como señalaban los recurrentes, ya

que se trata ésta de una cualidad que –reitera el TC– «no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política» (FJ 127). Por último, cuando el Tribunal Constitucional rechaza la impugnación del inciso final del art. 200 EAC –que establece que la Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña y «si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional»– lo hace considerando que la expresión «si procede» resulta indicativa de que esta promoción de la afiliación está supeditada a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de la entidades de ámbito internacional como a la que pueda dictar el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 CE, y que, por tanto, esta actividad promocional debe llevarse a cabo «sin menoscabar la representación española en el seno de dichas organizaciones» y no significa en modo alguno reconocer a la Comunidad Autónoma como un sujeto de derecho internacional, algo que está vedado en este precepto constitucional (FJ 129).

## 7.

Por último, existen otros aspectos que, a mi juicio, siguen resultando imprecisos y sobre los que el Tribunal Constitucional ha obviado pronunciarse, bien porque no han sido impugnados, bien porque el Tribunal ha hecho una opción pragmática, aún a riesgo de futuros conflictos jurídicos. Me refiero, de un lado, a un aspecto que entiendo de cierto alcance y que es el relativo a los «intereses o competencias» de Cataluña. Aunque el Tribunal Constitucional, al rechazar la impugnación del art. 184 EAC, que contiene la disposición general sobre las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, reitera que ha vinculado las «naciones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses» (FJ 118), no es menos cierto que el art. 193 EAC –que contiene las disposiciones generales sobre la acción exterior y que, como digo, no ha sido objeto de impugnación– recoge en sus dos apartados una doble dimensión de fundamentación de la acción exterior de la Generalitat: de un lado, que la Generalitat debe impulsar la proyección exterior de Cataluña en el exterior «y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores»; y, de otro lado, que la Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo «acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado». A mi juicio, y de conformidad con lo dispuesto en este

art. 193, la acción exterior de la Generalitat va más allá del simple ejercicio de la dimensión exterior de las competencias atribuidas, en la medida en que también comprende la proyección exterior de Cataluña y la promoción de sus intereses en todos los ámbitos, tanto políticos como económicos o culturales, respetando, eso sí, la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.

## 8.

Otra cuestión distinta es que el art. 195 EAC establezca que la Generalitat, «para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias» lo que, a juicio del Tribunal Constitucional, permite afirmar claramente que este artículo no traspasa los límites de la reserva estatal porque la facultad que se reconoce a la Generalitat se circunscribe al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses; y, por tanto, debe rechazarse y se rechaza la impugnación presentada por no afectar al *ius contrahendi* que corresponde al Estado. En efecto, el Tribunal Constitucional considera que la facultad de suscribir acuerdos de colaboración, contemplada en el art. 195 EAC, en modo alguno implica el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni origina obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni incide en la política exterior del Estado, ni genera responsabilidad de este, ya que estos son ámbitos reservados al Estado *ex art. 149.1.3 CE (FJ 126)*. Pero haciendo esta afirmación sigue sin quedar precisada la naturaleza jurídica que puedan tener estos acuerdos de colaboración, auténticos «acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas» y que, en algún Estatuto, se califican, de una manera harto confusa, como «acuerdos no normativos». Además, al rechazar la impugnación del art. 195 EAC, el Tribunal formula otra consideración relacionada con el inciso final de este artículo que recoge una medida de cooperación de los órganos de representación exterior del Estado con las iniciativas de la Generalitat para la suscripción de los acuerdos de colaboración. Este inciso permite que el Tribunal encaje esta disposición estatutaria con la reserva de la coordinación por el Estado de las actividades con proyección exterior de la Comunidad Autónoma.

## 9.

En definitiva, aunque no sea de la mejor manera posible, la STC avala la constitucionalidad de la acción exterior de la Generalitat –y por extensión, de las Co-

munidades Autónomas—, respecto de la cual el EAC lleva a cabo, a mi entender, una triple operación relevante: de consolidación de una práctica generalizada, de reconocimiento legal a nivel estatutario y de apertura de nuevas posibilidades y opciones que, por la propia naturaleza de las cosas y de la práctica política, podrán evolucionar, en términos de cooperación y coordinación con el Estado, y deberán llevarse a cabo bajo el respeto del principio básico de la lealtad institucional mutua, que garantice, al mismo tiempo, la unidad de la acción exterior del Estado y el respeto de las competencias de las Comunidades Autónomas.