

# **LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE EUSKADI Y NAVARRA EN LA LEY 25/2014, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES**

Euskadiko eta Nafarroako Eskubide Historikoak Nazioarteko Tratatu  
eta beste Akordioei buruzko 25/2014 Legean

The Historic Rights of the Basque Country and Navarre in Law 25/2014,  
on Treaties and other International Agreements

Xabier EZEIZABARRENA SAENZ

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea  
Universidad de Deusto

Fecha de recepción / Jasotze-data: 23 de diciembre de 2019

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 3 de marzo de 2020

Fecha de aceptación / Onartze-data: 10 de septiembre de 2020

El presente artículo analiza las diferentes vías de participación competencial de Euskadi y Navarra en materia internacional y europea, con especial énfasis en las posibilidades abiertas para la actualización parcial y/o general de los Derechos Históricos de ambas Comunidades Autónomas, a través de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Palabras clave: Derechos Históricos. Derecho Europeo. Derecho Internacional. Competencias de Euskadi y Navarra. Tratados y Acuerdos Internacionales.



Artikulu honetan lantzen da Euskadik eta Nafarroak nazioartean eta Europan esku hartzeko dituzten eskumenak, eta, bereziki, Nazioarteko Tratatuak eta beste Akordioak buruzko 5/2014 Legearen bitartez haien eskubide historikoak partzialki eta/edo osorik eguneratzeko aukera.

Gako hitzak: Eskubide historikoak. Europako Zuzenbidea. Nazioarteko Zuzenbidea. Euskadiren eta Nafarroaren eskumenak. Nazioarteko Hitzarmenak eta Akordioak.



This article analyses the different avenues for participation with powers by the Basque Country and Navarre in international and European affairs, with a special emphasis on the possibilities open for the partial and/general update of the Historic Rights of both Autonomous Communities, through Law 25/2014, on Treaties and other International Agreements.

Key-words: Historic Rights. European Law. International Law. Powers of the Basque Country and Navarre. International Treaties and Agreements.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL MARCO DE LA LEY 25/2014. III. LA LEY 25/2014 Y LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA. IV. ANTE UN INCIPIENTE CONCEPTO DE SOBERANÍA COMPARTIDA EN LA LEY 25/2014. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

Con el fin de abordar un breve estudio e interpretación jurídica de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>1</sup>, es preciso centrarse inicialmente en la redacción literal de las disposiciones adicionales incluidas en la norma en explícita referencia a Euskadi y Navarra.

***Disposición adicional sexta. Régimen foral vasco:***

«Las instituciones competentes del País Vasco participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por el Estatuto de Autonomía como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco».

***Disposición adicional séptima. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra:***

«Las instituciones competentes de Navarra participarán en la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito derechos históricos tanto si su actualización general ha sido llevada a cabo por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra como en aquellos otros casos cuya actualización singular lo haya sido por el legislador ordinario en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución y, en su caso, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra».

---

<sup>1</sup> Vid., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

La ubicación sistemática de ambas disposiciones garantiza, en conexión directa con la Disposición Adicional 1ª de la Constitución y con las Disposiciones Adicionales de ambos Estatutos, el carácter adicional de estos preceptos y su vocación de superación de los márgenes competenciales del Título VIII de la Constitución<sup>2</sup>. La pretensión de ambos preceptos es ampliar el marco competencial de ambas Comunidades en consideración a las competencias derivadas de los Derechos Históricos reconocidas para Euskadi y Navarra.

## II. ASPECTOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS EN EL MARCO DE LA LEY 25/2014

Desde mi perspectiva, la redacción de ambos preceptos, en conexión con el objeto de la propia Ley 25/2014, permite anticipar que nos encontramos ante una actualización de los Derechos Históricos en su conjunto y en sus correspondientes competencias en un ámbito regulatorio de notable trascendencia que no se había recogido en ambos Estatutos y que pone de manifiesto una relación bilateral o, en su caso, de soberanía compartida entre el Estado y los titulares de Derechos Históricos.

Dentro del objeto de actualización, cabe incluir las relaciones internacionales y, particularmente, las relaciones jurídicas con la Unión Europea<sup>3</sup>. Así, el Preámbulo de la Ley 25/2014 subraya<sup>4</sup>:

«las Comunidades Autónomas tienen competencia para desplegar ciertas actividades de acción exterior entre las que cabe, por ejemplo, la celebración de acuerdos internacionales no normativos. También disponen de competencia para celebrar acuerdos internacionales administrativos, en concreción o ejecución de un tratado. Gozan, además, de competencias en otros aspectos de la acción exterior que también tienen consecuencias en la propia política exterior del Estado en materia de celebración de tratados internacionales y que deben ser objeto de regulación para garantizar su adecuada inserción dentro de la competencia exclusiva del Estado derivada de los artículos 97 y 149.1.3.ª de la Constitución Española. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de

<sup>2</sup> Vid. HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 2000; EZEIZABARRENA, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2003.

<sup>3</sup> Con especial importancia, las que afectan al modelo económico, fiscal y financiero del Concerto y del Convenio económicos y su tutela y control ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>4</sup> Apartado II del citado Preámbulo.

la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a competencias de las Comunidades Autónomas.

Igualmente la pertenencia de España a la Unión Europea tiene profundas repercusiones en el ámbito de la celebración de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales. No en vano la Unión goza de personalidad jurídica propia y de amplias competencias en materia exterior, lo cual se traduce en la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales con países terceros u organizaciones internacionales. Dichos acuerdos vinculan tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros y son de dispar naturaleza según sea la competencia de la Unión sobre la que se base. Pueden existir, por tanto, acuerdos que celebre solo la Unión con un país tercero o una organización internacional, sin participación alguna de los Estados miembros, si la Unión goza de competencia exclusiva para ello. Pero pueden existir acuerdos en los que, junto a la Unión, participen también los Estados miembros, si se trata de competencias compartidas; precisamente por este motivo, ha surgido la peculiar categoría de los acuerdos mixtos».

Las atinadas palabras del Preámbulo subrayan que el sistema internacional y el fenómeno comunitario europeo están planteando nuevas fórmulas de soberanía compartida<sup>5</sup>. En tal sentido, la posibilidad de participación de entidades sub-estatales como Euskadi y Navarra es imprescindible. En especial si consideramos que la globalización ha dibujado nuevos contornos jurídicos a los Estados. Este aspecto supone que los contornos de la soberanía clásica se han alterado en el Derecho Internacional y Europeo.

El artículo 1 de la citada Ley establece que:

«La presente Ley tiene por objeto regular la celebración y aplicación por España de los tratados internacionales, los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos definidos en el artículo 2».

Uno de los objetos centrales de la Ley es la celebración por el Estado de tratados internacionales. Este aspecto se complementa con la posible celebración de acuerdos internacionales administrativos, así como respecto de los acuerdos internacionales no normativos según el art. 2 de la propia Ley<sup>6</sup>. Estos acuerdos pueden celebrarse por las Comunidades Autónomas. Por su parte, las

<sup>5</sup> Vid., BENGOTXEA, J., *La Europa «Peter Pan»: el constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati: IVAP, 2005.

<sup>6</sup> Art. 2 c) de la Ley 25/2014: «Acuerdo internacional no normativo: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional».

Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014 se refieren a la figura de los tratados internacionales, en los que tanto Euskadi como Navarra deben participar «ex lege» en la delegación internacional que negocie cualquier tratado por parte del Estado con incidencia en el ámbito de los Derechos Históricos<sup>7</sup>.

El art. 7 de la Ley 25/2014 subraya que:

«las Comunidades Autónomas podrán participar en la celebración de tratados internacionales. Asimismo, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales podrán celebrar otros acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos establecidos en el título V de esta Ley».

Existen, por tanto, distintas vías de manifestación de la capacidad de actuación internacional de Euskadi y Navarra:

- a) Los acuerdos internacionales no normativos de los artículos 2. c) y 53 de la Ley 25/2014.
- b) Los acuerdos internacionales administrativos de los artículos 2. b) y 52 de la Ley 25/2014.
- c) La participación autonómica en la celebración de tratados internacionales, según el art. 7 de la Ley 25/2014.
- d) La participación obligatoria de Euskadi y Navarra en la negociación de tratados internacionales cuyo ámbito afecte a competencias derivadas de los Derechos Históricos, según las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014, como actualizaciones parciales o generales de los citados Derechos Históricos.

Según Martín y Pérez de Nanclares:

«la ley incluye también una disposición adicional que se hace eco de la peculiaridad foral de los territorios históricos vascos y Navarra, estableciendo la participación en la delegación del Estado cuando se negocie un tratado que afecte a derechos históricos (disposiciones adicionales 6ª y 7ª). A nuestro juicio, tal disposición es conforme con las previsiones constitucionales y estatutarias, a la vez que recibe amparo por la jurisprudencia del TC<sup>8</sup>. Plantea, sin embargo, incógnitas respecto a su aplicación práctica»<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Vid. el trabajo de MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La defensa jurídica de un Derecho Histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Universidad de Deusto, 2014.

<sup>8</sup> Vid., las Sentencias del TC 214/1989 y 76/1983.

<sup>9</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67/1 (enero-junio 2015), p. 52.

La potencialidad de estas disposiciones adicionales debe conectarse con la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, para la formalización de un marco de soberanía compartida en competencias que inciden en Derechos Históricos dentro del ámbito europeo e internacional. Las posibilidades abiertas a través de la Ley 24/2015 pueden servir para configurar un modelo de participación de Euskadi y Navarra en las relaciones internacionales así como en la Unión Europea<sup>10</sup>.

A tal fin, resulta imprescindible profundizar en los cambios competenciales desde que España ingresara en la Comunidad Económica Europea. Este aspecto es central dado que el marco competencial de la Constitución de 1978 ha sido modificado<sup>11</sup>, sin que se haya adaptado el texto constitucional ni los marcos estatutarios vigentes en Euskadi y Navarra. En realidad, podríamos subrayar la inexistencia de competencias exclusivas en la actualidad. La tendencia paulatina derivada del Derecho Comunitario ha perfilado un modelo competencial que comparte las competencias.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) justifica una visión integradora del fenómeno internacional y comunitario respecto del potencial de la Ley 25/2014 para Euskadi y Navarra.

El TC sostiene que:

«cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como el interno»<sup>12</sup>.

Por tanto, el fenómeno de integración europea justifica la participación autonómica ante la UE con carácter general, y también mediante los mecanismos de la propia Ley 25/2014<sup>13</sup>. Especialmente en el caso de Euskadi y Navarra

<sup>10</sup> En general, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., La Ley de Tratados, *op. cit.*

<sup>11</sup> De hecho, desde mi punto de vista, es imprescindible reinterpretar la noción de «marco constitucional y estatutario» que recoge la Disposición Adicional 1ª CE, dado que ambos marcos han cambiado de manera radical desde 1978 por influencia del Derecho Internacional y Europeo, trastocando totalmente el bloque de constitucionalidad.

<sup>12</sup> STC 165/1994. Vid., las Sentencias del TC 85/2016, 228/2016 y 77/2017, con significativos votos particulares.

<sup>13</sup> Hay motivos interpretativos formales que lo justifican. Dado que el Preámbulo de la Ley 25/2014 alude a la Unión Europea. También si acudimos a la Disposición Adicional 2ª de la Ley 25/2014, respecto al régimen de acción exterior de la UE. Igualmente, dado que los Tratados comunitarios son tratados internacionales según el art. 93 CE.

en las disposiciones adicionales 6ª y 7ª, sobre la participación en la delegación que negocie tratados en el ámbito de los Derechos Históricos<sup>14</sup>.

### III. LA LEY 25/2014 Y LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA<sup>15</sup>

Es necesario abordar el marco general de participación objeto de regulación en la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

A) Acuerdos internacionales no normativos de los artículos 2. c) y 53 de la Ley 25/2014<sup>16</sup>.

Estos acuerdos se definen en el art. 2.c) de la citada Ley. Se califican como acuerdos «no normativos» y tienen un carácter práctico para el desarrollo de políticas o fórmulas de gestión. El art. 2. c) define estos acuerdos como:

«acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional».

El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales pueden celebrar estos acuerdos, centrados en declaraciones de intenciones, compromisos de actuación de carácter político, técnico o logístico. Son acuerdos que no producen obligaciones internacionales ni se rigen por el Derecho Internacional Público<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> El art. 2 de la Ley 25/2014 define las distintas fases de gestión de los tratados:

- «- Negociación: proceso por el que se elabora el texto de un tratado internacional.
- Firma: acto por el que España autentica un tratado internacional o manifiesta el consentimiento en obligarse por él.
- Adopción: acto por el que España expresa su acuerdo sobre el texto de un tratado internacional.
- Ratificación: acto, precedido de una firma de autenticación, por el que España hace constar su consentimiento en obligarse por el tratado internacional, mediante el instrumento regulado en el artículo 22 de esta Ley».

<sup>15</sup> BOE nº 288, de 28-11-2014.

<sup>16</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

<sup>17</sup> Estos acuerdos pueden ser útiles en contextos transfronterizos para la gestión de competencias técnicas y logísticas: transportes, educación, cultura, protección ambiental, gestión de residuos, etc.



El art. 53 de la Ley 25/2014 establece que las Comunidades Autónomas pueden establecer este tipo de acuerdos en materias de su competencia. La tramitación y registro de estos acuerdos se rige por el Título IV de la propia Ley. En el apartado 3 del art. 53 reserva la capacidad de control al Estado en esta materia, dado que los proyectos de acuerdos deben remitirse al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para que informe, sobre su formalización como tratado internacional o como acuerdo internacional no normativo. Algunos de estos acuerdos están cercanos a la figura del tratado internacional dependiendo de su objeto y de las obligaciones pretendidas. La amplitud o laxitud del objeto de estos acuerdos justifica un análisis individual, de manera que las actuaciones de carácter político, técnico o logístico recogidas en el art. 2 c) de la Ley 25/2014 puedan ser estudiadas «ex ante», para valorar si pueden comprometer obligaciones internacionales.

B) Acuerdos internacionales administrativos de los artículos 2. b) y 52 de la Ley 25/2014<sup>18</sup>.

Según el artículo 2. b) de la Ley 25/2014 nos encontramos ante acuerdos:

«de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebran por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno».

Son, por tanto, acuerdos celebrados para la ejecución o desarrollo de previsiones específicas de algún tratado. Son acuerdos de naturaleza técnica y se rigen por el Derecho Internacional<sup>19</sup>.

Son acuerdos que pueden celebrarse por las Comunidades Autónomas, según el art. 52 de la Ley 25/2014, en materias propias de la competencia autonómica y según lo dispuesto en el propio tratado internacional objeto de desarrollo. Su tramitación y entrada en vigor se rige por lo dispuesto en el Título III de la Ley 25/2014. El proyecto de acuerdo debe ser remitido al Ministerio

<sup>18</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

<sup>19</sup> *Vid.*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales*, *op. cit.*

de Asuntos Exteriores para que informe sobre los aspectos que determina el art. 52.3 de la Ley 25/2014<sup>20</sup>.

Por tanto, las Comunidades Autónomas pueden colaborar en la ejecución y desarrollo de tratados internacionales en el ámbito de sus propias competencias. Los acuerdos internacionales administrativos pueden resultar de utilidad en la ejecución y desarrollo de obligaciones internacionales derivadas de tratados en materia de protección del medio ambiente y conservación de espacios y especies, por ejemplo. Según Gallego Hernández, son acuerdos de «evidente dimensión internacional», «celebrados por los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas», que producen «obligaciones jurídicas internacionales», «y que en caso de incumplimiento podría generarse responsabilidad del Estado, tal y como ocurriría con un tratado»<sup>21</sup>. Gallego Hernández los distingue de los «Intercambios de Cartas» que se configuran como tratados internacionales derivados de la Convención de Viena<sup>22</sup>. Los acuerdos internacionales administrativos presentan un indudable interés para fortalecer el marco de acción exterior de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus competencias.

C) La participación autonómica en la celebración de tratados internacionales, según el art. 7 de la Ley 25/2014<sup>23</sup>.

Según el art. 7 de la Ley 25/2014:

«las Comunidades Autónomas podrán participar en la celebración de tratados internacionales. Asimismo, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales podrán celebrar otros acuerdos internacionales en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos establecidos en el título V de esta Ley»<sup>24</sup>.

Se trata de la posibilidad de participación autonómica en la celebración de tratados internacionales. No es una vía directa de formalización de tratados, pero sí de participación activa en los mismos mediante las premisas y el procedimiento regulado en los arts. 49 y ss. de la Ley 25/2014. A tal fin, las Comunidades

<sup>20</sup> GALLEGO HERNÁNDEZ, A. C., La Ley española de tratados de 2014, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 31 (2015).

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 219 y 220.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>23</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Artículo 7. Competencias de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

<sup>24</sup> Arts. 49 y ss. de la Ley 25/2014.

Autónomas pueden proponer al Gobierno central la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales en tres ámbitos, según el art. 49 de la Ley 25/2014:

1. Materias de su ámbito competencial;
2. Materias de su interés específico;
3. Materias que puedan afectar de manera especial a su territorio.

Cabe subrayar la amplitud de las materias citadas si se considera que buena parte del bagaje competencial vigente es compartido y se encuentra directamente afectado por el Derecho Comunitario y por el Derecho Internacional<sup>25</sup>.

Según el art. 49 de la Ley 25/2014:

«las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial. El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, y del competente por razón de la materia».

La resolución sobre tal solicitud corresponde al Gobierno central, que deberá resolver de forma motivada. El art. 50 de la Ley 25/2014 establece el deber de información por parte del Gobierno central a las Comunidades Autónomas sobre las negociaciones que afecten a competencias, al interés o a sus territorios, pudiendo las Comunidades Autónomas remitir observaciones. La decisión sobre dichas observaciones debe motivarse y comunicarse a los Gobiernos autonómicos, según el art. 50. Este precepto obliga a que el gobierno central informe a las Comunidades Autónomas de los tratados internacionales concluidos, bien sea por influir en sus competencias o por resultar de su interés o por razón de incidencia en su territorio.

El art. 51 de la Ley 25/2014 completa estos aspectos en los siguientes términos en cuanto a la participación en la delegación del Estado:

«1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la

---

<sup>25</sup> Vid., GUIBERNAU, M., *Identidad nacional en la era de la globalización: retos para las naciones sin Estado*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2008.

materia, acerca de la procedencia de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas».

Esta posibilidad puede ser de gran utilidad política y jurídica en la fase previa de negociación de tratados internacionales, de manera que la participación y colaboración en dicho proceso facilite elementos comunes de reflexión y solución a los problemas competenciales y de futura aplicación de tratados internacionales en materias sectoriales.

D) La vía participación obligatoria de Euskadi y Navarra en la negociación de los tratados internacionales cuyo ámbito afecte a los Derechos Históricos, según las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014<sup>26</sup>, en virtud de actualizaciones parciales o generales de los Derechos Históricos<sup>27</sup>.

Estos preceptos garantizan el carácter obligatorio de la participación de Euskadi y Navarra en la delegación española que negocie un tratado internacional con influencia competencial en los Derechos Históricos. La redacción de las respectivas disposiciones adicionales de la Ley 25/2014 se refiere a las «instituciones competentes del País Vasco y de Navarra», de forma que esta es una cuestión interna a dilucidar en el marco autonómico, y que corresponde en el caso de Navarra al Gobierno de la Comunidad Foral. El carácter obligatorio de dicha participación no es objeto de desarrollo en la propia Ley 25/2014, por lo que su plasmación puede correr el riesgo de depender de la voluntad política, si bien resulta pertinente considerar la aplicación subsidiaria de las previsiones de los arts. 49 y ss. de la Ley 25/2014, para que ambas Comunidades Autónomas puedan solicitar directamente la aplicación de estos preceptos y, consiguientemente, la participación en la delegación internacional a la hora de negociar tratados internacionales que afecten a los Derechos Históricos, especialmente en el ámbito de la Unión Europea<sup>28</sup>.

En este sentido, resulta ilustrativa la Disposición Adicional 2ª de la Ley 25/2014, respecto al régimen de la acción exterior de la Unión Europea:

---

<sup>26</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Disposición Adicional 6ª. Régimen Foral vasco. Disposición Adicional 7ª. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

<sup>27</sup> Vid., para el ámbito de la UE, EZEIZABARRENA, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2003. RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos*, Oñati: IVAP, 2001.

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *La dimensión exterior*, op. cit.

«Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio de las peculiaridades que en materia de acuerdos internacionales puedan derivarse para España como consecuencia de la obligación de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, en especial de las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que regulan la acción exterior de la Unión».

De esta manera, y así se deduce del propio Preámbulo, la virtualidad de las disposiciones adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014 puede extenderse tanto al ámbito de la acción exterior de la Unión Europea en aplicación del Derecho Comunitario que deriva de los Tratados de la UE, como a la participación de Euskadi y Navarra en el ámbito comunitario, a la hora de facilitar un cumplimiento más eficaz del Derecho Comunitario en competencias específicas de ambas Comunidades Autónomas. El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no imponen límites formales a esta posibilidad, de manera que la voluntad política de los Estados miembros puede reconducir la cuestión hacia los parámetros de soberanía compartida de la propia Unión Europea<sup>29</sup>.

#### IV. ANTE UN INCIPIENTE CONCEPTO DE SOBERANÍA COMPARTIDA EN LA LEY 25/2014

Buena parte de las relaciones constitucionales entre Euskadi, Navarra y el Estado constituyen parcialmente un modelo de federalismo asimétrico, dado que determinadas de sus competencias superan el marco del Título VIII de la Constitución. Este modelo es visible respecto del modelo económico financiero que rige las relaciones entre los Territorios Históricos vascos, el Gobierno Vasco y el Estado (Concierto Económico), así como en el caso de Navarra con el propio Estado (Convenio Económico)<sup>30</sup>.

Esta posición de asimetría está presente en otros ámbitos jurídicos entre los Territorios Forales. Por ejemplo, el art. 145 de la Constitución prohíbe la federación de Comunidades Autónomas, si bien la Disposición Transitoria 4ª

---

<sup>29</sup> Vid., MURILLO DE LA CUEVA, E. L., *Comunidades Autónomas y política europea*, Oñati: IVAP-Civitas, 2000, pp. 64 y 65: «la transferencia de competencias constitucionales a la Unión Europea ex artículo 93 CE refuerza la idea de la necesidad de participación autonómica en la medida que el cumplimiento del Derecho que emana de sus instituciones es una obligación constitucional que, según el reparto competencial interno, sólo las Comunidades Autónomas pueden cumplir en su respectivo territorio cuando afecte a sus atribuciones, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en la repetida STC 252/1988».

<sup>30</sup> Vid., CASTELLS, J. M., *El hecho diferencial de Vasconia*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007.

de la Constitución otorga el derecho a Navarra a incorporarse al régimen autonómico vasco, mediante procedimiento específico<sup>31</sup>. La Ley 25/2014 puede servir para profundizar en un modelo de soberanía compartida en las relaciones internacionales y europeas, particularmente mediante sus disposiciones adicionales 6ª y 7ª que ubican a Euskadi y Navarra en una posición singular respecto de la protección de competencias internacionales relacionadas con los Derechos Históricos.

La potencialidad de estas disposiciones adicionales no ha sido objeto de profundización práctica hasta hoy. Remiro Brotons alude a la cuestión como «*terra incognita*»<sup>32</sup>. En mi opinión, la experiencia autonómica y europea pueden resultar terreno abonado para dar un contenido a las previsiones de las citadas disposiciones adicionales en términos de participación internacional y europea en aquellas competencias derivadas de los Derechos Históricos.

Martín y Pérez de Nanclares realiza las siguientes consideraciones, en relación con tres aspectos derivados de ambas disposiciones adicionales:

- a) El fundamento de ambas disposiciones,
- b) el alcance territorial de las mismas,
- c) su alcance material<sup>33</sup>.

En relación con el fundamento jurídico de ambas disposiciones, Martín y Pérez de Nanclares alude a la Disposición Adicional 1ª de la Constitución:

«esta Disposición Adicional entrañaba un paso de bastante más calado que la asimetría competencial permitida por el art. 138 de la Constitución y trataba de dar solución a una cuestión histórica latente a lo largo de todo el constitucionalismo histórico español»<sup>34</sup>.

Sobre el alcance territorial de las disposiciones no hay duda de su aplicación para Euskadi y Navarra. También es claro que, en el primer caso, deberá proceder a ordenar internamente la cuestión en una futura reforma estatutaria, allí donde las competencias a actualizar pudieran corresponder a los Territorios Históricos.

---

<sup>31</sup> Esta posibilidad se encuentra igualmente implícita en la Disposición Adicional 1ª de la Constitución, en la Disposición Adicional 2ª de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en el art. 2.1 del Estatuto de Autonomía de Gernika.

<sup>32</sup> REMIRO BROTONS, A., Comentario general a la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015, p. 63.

<sup>33</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., Disposición Adicional 6ª, *op. cit.*, p. 1032.

<sup>34</sup> *Ibid.*

En relación con el alcance material de ambas disposiciones, Martín y Pérez de Nanclares subraya que se trata de disposiciones que ratifican, con rango de ley, el derecho a participar en la delegación negociadora de determinados tratados cuyas competencias incidan en Derechos Históricos, y que nos encontramos ante una posición singular de Euskadi y Navarra<sup>35</sup>:

«la principal consecuencia de estas dos disposiciones es transformar la posibilidad de “poder solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por objeto materias de su competencia o interés específico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial”, en los términos previstos con carácter general en el art. 51.1 de la Ley 25/2014, por un derecho de las CC.AA del País Vasco y Navarra a participar en las referidas delegaciones (“participarán” en la delegación española) si el tratado objeto de negociación entre España y un tercer sujeto de Derecho Internacional tenga por ámbito derechos históricos de ambas CC.AA»<sup>36</sup>.

Esta cuestión implica que tanto Euskadi como Navarra puedan acreditar su competencia e interés específico sobre materias derivadas de Derechos Históricos cuya competencia es inexistente para otras Comunidades Autónomas, como puede ser el aspecto comunitario referido al Concierto y al Convenio económicos. Ambos regímenes inciden en materia fiscal, financiera, presupuestaria, de libre competencia y de ayudas de Estado, ante las instituciones comunitarias, incluidas las vías pertinentes ante el TJUE.

Para Martín y Pérez de Nanclares:

«la Ley no regula la forma concreta en la que se materializará la participación de estas dos CC.AA en la correspondiente delegación negociadora. Se limita, como no podía ser de otra forma, a establecer el objetivo final, si bien formulado de manera rotunda y ahuyentando cualquier posible duda de resolución potestativa del Estado. No queda, por tanto, a discreción del Estado la incorporación o no de una representación de los territorios forales a la delegación negociadora; la Ley lo formula como un derecho de los territorios forales»<sup>37</sup>.

Ello otorga un carácter bilateral a las dos cláusulas y a la necesidad de alcanzar acuerdos para ejercer y garantizar el derecho de participación.

«Por tanto, en el supuesto de que el Estado rechace una solicitud de participación fundada en estas disposiciones adicionales, habrá de argumentar de manera solvente los motivos concretos –que en modo alguno podrán ser de simple oportunidad– que fundamenten tal decisión, los cuales únicamente po-

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 1034.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 1035.

drán basarse en los artículos 97 y 149.1.3 de la Constitución, salvo que resulte manifiesto que el contenido del tratado objeto de negociación no encaje en el ámbito material de los derechos forales»<sup>38</sup>.

Estamos ante un derecho de los territorios forales (Euskadi y Navarra) que no puede quedar al albur de la decisión del Estado<sup>39</sup>. Una eventual falta de acuerdo sobre esta vía de participación internacional y el rango legal de la Ley 25/2014, junto a su origen en la Disposición Adicional 1ª CE, pueda provocar que los conflictos interpretativos deban ser resueltos entre ambas Comunidades Autónomas y el Estado, en su caso, a través del Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva, un nuevo ámbito de soberanía compartida de cara al ámbito comunitario e internacional.

Para Bengoetxea:

«esta nueva manera de entender la soberanía quizá nos sirva también en el interior del Estado para propugnar la soberanía de los fragmentos que lo componen»<sup>40</sup>. En esta concepción de soberanía tanto Euskadi como España y Europa pueden ser co-soberanos»<sup>41</sup>.

«La clave del proceso de integración europea reside en el hecho de compartir la soberanía; en ciertas áreas o en ciertos ámbitos estratégicamente importantes, los Estados miembros aportan sus poderes soberanos en pos de una empresa común y se someten a una autoridad suprema en dichos ámbitos. Además, se comprometen a tratar a los nacionales de otros Estados miembros como si se tratase de sus propios ciudadanos...»<sup>42</sup>.

Estos avances, particularmente en el plano de la UE, pueden ubicar a Euskadi y Navarra en la senda de la soberanía compartida en el plano de las relaciones internacionales, llegando a compartir elementos de soberanía formal (personalidad jurídica internacional) y soberanía material (poder real), en los términos estudiados por Bengoetxea<sup>43</sup>. Pese a lo cual:

«la soberanía compartida es un concepto nuevo procedente de la teoría política y económica que el Derecho Internacional no ha asimilado y que el Derecho Constitucional no ha logrado sistematizar»<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 1036. Con mayor claridad, en alusión a competencias derivadas de los Derechos Históricos que recoge la Disposición Adicional 1ª CE.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> «Fragmentos de Estado» es la terminología utilizada por M. HERRERO DE MIÑÓN para referirse a los Derechos Históricos vascos.

<sup>41</sup> BENGOETXEA, J., *La Europa «Peter Pan»*, op. cit., p. 67.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 75.



Sin perjuicio de ello, el fenómeno de soberanía compartida vigente en la UE se ve fortalecido a través de las garantías comunes de libertades públicas y Derechos Humanos que ya son comunes en los Estados miembros de la UE<sup>45</sup>:

- a) Mediante el concepto de ciudadanía europea,
- b) Mediante la tutela común en la UE de los Derechos Humanos, vía Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, por aplicación del Derecho interno y mediante el Derecho Comunitario,
- c) Por aplicación del principio de supremacía y efecto directo del Derecho Europeo,
- d) Gracias a la desaparición del monopolio judicial de los Estados de la UE, como consecuencia de la ejecución de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH.

En otros aspectos sectoriales, Bengoetxea nos recuerda que:

«el poder real de los Estados es muy relativo. [...] La globalización es un concepto bastante complejo y polémico, pero puede verse como una transformación del Estado (y de la sociedad) como consecuencia de la integración e interdependencia económicas, de la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, de la aparición de formas de cultura mundiales frecuentemente relacionadas con las culturas individualistas de potencias mundiales»<sup>46</sup>.

Según el propio Bengoetxea:

«para avanzar hacia esa Europa más integrada y “co-soberana” será necesario abandonar las versiones más radicales de nacionalismo, que obstaculizan esta concepción de soberanía compartida»<sup>47</sup>.

A pesar de ello, mientras esto sucede, en la propia Europa y en América asistimos al crecimiento de corrientes radicales de ultraderecha defensoras de un concepto de soberanía trasnochado capaz de pisotear los Derechos Humanos. La ultraderecha en Austria, Francia y Hungría, o fenómenos similares como el Gobierno de Donald Trump o la victoria electoral de Bolsonaro en Brasil, son ejemplos ilustrativos.

En contraste con dichos modelos, donde la política pretende imponer la soberanía sobre los derechos individuales y colectivos, la tendencia de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros aboga por profundizar en modelos de relaciones basados en la soberanía compartida. Las relaciones internacionales y la propia UE extienden un núcleo común de protección jurídica para todas per-

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 76-78.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 79 y 80.

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 90.

sonas sin distinción, facilitando el mantenimiento de las peculiaridades internas de cada Estado. Al tiempo, los Derechos Humanos constituyen un marco indelegable que garantiza que la soberanía o el poder político no pueda vulnerar su plena garantía en las vías internas ni en las vías internacionales y de la UE.

La Ley 25/2014 y sus Disposiciones Adicionales en relación con Euskadi y Navarra son un potencial jurídico vivo para profundizar en un modelo de soberanía compartida en la acción exterior y europea. Bengoetxea califica el Derecho europeo como el único Derecho común de Euskal Herria<sup>48</sup>, junto al Derecho Internacional:

«el Derecho Comunitario que prima sobre el Derecho propio estatal, regional y local y que en muy importantes ámbitos, armoniza estos Derechos autónomos, una moneda común y una serie de políticas que van desde la económica hasta la social inspiradas y coordinadas a escala europea»<sup>49</sup>.

En las competencias derivadas de los Derechos Históricos, el caso de Euskadi y Navarra y su participación internacional y europea es un instrumento útil, cuyo potencial puede desarrollarse, precisamente a través de las Disposiciones Adicionales 6ª y 7ª de la Ley 25/2014.

Bengoetxea subraya, respecto de la materia fiscal, que:

«en España, la materia fiscal es objeto de una descentralización asimétrica ya que tanto Navarra como la CAPV tienen reconocida su competencia en esta materia: en el caso de los impuestos indirectos y tributos se trata de una competencia de ejecución y gestión y en el caso de los impuestos sobre personas y sociedades se trata de una soberanía fiscal aunque armonizada y coordinada con el resto del Estado para evitar disfunciones. Pues bien, en la medida en que esta materia es objeto de medidas de aproximación de las legislaciones a nivel europeo son los representantes de los gobiernos de los Estados miembros quienes deciden por unanimidad en el Consejo de Ministros. Si se alcanzase dicha unanimidad, piénsese en el impuesto sobre sociedades, sería el Gobierno del Estado español quien decidiese, arrogándose una competencia que el bloque de constitucionalidad no le otorga, sobre la totalidad del Estado español y no sólo sobre el territorio fiscal común. Tanto Navarra como la CAPV verían así su competencia usurpada con la excusa de la única representación estatal en el Consejo»<sup>50</sup>.

Es fundamental facilitar vías de participación de Euskadi y Navarra. La participación es factible mediante vías de colaboración y consulta, mecanismos de participación directa en un marco de competencias fiscales asimétricas.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 148 y 149.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 150.

Otros ejemplos citados por Bengoetxea serían las políticas sociales, de empleo o de educación<sup>51</sup>.

Como fórmulas intermedias de participación y colaboración en la UE, Bengoetxea cita la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con sede en el Senado y función informativa sobre asuntos europeos, así como las Conferencias Sectoriales<sup>52</sup>.

El art. 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el art. 16 del Tratado de la UE, permiten que un representante Sub-estatal, con rango ministerial, represente al Estado miembro en el Consejo. Algo que ya ha sucedido en Alemania, Bélgica, Austria y el Reino Unido. Se trata de una cuestión política y jurídica pendiente en el caso español, dependiente de la voluntad política. Los tratados europeos no imponen limitaciones a esta posibilidad. Más bien facilitan la misma como elemento que depende de la voluntad de cada Estado miembro.

Según Bengoetxea:

«estamos presenciando el nacimiento de un nuevo actor político internacional, la UE, donde la ciudadanía cobra un protagonismo especial plasmado en la Carta de los Derechos Fundamentales y en la propia Constitución<sup>53</sup>. Es importante que en este mundo post-nacional y post-soberano este nuevo agente mundial aporte una visión poli-céntrica menos aferrada al Estado-nación. Mientras tanto, las regiones y naciones sin Estado propio harán bien en explorar todas las vías posibles de colaboración y de coordinación mutua y con las instituciones europeas para ir demostrando que en ese mundo post-nacional la cercanía a la ciudadanía comporta un valor añadido y una fuente de legitimidad y que su incondicional adhesión a los derechos fundamentales hace que cualquier replanteamiento del status constitucional interno deba desdramatizarse, máxime cuando alcancemos esa Federación Europea que suponga que los actuales Estados miembros pasen a constituir la entidades libremente federadas en esa Europa soberana. En ese supuesto, el que Vasconia pueda llegar a ser una región federada en Europa sólo debería inquietar a quienes nieguen la posibilidad de compartir soberanía y resten importancia a la integración europea»<sup>54</sup>.

Algunas de nuestras herramientas jurídicas con mayor potencial son los Derechos Históricos de Euskal Herria, la propuesta de reforma del autogobierno vasco que reside en la actualidad en el Parlamento Vasco<sup>55</sup>, el papel directo de la

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 151 y 152. A estos ejemplos cabe sumar las competencias vigentes derivadas de Derechos Históricos en el Estatuto de Gernika y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 157 y 158.

<sup>53</sup> En referencia al Proyecto de Constitución Europea que no llegó a entrar en vigor.

<sup>54</sup> BENGOTXEA, J., *La Europa «Peter Pan»*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>55</sup> Durante 2018 el Parlamento Vasco ha aprobado unas bases para la redacción del futuro Estatuto.

Comunidad Foral de Navarra en su propio ámbito institucional vigente<sup>56</sup> y, como hemos visto, el proceso de integración internacional y europeo.

## V. CONCLUSIONES

Una aproximación inicial a la problemática de los Derechos Históricos vascos en el contexto internacional y europeo pone de manifiesto que esta cuestión ha sido escasamente abordada dentro del bloque de constitucionalidad. La Constitución de 1978 no aborda directamente la cuestión europea, como tampoco lo hacen el Estatuto de Gernika de 1978, ni la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Nuestro contexto jurídico-político ha sufrido transformaciones más que notables. El concepto de soberanía que manejamos actualmente tiene poco que ver con el que manejábamos en 1978. La soberanía de los Estados se ha transformado en las últimas décadas hacia un modelo de soberanía compartida, sobre la base del respeto a los derechos individuales y colectivos de todas las personas<sup>57</sup>. Además, el ingreso de España en la Unión Europea y su paulatina integración ha generado un nuevo marco jurídico con directas consecuencias en el bloque de constitucionalidad y en el reparto de competencias. El Estado ya no es plenamente soberano, pues buena parte de las competencias exclusivas recogidas en el art. 149 de la Constitución se han visto alteradas por los Tratados comunitarios europeos, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>58</sup>. También se han producido alteraciones sustantivas en materia de Derechos Humanos, como consecuencia de la eficacia directa del Derecho Internacional y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su asunción directa como criterio interpretativo en aplicación del art. 10 de la Constitución.

La Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos internacionales configura un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de los tratados internacionales, la acción exterior y en la UE. Nos encontramos ante un modelo que refleja, parcialmente, los cambios en el concepto de soberanía y en las relaciones exteriores. La participación de las Comunidades Autónomas, mediante diferentes fórmulas, en el ámbito internacional, aparece como una vía de relaciones jurídicas, particularmente en ámbitos inter-

---

<sup>56</sup> Vid., LOPERENA, D., Navarra y el nacionalismo compatible. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

<sup>57</sup> MacCORMICK, N., *Questioning sovereignty*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

<sup>58</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma*, Oñati: IVAP, 1996.

nacionales en los que el desarrollo y ejecución de tratados internacionales pueda afectar a competencias autonómicas.

El hecho diferencial de Euskadi y Navarra se subraya en la Ley 25/2014 con sendas disposiciones adicionales como actualizaciones parciales de los Derechos Históricos de ambas Comunidades Autónomas en su capacidad de acción exterior. Se produce un reconocimiento específico del hecho diferencial y las competencias derivadas de los Derechos Históricos, reconociendo un derecho de participación en la delegación estatal que negocie tratados internacionales, cuando éstos afecten a competencias relacionadas con los Derechos Históricos. El potencial de ambas disposiciones ha sido poco explorado, si bien representa una vía abierta para profundizar en la acción exterior y europea de Euskadi y Navarra, especialmente en el desarrollo y cumplimiento de competencias relacionadas con los Derechos Históricos. Entre ellas, cabe destacar las propias del Concierto y Convenio Económicos<sup>59</sup>, cuya naturaleza pactada podría trasladarse hacia la UE en aspectos con incidencia internacional y europea notable: presupuestos y finanzas públicas, deuda pública, ayudas de Estado, libre competencia, fiscalidad, lucha contra el fraude y la elusión fiscales, por ejemplo. Las dos disposiciones adicionales pueden resultar útiles en materias sectoriales entre las cuales la formalización y desarrollo de tratados internacionales es habitual: Desarrollo Sostenible, cooperación transfronteriza con Iparralde y Aquitania, movilidad y transportes, euskera y cultura, educación o policía pública pueden ser ejemplos relevantes.

Un adecuado desarrollo de la Ley 25/2014 y de las disposiciones adicionales sobre Euskadi y Navarra debe servir para profundizar en un modelo interno de soberanía compartida en las relaciones internacionales y europeas.

Las oportunidades políticas abiertas en la UE son una referencia política y jurídica de importancia para muchas naciones sin Estado. En palabras de ELLIOT, especialmente respecto a Escocia, «lo que no podía obtenerse dentro de los cauces de la tradicional nación-Estado podría ahora conseguirse apelando por encima de ella a una comunidad supranacional con Bruselas como capital»<sup>60</sup>.

El diálogo político es el que debe encauzar soluciones jurídicas para capitalizar acuerdos y nuevas opciones de participación política de las naciones sin Estado, en el ámbito internacional y europeo. Según Elliot:

«el diálogo es la función capital de un gobierno democrático, y a los dos lados de la barrera se encuentran aquellos que, por una razón o por otra, no tienen ningún interés en entablarlo. Sin embargo, con frecuencia, la falta de diálogo

<sup>59</sup> MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La defensa jurídica*, op. cit.

<sup>60</sup> ELLIOT, J. H., *Catalanes y Escoceses. Unión y Discordia*, Barcelona: Taurus, 2018, p. 315.

es el resultado de la falta de imaginación, de la incapacidad para ponerse en el lugar del otro y de entender el poder de las emociones y los sentimientos»<sup>61</sup>.

En este ámbito de diálogo sobre nuevas oportunidades de determinación política, la globalización es también un hecho relevante. El Estado ha dejado de actor único del ámbito internacional, abriendo paso a nuevos modelos de soberanía compartida para la toma de decisiones en un mundo en transformación.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALLI, J. C., Paz y Fueros. Los Derechos Históricos como instrumentos de pacificación, En *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.

-*Derecho Administrativo y Globalización*, Madrid: Thomson-Civitas, 2004.

BAS, L., Flemish activity and perspective at the EU and the UN. En Ezeizabarrena, X. & MacClancy, J. (eds.), *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Cuadernos RIEV, nº 3, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2008.

BASSOLS COMA, M., La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el procedimiento parlamentario de elaboración de la reforma constitucional, *Revista Española de Derecho Administrativo* 155 (Julio-Septiembre 2012).

BENGOETXEA, J., Nationalism and self-determination: the Basque case. En MacCormick & Bankowski (eds.), *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Aberdeen University Press, 1991.

-El futuro de Euskadi y el futuro de Europa. ¿Quién tiene miedo de Europa? En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

-*La Europa «Peter Pan»: el constitucionalismo europeo en la encrucijada*, Oñati: IVAP, 2005.

BOGDANOR, V., Federalism and the nature of the European Union. En *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 369. Carencia de diálogo, particularmente presente en el caso español respecto de Catalunya con sus representantes públicos condenados penalmente mediante Sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, de 14-10-2019, por periodos desde 9 a 13 años de prisión, mientras, en el caso de Escocia, se celebró el 18-9-2014 un referéndum pactado de libre determinación con absoluta naturalidad. Más recientemente, otra Sentencia del Tribunal Supremo de 28-9-2020 (Sala Penal, recurso 203/2020), condenó a la inhabilitación política del Presidente de la Generalitat, Sr. Torra, por su negativa a retirar determinados símbolos de la sede del Gobierno catalán.

- BOGDANOR, V. y VOGENAUER, S., Enacting a British Constitution: some problems, *Public Law* (2008).
- BUCHANAN, A., *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona: Ariel, 2013.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., Sobre el pretendido «derecho a decidir» en Derecho Internacional contemporáneo, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 33 (2012).
- CASTELLS, J. M., *El hecho diferencial de Vasconia*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2007.
- CHRISTAKIS, T., The ICJ Advisory opinion on Kosovo: has international Law something to say about secesión?, *Leiden Journal of Internacional Law*, 24/1 (2011).
- COELLO, C., La Propuesta del Presidente Ibarretxe: ¿Del etnos al demos? Hacia un nacionalismo performativo. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- COELLO, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F., El informe sobre las implicaciones de la independencia de Escocia y su adhesión a la Unión Europea, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014).
- CONNOLLY, C., Independence in Europe: secesión, sovereignty, and the EU, *Duke Journal of Comparative & Internacional Law*, 24, 2013.
- CRIEKEMANS, D., Flanders/Belgium: identity and nacional coexistence, and the representation of the interests of the Belgian federation vis-à-vis the European institutions. En *Euskal Autogobernuaren etorkizuna: eredu en azterketa alderatua eta dimentsio europarra*, Cuadernos RIEV nº 12, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2016.
- ELLIOT, J. H., *Catalanes y Escoceses. Unión y Discordia*, Barcelona: Taurus, 2018.
- EZEIZABARRENA, X., *Los Derechos Históricos de Euskadi y Navarra ante el Derecho Comunitario*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2003.
- Europe & Co-sovereignty, *Oxford Magazine*, num. 226, Oxford, May 2004.
  - Scottish Devolution & Basque Historical Titles. En *Scottish Affairs*, Edinburgh, 2012.
  - Derecho de libre determinación y derecho a decidir: nueva soberanía y Derechos Humanos en el Siglo XXI, *Cuadernos de Derechos Humanos*, 90 (2017).
- FELDMAN, D., None, one or several? Perspectives on the UK's constitution (s), *Cambridge Law Journal* (2005).

- FERNÁNDEZ, T. R., *Los Derechos históricos de los territorios forales*, Madrid: Civitas, 1985.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, D. y TORRADO, J., Autodeterminación en sistemas democráticos. El caso de la consulta en Euskadi, *Revista Vasca de Administración Pública*, 83 (2009).
- FONDEVILA, M., *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea*, Madrid: Reus, 2015.
- FOSSAS, E., Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101 (2014).
- GALLEGO HERNÁNDEZ, A. C., La Ley española de tratados de 2014, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 31 (2015).
- GUIBERNAU, M., *Identidad nacional en la era de la globalización: retos para las naciones sin Estado*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2008.
- HANNUM, H., *Autonomy, sovereignty and self-determination. The accommodation of conflicting rights*, University of Pennsylvania Press, 1990.
- Rethinking self determination, *Virginia Journal of International Law*, 34/1 (1993).
- HERRERO DE MIÑÓN, M., La titularidad de los Derechos Históricos vascos, *Revista de Estudios Políticos*, 58 (1987).
- Autodeterminación y Derechos Históricos. En *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- Derechos Históricos y Constitución*, Madrid: Taurus, 2000.
- España y Vasconia: presente y futuro (consideraciones en torno al Plan Ibarretxe. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- HERRERO DE MIÑÓN, M. y LLUCH, E., Constitucionalismo útil. En *Derechos Históricos y Constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- JAUREGUI, G., *La Comunidad Autónoma del País vasco y las relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1989.
- La globalización y sus efectos en el principio de soberanía. En *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1997.
- Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea. ¿Utopía o ucronía?*, Barcelona: Ariel, 1997.
- El Estado, la Soberanía y la Constitución ante la Unión Europea, *RVAP*, 53/2 (Enero-Abril 1999).



-Un nuevo pacto político para la convivencia: algunas reflexiones desde la perspectiva jurídico-constitucional. En *Jornadas de Estudio sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, J. J., «Principio democrático y derecho a decidir», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 19 (2014).

KARL, J. C., Bavaria is Germany, isn't it? The case of the German Land Bavaria. A historical and political approach. En Ezeizabarrena, X. y MacClancy, J. (eds.), *Sub-State entities and co-sovereignty within the EU*, Cuadernos RIEV nº 3, Eusko Ikaskuntza, 2008.

KEATING, M., Plurinacional democracy and the European order. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

-The Minority Nations of Spain and European Integration. A new framework for autonomy?, *Spanish Cultural Studies*, 1.1 (2000).

-Self-determination, multinational states and the transnational order. En M. van der Valt van Praage y O. Serroo (eds.), *The Implementation of the Right to Self-determination as a Contribution to Conflict Resolution*, Barcelona: UNESCO Catalunya, 1998.

-So Many Nations, So Few States. Accommodating Minority Nationalism in the Global Era. En A-G. Gagnon y J. Tully (eds.), *Struggles for Recognition in Multinational Societies*, Cambridge University Press, 2001.

-Nations without States: minority nationalism in the global era. En Ferran Requejo (ed.), *Democracy and National Pluralism*, Cambridge University Press, 2001.

-Europe's Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government. En Paul Beaumont, Carole Lyons y Neil Walker (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, London: Hart, 2002.

-*The independence of Scotland*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

KYMLICKA, W., Linking self-determination and Human Rights: comments on Peter Jones (2015). En Adam Etinson (ed.), *Human Rights; moral or political?*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

LASAGABASTER, I., La experiencia estatutaria y la vía soberanista. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

-*Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Bilbao: LETE, 2008.

LOPERENA, D., Unidad constitucional y actualizaciones generales y parciales de los Derechos Históricos. En *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*, Donostia-San Sebastián: UPV/EHU, 1985.

-Navarra y el nacionalismo compatible. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.

LOUGHLIN, J., The regional question, subsidiarity and the future of Europe. En *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANCINI, S., Rethinking the boundaries of democratic secesión: liberalism, nationalism, and the right of minorities to self-determination, *International Journal of Constitutional Law*, 6, nº 3-4 (July-October 2008).

-Secession and self-determination. En Rosenfeld, M. y Sajó, A. (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

MacCORMICK, N., Is nationalism philosophically credible? En MacCormick & Bankowski (eds.) *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Aberdeen University Press, 1991.

-*Questioning sovereignty*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: propuestas para una reforma*, Oñati: IVAP, 1996.

-La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar, *Revista Española de Derecho Internacional*, 67/1 (enero-junio 2015).

-Disposición Adicional 6ª. Régimen Foral vasco. Disposición Adicional 7ª. Régimen específico de la Comunidad Foral de Navarra. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

MARTÍNEZ ETXEBERRIA, G., *La defensa jurídica de un Derecho Histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Universidad de Deusto, 2014.

McLEAN, I. y McMILLAN, A., *State of the Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

MEADOWS, M., Constitutional crisis in the United Kingdom: Scotland and the Devolution controversy, *The Review of Politics*, Vol. 39, No. 1 (January 1977).

- MICHALSKA, A. Rights of peoples to self-determination in international law. En MacCormick & Bankowski (eds.), *Issues of Self-Determination, Enlightenment, rights and revolution series*, Aberdeen University Press, 1991.
- MONREAL, G., La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe. En *Jornadas de Estudio sobre la Propuesta Política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati: IVAP, 2003.
- MUELLER, C., Secession and self-determination: remedial right only theory scrutinised, *POLIS Journal* n° 7 (2012).
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L., *Comunidades Autónomas y política europea*, Oñati: IVAP-Civitas, 2000.
- NIETO ARIZMENDIARRIETA, E., Reflexiones sobre el concepto de Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 54 (1999).
- NIKOLAIDIS, K. y WEATHERILL (ed.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PENTASSUGLIA, G., State sovereignty, minorities and self-determination: a comprehensive legal view, *Internacional Journal on Minority and Group Rights*, 9 (2002).
- PÉREZ TREMPES, P., Las competencias en materia internacional y la Unión Europea, *Autonomías*, 22 (1997).
- PONS, X., Legalidad internacional y derecho a decidir, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 27 (2014).
- PRIBA, J., *Sovereignty in Post-Sovereign Society*, Furham: Ashgate, 2015.
- REMIRO BROTONS, A. Comentario general a la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. En Sáenz de Santa María, Díez-Hochleitner, Martín y Pérez de Nanclares (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.
- RIDAO, J., La poderosa y alargada sombra de la STC 103/2008 sobre la Ley vasca de consulta en el ejercicio del «derecho a decidir» un nuevo marco político para Catalunya, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 99-100 (mayo-diciembre 2014).
- RIDAO, J., La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso político del orden constitucional, *Revista de Derecho Político*, n° 91 (2014).
- RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *La dimensión exterior del autogobierno vasco: representatividad, capacidad contractual y responsabilidad pública internacional a través de los Derechos Históricos*, Oñati: IVAP, 2001.

RUIZ VIEYTEZ, E., Réflexions sur la nature de l'autodétermination de la perspective des droits de l'homme, *Les Cahiers du Centre de Recherche Interdisciplinaire sur la Diversité* n° 3 (2012).

-Regulando el derecho a decidir: una propuesta. En *Naciones y Estados en el siglo XXI*, Cuadernos RIEV n° 11, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2015.

-Minority nations and self-determination. A proposal for the regulation of sovereignty processes, *International Journal on Minority and Group Rights*, n° 23-3 (2016).

SCHEFOLD, D., La participación de los Länder alemanes en el proceso de adopción de decisiones de la UE. En *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, Oñati: IVAP, 1996.

SEIDL-HOHENVELDERN, I., Los Länder austríacos y la Unión Europea. En *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, Oñati: IVAP, 1996.

SEYMOUR, M., Secession as a remedial right, *Inquiry: An interdisciplinary Journal of Philosophy*, 50 (2007).

SUNSTEIN, C., Debate: Should Constitutions Protect the Right to Secede? A reply to Weinstock, *Journal of Political Philosophy* n° 9-3 (2001).

THURER, D. y BURRI, T., Self Determination, *Max Planck of Public International Law* (2008).

VAN BOXSTAEL, J. L., La participación de las Comunidades y Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la UE. En *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, Oñati: IVAP, 1996.

VIDMAR, J., Remedial secession in International Law : Theory and (Lack of) practice, *St. Antony's International Review*, n° 6-1 (2010).

VV.AA. Naciones y Estados en el siglo XXI: democracia y derecho a decidir, *Revista Internacional de Estudios Vascos*, Cuadernos n° 11, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 2015.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*, Madrid: Thomson-Reuters/Civitas, 2015.

WEINSTOCK, D., Constitutionalizing the Right to Secede, *Journal of Political Philosophy*, n° 9-2 (2001).

WICKS, E. *The evolution of a Constitution: eight key moments in British constitutional history*, Oxford: Hart Publishing, 2007.