



FACULTAD DE DERECHO

**Análisis comparativo de los modelos constitucionales
español y francés en política exterior ¿Favorece alguno
una mayor estabilidad jurídico-política en las
relaciones diplomáticas?**

Autor: Fernando Dickson Velázquez-Gaztelu

5º E-5

Derecho Constitucional

Tutor: Jorge Alexander Portocarrero Quispe

Madrid

Marzo 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: FINALIDAD Y METODOLOGÍA.....	4
1. Finalidad del trabajo.....	4
2. Estado de la cuestión y problemática.....	5
3. Metodología e hipótesis planteada.....	6
CAPÍTULO I: INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	8
1. Marco Constitucional del Reino de España.....	9
1.1. La jefatura del Estado.....	9
1.2. La presidencia y el Gobierno.....	11
1.3. El papel de otras instituciones.....	13
1.4. Legislación vigente.....	16
2. Marco Constitucional de la República Francesa.....	17
2.1. El presidente de la República.....	17
2.2. El primer ministro y Gobierno.....	20
2.3. El papel de otras instituciones.....	23
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS DE CADA MODELO.....	27
1. La simbología del rey en España y sus vínculos.....	27
2. La supremacía del presidente de la República francesa	30
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS DEBILIDADES DE CADA MODELO.....	34
1. Complejidades suscitadas por las Comunidades Autónomas en España.....	34
2. El fenómeno de la cohabitación en Francia y su posibilidad de bloqueo.....	38
CONCLUSIONES: ¿CUÁL OFRECE UNA MAYOR ESTABILIDAD?.....	41
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....	44

LISTADO DE ABREVIATURAS

CE = Constitución Española

MAEC = Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

AECID = Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

CF = Constitución Francesa

JORF = Diario Oficial de la República Francesa

CCAA = Comunidades Autónomas

TC = Tribunal Constitucional

DIPLOCAT = Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña

INTRODUCCIÓN: FINALIDAD Y METODOLOGÍA

1. FINALIDAD DEL TRABAJO

El presente trabajo tiene por objeto llevar a cabo un análisis comparativo de los modelos constitucionales español y francés en lo que concierne a la dirección de la política exterior en cada uno de los Estados. En Francia, nación dotada de un sistema presidencialista, la dirección gubernamental de la acción exterior la llevan a cabo tanto el presidente de la República como el primer ministro y su gobierno. España, debido a su condición de monarquía parlamentaria, presenta la singularidad de concentrar el poder ejecutivo en la figura del presidente y su gobierno, ostentado Su Majestad el Rey un papel simbólico y de representación.

La finalidad de dicha comparación reside en dirimir cuál de los dos modelos otorga una mayor estabilidad jurídico-política, favoreciendo así la consecución de una diplomacia más efectiva, en términos de hacer avanzar los intereses del Estado. Esta solidez del sistema se entenderá en base a la presencia de algunos de los siguientes preceptos: (i) que exista una fluida colaboración entre todas las instituciones que participan de la política exterior, (ii) que los objetivos e intereses en el ámbito exterior y fijados en la legislación sean permanentes y resistan a los posibles cambios políticos, y (iii) que el mecanismo constitucional establecido permita una rápida adaptación a los nuevos desafíos de nuestra era.

La elección del criterio de estabilidad como elemento para valorar la eficacia de una política exterior se debe a que la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado consagra la unidad y la coherencia como dos principios básicos que deben regir la política exterior española¹. La adecuada realización de ambos solo puede ser precedida por la máxima estabilidad jurídico-política posible. En esencia, sobre la estabilidad reposa la imagen que da un Estado a sus competidores en la esfera internacional. Para poder promover una diplomacia más efectiva, como reza el título del trabajo, un país debe fijar una serie de objetivos que le son vitales y que solo pueden conseguirse a través de un mecanismo constitucional estable y seguro, que favorezca la cooperación entre todas las

¹ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE 26 de marzo 2014).

instituciones y que preste la necesaria estabilidad jurídica para hacer frente a las complejidades del orden internacional. Aquí yace la importancia de la estabilidad a la hora de llevar a cabo una acción exterior certera.

Por otra parte, la elección de la República Francesa y del Reino de España como Estados a comparar se basa en el hecho de que ambos comparten figuras e instituciones similares como son la figura del ministro de Asuntos Exteriores o el papel simbólico que ostentan los Jefes de Estado. Sin embargo, nuestro sistema nacional opta por diferenciar el poder simbólico del ejecutivo, mientras que en Francia el presidente de la República ejerce ambas funciones simultáneamente, delegando algunas de las ejecutivas en su primer ministro. Estas diferencias nos permiten responder a la pregunta que nos concierne en mayor profundidad al nutrir dos modelos distintos la parte analítica de este trabajo.

En definitiva, la idea detrás de este escrito es la de establecer cuál de los dos sistemas favorece una mayor estabilidad jurídico-política, promoviendo así una diplomacia más efectiva. Se establecerán los puntos en común de ambos modelos, pero haciendo hincapié en las complejidades de cada sistema como por ejemplo puede ser el papel de las Comunidades Autónomas en la configuración de la acción exterior en España o el fenómeno de la cohabitación en Francia.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROBLEMÁTICA

El contexto de las relaciones internacionales vive a día de hoy un intenso proceso de cambio, dejando atrás el mundo unipolar dominado por los Estados Unidos de América, bajo cuyo paraguas estaban Francia y España, y avanzando hacia un modelo donde primará la multipolaridad. Esto es, un mundo con distintos núcleos regionales de poder. Para afrontar dicho proceso, urge examinar los mecanismos jurídico-constitucionales que nos rigen, asegurándonos de que presentan la necesaria estabilidad y permanencia para afrontar los numerosos retos que se nos presentan.

En España, dicha estabilidad y unidad en la dirección constitucional de la política exterior han sido puestas en tela de juicio en multitud de ocasiones. A modo de ejemplo, la Sentencia 13/2020 del Tribunal Constitucional que declaraba la institución de acción exterior catalana, «Diplocat» como inconstitucional o por otro lado la falta de consenso

entre las instituciones y fuerzas políticas sobre el dramático giro del gobierno español con respecto a su posición sobre la autonomía del Sahara Occidental que contravino lo dispuesto en la resolución 20/72 de 1965 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Esta aparente falta de unidad y coherencia institucional motiva la necesidad de abordar y estudiar la organización gubernamental de la política exterior española, no por su fondo, cuestión ajena a este trabajo, sino por su forma. El hecho que se cuestione la coherencia de la política exterior española es trascendente al implicar esta falta de unidad que España proyecta una imagen de debilidad tanto a sus aliados como a los países con los que mantiene relaciones diplomáticas complejas. Es por ello que este trabajo se plantea también como objetivo el de comprobar si el engranaje constitucional español realmente es apto para proyectar una imagen de estabilidad y seriedad como país. ¿Hasta qué punto tiene el Reino de España un proyecto o idea sobre cuál es su rol en el mundo? Tenerlo requiere forjar un consenso a través de los distintos grupos parlamentarios e instituciones del Estado, todo tras un largo y tendido debate público. Sin embargo, no parece evidente que se haya producido esta reflexión tan fundamental, lo cual abre un debate sobre el estado de la política exterior española que es necesario abordar.

3. METODOLOGÍA E HIPÓTESIS PLANTEADA

La metodología que regirá el trabajo es de carácter analítico-comparativa, enmarcado en un estudio cualitativo. El afán del escrito es el de comparar y dirimir qué marco constitucional resulta más oportuno y no cuál posee más efectivos, leyes o instituciones encargadas de ejecutar la política exterior.

En un primer lugar, se abordará el estudio exhaustivo de cada modelo, analizando las instituciones presentes, los preceptos constitucionales aplicables y los textos legislativos básicos que rigen la dirección de la política exterior. Una vez realizado, se entrará en el análisis de las fortalezas y complejidades de cada modelo para poder llegar a la conclusión más certera y profunda posible.

La pregunta que guiará la investigación consiste esencialmente en determinar si alguno de los dos modelos constitucionales provee a un Estado de una mayor estabilidad, permitiéndole así ejercer una acción exterior más certera. De conformidad con esta

interrogante, la hipótesis inicial que planteo le otorga al sistema presidencialista de la República Francesa la condición de modelo constitucional más proclive a la estabilidad jurídico-política.

El fundamento de esta hipótesis reside en la posibilidad que tiene el presidente de la República de ejecutar una política exterior con mayor independencia que en nuestro sistema parlamentario. Por ejemplo, según el art. 99 CE, el presidente del Gobierno será elegido por el Congreso de los Diputados lo cual hace que tenga que responder por todas sus actuaciones ante la misma cámara. Este sistema de elección indirecta del presidente da pie a la conformación de gobiernos de coalición con partidos que eventualmente podrían tener unos objetivos distintos en política exterior.

Este hecho resulta muy evidente con relación a la intervención militar del ejército israelí de la franja de Gaza donde las posiciones del Partido Socialista Obrero Español y del partido Sumar no concuerdan, haciendo que el presidente del Gobierno, institución en la que reside la dirección de la política exterior, tenga que realizar concesiones y no pueda ejercer y desarrollar su visión internacional con plena independencia. Otra institución constitucional que limita e incluso obstruye el poder ejecutivo del Gobierno en materia diplomática son las Comunidades Autónomas como analizaremos más adelante.

En cambio, en Francia, el presidente de la República goza de un margen más amplio para ejercer la política exterior que desee, con menos contrapesos e instituciones con visiones dispares. A pesar de que su primer ministro provenga de la mayoría parlamentaria de la Asamblea Nacional, mayoría que puede ser de otro signo político al del presidente, según la doctrina constitucional la política exterior es una *“política reservada”* donde el presidente podrá imponerse frente a su primer ministro². Esta situación acarrea que la voluntad del presidente equivalga a la voluntad de la Nación al residir la potestad de fijación de los objetivos en política exterior exclusivamente en él. Por más que esto conduzca a una mayor eficiencia del sistema, la imagen de la República Francesa quedará sujeta a la estimación y prestigio de su presidente.

² Vie Publique, “Qu’est-ce que le domaine réservé du président de la République?”, *Vie Publique* (disponible en <https://www.vie-publique.fr/fiches/19418-quest-ce-que-le-domaine-reserve-au-president-de-la-republique>)

Este trabajo servirá para corroborar hasta qué punto la hipótesis planteada es correcta y para valorar si efectivamente algo falla en la organización constitucional española, o si por el contrario, la aparente efectividad del sistema francés posee más impedimentos de los imaginados.

CAPÍTULO I: INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En primer lugar, resulta primordial establecer que ambos Estados objeto de comparación en el presente trabajo pertenecen a dos modelos de organización constitucional distintos. Por un lado, el Reino de España goza de un sistema de parlamentarismo racionalizado, modelo que procede del parlamentarismo puro. Su parecido con el parlamentarismo es evidente: los gobiernos son nombrados, controlados y cesados por el poder legislativo. Sin embargo, el parlamentarismo racionalizado se diferencia en que aboga por una estabilidad gubernamental en momentos de mayorías parlamentarias negativas.³ Un ejemplo evidente de esto reposa en el proceder en caso de moción de censura contra el Gobierno. En España, y a diferencia de numerosos países, para que ésta prospere, no sólo debe haber una mayoría contraria al Gobierno vigente, sino que esta mayoría debe ponerse de acuerdo en nombrar a un nuevo candidato a la presidencia.⁴

Por otro lado, el modelo vigente en la República Francesa pertenece a un sistema semipresidencial, donde la labor ejecutiva es compartida entre un jefe de Estado y un primer ministro con el fin de lograr un acercamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo.⁵ Sin embargo, numerosos constitucionalistas argumentan que el sistema francés puede mutar ligeramente hacia un «presidencialismo reforzado» por el predominio que ejerce la jefatura del Estado sobre el primer ministro.⁶

Comprender estas diferencias resultan vitales a la hora de analizar como inciden en la política exterior de ambos Estados y serán objeto de estudio más adelante en el trabajo.

³ Ruiz Robledo, A., “El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos de parlamentarismo racionalizado”, *Revista de las Cortes Generales*, núm.115, 2023, pp.63-88.

⁴ Simón Yarza, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015, pp.87-109.

⁵ Lagos Torres, A., “El extraño sistema semipresidencial: entre el mito y la realidad”, *Derecho Público Iberoamericano*, núm.17, 2020, pp.137-179.

⁶ *Id.*

1. MARCO CONSTITUCIONAL DEL REINO DE ESPAÑA

1.1. La jefatura del Estado

Tal y como reza el art. 56 del Título II de la Constitución Española, el rey ostenta la «*más alta representación del Estado en las relaciones internacionales*» con especial tesón en el caso de las relaciones con las naciones pertenecientes a la «*comunidad histórica*» de España. Esto es una muestra de la singularidad del vínculo entre la Corona española y los países de Iberoamérica. Este precepto, similar al conferido en otras constituciones europeas a los jefes de Estado, llama la atención por la referencia genérica que hace a la función exterior del rey.⁷ Más allá de las atribuciones específicas que contiene el art. 63 CE y que trataremos a continuación, la generalización atribuye a la Corona la personificación de la Nación y es una clara muestra de la «*auctoritas*» con la que el rey desempeña sus funciones internacionales.

Este precepto otorga al rey la posibilidad de asumir el *ius representationis*, que entendido en su sentido más amplio implica que encarna a la nación en la esfera internacional.⁸ De esta manera, el jefe del Estado, a través de una sincronización discreta con el Gobierno expresa la voluntad de éste. En definitiva, el art. 56 CE deja patente un sistema de controles entre los poderes del Estado donde el rey no puede actuar sin un Gobierno que, a su vez, es controlado por las Cortes Generales.

Asimismo, cabe discutir que las facultades conferidas al jefe del Estado despliegan su efectividad desde una doble óptica: «político-simbólica» y «político-jurídica».⁹ La primera de ellas es la ejecutada en virtud del art. 56 CE y opera principalmente a través de la influencia que pueda ejercitar el jefe del Estado. Esto se produce con especial efectividad en el caso de una monarquía por el vasto tejido de contactos y amistades que posee a través del mundo. Esta voluminosa ventaja será tratada con mayor afán más adelante.

⁷ Rodríguez-Piñero, M., “Artículo 56”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.1555-1570.

⁸ Quel López, F.J., “En nombre del Estado: el rey en la política exterior española”, *Política Exterior*, vol. 25, n. 140, 2011, p. 175.

⁹ Aragón Reyes, M., “El papel del rey en la monarquía parlamentaria”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 2004.

El encargo constitucional con relación a la «*comunidad histórica*», lejos de constituir un gesto meramente simbólico en favor de los países hispanoamericanos, ha nutrido un engranaje promovido por el rey Juan Carlos I de fuertes vínculos de cooperación económica y política.¹⁰ A modo de ejemplo, las Cumbres Iberoamericanas, promovidas por la Corona en 1991, que reúnen casi anualmente a las tres naciones de la península ibérica con los países iberoamericanos. Esto es reflejo de la amplitud con la que cabe entender el *ius representationis* del art. 56 CE. Así, la referencia a la «*comunidad histórica*» indica que la Constitución asume una realidad histórica y cultural y le confiere al rey la potestad simbólica de promover y consolidar los lazos y vínculos existentes en ella.¹¹ Además, es fiel reflejo del tradicional papel geopolítico español: servir como puente entre Europa e Iberoamérica.¹²

Asimismo, el art. 63 CE enumera una serie de potestades constitucionales específicas atribuidas en favor del jefe del Estado: «*acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos*», «*manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados*», y «*previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz*».

Reposa en este artículo otra muestra de la naturaleza de papel de árbitro del sistema constitucional ostentado por el monarca. La utilidad de su rol cobra especial sentido cuando es ejercitado a través de la «*auctoritas*» y no de la «*potestas*». En este sentido, y en palabras del constitucionalista Manuel Aragón Reyes, cuando desempeña su labor a través de la facultad de «*advertencia*», con el «*animo*» y con «*la capacidad de ser consultado*».¹³

Sin embargo, no procede entender el art. 63 CE de manera literal. Por ejemplo, en cuanto a «*declarar la guerra y hacer la paz*», ni en las diversas misiones internacionales en las que ha participado España, ni tampoco en el año 2002 cuando el Reino de Marruecos

¹⁰ Quel López, F.J., “En nombre del Estado: el rey en la política exterior española”, *Política Exterior*, vol. 25, n. 140, 2011, p. 175.

¹¹ Rodríguez-Piñero, M., “Artículo 56”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.1555-1570.

¹² Cortada, J., *Spain in the Twentieth-Century World, Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Greenwood Press, Westport, 1980.

¹³ Aragón Reyes, M., “El papel del rey en la monarquía parlamentaria”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 2004.

ocupó la isla Perejil, correspondió al rey manifestar la voluntad del Estado de declarar la guerra o hacer la paz y fueron los gobiernos correspondientes quienes lo hicieron, manteniendo siempre al rey debidamente informado. Así, la adopción de una u otra medida corresponde al Gobierno, institución que entiende y cumple el art. 63 CE manteniendo informado al rey de sus decisiones.¹⁴

Esta enumeración de competencias formales y no materiales, no pueden entenderse sin la figura constitucional del refrendo comprendido en el art. 64 CE. A través de ella, el rey no asume la responsabilidad de sus actos, sino que actúa refrendado por el presidente del Gobierno y los ministros competentes que asumirán la responsabilidades derivadas de los actos. Sin embargo, esta figura también vuelve a traer a colación la colaboración leal y especial que se produce entre los tres poderes que ejercen la política exterior española.¹⁵

En definitiva, la jefatura del Estado representa de manera simbólica y encarna la voluntad del Estado español, pero desempeñando un papel estratégico y fundamental, que analizaremos más adelante, en la creación de estrechos vínculos de confianza con otros líderes o Estados.

1.2. La Presidencia y el gobierno

La potestad gubernamental en las relaciones internacionales emana del art. 97 CE que determina que *«el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado»*. Así, y como concluye el art. 98.2 CE, *«el Presidente dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión»*.

De esta manera podemos comprobar que la acción exterior del Estado, a pesar de estar representada en la más alta instancia por S.M. el rey, es planificada, dirigida y ejecutada por el Gobierno con el presidente a su cabeza, y en sintonía con el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, más adelante MAEC. Sin embargo, y como trataremos más adelante, el peso ostentado por el Gobierno, y particularmente por el

¹⁴ Ripol Carulla, S., “Artículo 63”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.1649-1651.

¹⁵ Aragón Reyes, M., “El papel del rey en la monarquía parlamentaria”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 2004.

MAEC ha menguado levemente en las últimas décadas debido al auge en importancia de otras agencias estatales como el Instituto Cervantes o instituciones como el Congreso de los Diputados o las mismas Comunidades Autónomas, rompiendo así el monopolio poseído por el Palacio de Santa Cruz.¹⁶

La Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, profundiza en el ámbito competencial del presidente del Gobierno y su ministro. A éste corresponde, pero siempre respetando la superioridad jerárquica del presidente, planificar, ejecutar y coordinar la acción exterior del Estado.¹⁷ El matiz introducido referido a la superioridad jerárquica permite al presidente desempeñar un papel activo en las relaciones internacionales. Por lo tanto, podemos afirmar que la importancia y magnitud del papel del Ministro se subroga al interés que tenga el Presidente por la política exterior.

Dentro del vasto ámbito competencial específico otorgado al Gobierno podemos destacar: autorizar la firma y aplicación provisional, antes de remitirlo a las Cortes Generales, en España de los tratados internacionales; nombrar a los jefes de las Misiones Diplomáticas; aprobar la Estrategia de Acción Exterior; y representar a España en las cumbres y celebraciones de tratados internacionales. Finalmente, el refrendar todos los actos del jefe del Estado en materia de acción exterior, al amparo del art. 64 CE.

En suma, la decisión sobre el rumbo de la política exterior española reside en el Gobierno, con el ministro de Asuntos Exteriores respetando la superioridad jerárquica del presidente.¹⁸ Esta premisa es la que dirige e informa la acción del rey, actuando así ambas instituciones conjuntamente y con lealtad. El poder de influencia del monarca en la toma de decisiones no es desdeñable y será analizado más adelante, pero desde un punto de vista jurídico, el rey actúa como el «primer diplomático de España» al servicio de su Gobierno y Nación.

¹⁶ Molina, I., y Rodrigo Rodríguez, F., “Las transformaciones organizativas de la política exterior española”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Num.117, 2002.

¹⁷ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE 26 de marzo 2014).

¹⁸ Carrillo López, M., “Las Funciones del Gobierno”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.382-392.

1.3. El papel de otras instituciones

Por más que la jefatura del Estado y el Gobierno ostenten la inmensa mayoría del poder del Estado en política exterior, el papel de otras instituciones no es despreciable. En primer lugar, cabe referirse a uno de los tres grandes poderes del Estado, las Cortes Generales. Según el art. 94 CE, «*la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos*». La lista de casos enumerada es extensa y nos permite observar la función de garante de la legalidad o de control que ostentan las Cortes Generales en la acción exterior española.¹⁹

Además, las Cortes Generales, en virtud del art. 66.2 CE pueden también ejercer una función de control sobre el Gobierno en cuanto pueden acudir vía resoluciones o proposiciones no de ley a instar al Gobierno a que celebre un tratado internacional determinado.²⁰ De esta manera, las Cortes Generales no solo pueden controlar la acción del Gobierno, sino influir en él políticamente durante el transcurso de una negociación internacional.

Esta función consistente en controlar la ejecución de la política exterior del Gobierno incluye también la aprobación de la partida dedicada a asuntos internacionales en los Presupuestos Generales del Estado, la aprobación de leyes como la notoria Ley 2/2014, y el control oral y escrito a los miembros del Gobierno que participan de la política exterior.²¹ Se completa así la triple configuración de la política exterior española a la que se aludía en páginas anteriores. El rey no puede representar al Estado si el Gobierno no planifica y ejecuta una política exterior, acción que a su vez es fiscalizada por las Cortes Generales.

De todas formas resulta preciso señalar que la función fiscalizadora de las Cortes Generales es limitada por la propia naturaleza de las relaciones internacionales. Existe un

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Díez-Hochleitner, J., “Artículo 94”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.323-335.

²¹ Congreso de los Diputados, “*La diplomacia parlamentaria, un instrumento al servicio de los intereses del Estado y de la comunidad internacional*”, Blog del Congreso de los Diputados, 16 de noviembre de 2022 (disponible en: <https://blog.congreso.es/diplomacia-parlamentaria/>)

entendimiento entre los principales grupos parlamentarios de que la política exterior debe ser una política de Estado y por tanto no sujeta a un debate excesivamente extenso y no suele producirse una oposición frontal del poder legislativo a las decisiones internacionales del ejecutivo.²²

A pesar de esta configuración institucional a nivel nacional, las Comunidades Autónomas y entes de la Administración Local pueden realizar actos en el exterior siempre y cuando estén comprendidos en la Constitución, Estatutos de Autonomía y leyes.²³ No puede decirse que las Comunidades Autónomas tengan política exterior propia, ya que no son Estados con las características necesarias para tenerla y ejecutarla, pero sí pueden actuar fuera de sus fronteras y llevar a cabo una acción exterior.

La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado en su art. 12, reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan oficinas en el extranjero para su promoción exterior, pero enumerando una serie de prohibiciones y límites a su acción. No podrán asumir la representación del Estado, celebrar tratados internacionales con otros Estados, ni perjudicar la política exterior que dirige el Gobierno. Entre todos estos requisitos cabe destacar la obligación que tienen las Comunidades Autónomas de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores de sus actuaciones, viajes y visitas al exterior para que éste pueda proporcionar una serie de directrices. Es decir, que la actuación de las Comunidades Autónomas debe respetar que «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales*» recogido en el art. 149.1 CE.²⁴

Esta posibilidad ofrecida a las Comunidades Autónomas a través del art. 148 CE, que establece una serie de prerrogativas de promoción de su territorio y lengua, resulta evidente que pueda llegar a generar un conflicto con el precepto de «*unidad en la acción exterior*» recogido en la Ley 2/2014. El caso más notorio es sin lugar a dudas el de la labor realizada por la Consejería de Acción Exterior de la Generalidad de Cataluña durante el «proceso».

²² Dorado Frías, F., “La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales”, *Revista de las Cortes Generales*, 1997, pp.36-68.

²³ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE 26 de marzo 2014).

²⁴ Carrillo López, M., “Las Funciones del Gobierno”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.382-392.

Las controversias suscitadas por la acción exterior de las Comunidades Autónomas será tratado extensamente más adelante gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que al tenor del art. 153 CE, corresponde el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, cabe aludir brevemente a la noción de que existen actores o fenómenos no institucionales que ayudan a reforzar la política exterior de un Estado. En el caso español me refiero a deportistas, músicos y escritores que actuando como «embajadores» ejercen una labor de promoción de la cultura y gastronomía española. Este fenómeno, conocido en las relaciones internacionales como «poder blando», consolida la imagen exterior de España, facilitando enormemente la labor ejecutiva de otras instituciones.

A causa de lo antes expuesto, no puede cerrarse este apartado del escrito sin mencionar el papel del Instituto Cervantes y la llamada «diplomacia cultural» que España lleva a cabo de manera tan meritoria. La razón de la importancia de esta forma de diplomacia reside el creciente poder de influencia que tienen las opiniones públicas en la configuración de políticas estatales.²⁵ Así, multitud de gobiernos, entre ellos el español, han apostado convincentemente por la creación y expansión de redes de «diplomacia cultural» con la esperanza de transformar las opiniones públicas en terceros Estados y así contribuir a la buena imagen de España en la esfera internacional. Actualmente, la red del Instituto Cervantes cuenta con 86 centros repartidos en 45 países, y entre otras, ha contribuido a que en 2018 más de 21 millones de personas estuvieran estudiando el español.²⁶

Igualmente, la Agencia Española de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en adelante AECID, contribuye a la red de instituciones que fomentan la «diplomacia blanda» española. Gracias a la inversión gubernamental, España llegó a situarse entre los cinco donantes mundiales a finales de la primera década de los 2000.²⁷ Pese a la minoración de presupuesto, la AECID se mantiene a la vanguardia de la cooperación internacional para el desarrollo y contribuye a afianzar la imagen de España como país

²⁵ Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A., “El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: una reflexión sobre el modelo”, *Real Instituto Elcano*, 2017.

²⁶ Merino, A., “¿Dónde tiene sedes el Instituto Cervantes?”, *El Orden Mundial*, 2020 (disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/sedes-instituto-cervantes/>).

²⁷ Oliví, I., “¿Cumpleaños feliz? 25 años de la AECID”, *Política Exterior*, Vol.27, No.156, 2013.

generoso y humanitario, cuya importancia no puede ser menospreciada. Al son de lo argumentado en el párrafo anterior, potenciar una imagen de país solidario ayuda a ser favorablemente percibido entre la población mundial, lo cual lleva a su vez a ser respetada en el panorama internacional.

1.4. Legislación vigente

Como se ha podido comprobar a lo largo de este capítulo, a parte de la Constitución Española, el texto regulatorio más importante en materia de política es la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Ésta, en su preámbulo apela a la necesidad de establecer una «*armoniosa convivencia*» entre la acción exterior de las Comunidades Autónomas y la política exterior del Gobierno.

La Ley 2/2014 se erige con la función principal de establecer unas directrices que deben guiar la política exterior del Gobierno. Esto se hace a través de una serie de principios rectores como la lealtad institucional, la unidad, la coherencia y la coordinación. Además, delimita unos objetivos que son de obligada consecución para el poder ejecutivo en materia de salud, cambio climático, derechos humanos y turismo.

De tal manera, se puede dictaminar que la Ley 2/2014 guía la actuación de los poderes públicos que participan de la política exterior. Es el marco jurídico que unifica e informa a todas las instituciones y que permite que todas operen dentro de un marco de «*armoniosa convivencia*». En definitiva, el marco constitucional que regula la política exterior del Reino de España responde al principio de Estado social y democrático de Derecho recogido en el art. 1 CE. Nuestro modelo supedita la actuación exterior del poder ejecutivo al control legislativo y judicial, sin olvidar la figura del monarca como institución que encarna al Estado y la pluralidad de éste consagrado en la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA FRANCESA

La particularidad de la Constitución de la V República Francesa de 1958, en adelante CF, reside en el reparto del poder ejecutivo entre la figura del presidente de la República y el primer ministro. En multitud de ocasiones, este reparto no viene delimitado por la propia Constitución u otra ley escrita, sino que es la costumbre y la tradición política la que desempeña el papel de asignación de competencias a cada institución. Estas costumbres datan de los precedentes marcados por el presidente Charles de Gaulle y es el *Conseil Constitutionnel* quien se ha encargado de validar y reconocer estas prácticas. La Constitución Francesa se promulgó en un contexto de guerra fría donde en Francia reinaba una obsesión por conciliar la realidad de un poder e influencia francesa menguantes, pero con una ambición por mantenerse como potencia.²⁸ Así, se buscó un acomodo constitucional, seguido por todos los sucesores de Gaulle, que permitiese ejercer la máxima autoridad posible. Sólo teniendo en cuenta este fenómeno, tan opuesto a la labor exhaustiva de nuestra Constitución por no dejar vacíos legales, podremos abordar el papel que ejerce cada institución.

2.1. El presidente de la República

El precepto constitucional más sustancial que guía las posibles interpretaciones sobre el papel del presidente de la República en las relaciones internacionales es el art. 5 CF. Según éste, el presidente *«es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los tratados»*. A primer vista observamos una connotación de poder simbólico, muy parecido al ostentado por el jefe del Estado en España. Es decir, un encargo de encarnar el Estado al que representan.

Sin embargo, el análisis del mencionado artículo no puede quedarse en su significado meramente simbólico y representativo. El art. 5 CF consagra el papel de árbitro del sistema político del presidente de la República. La fórmula de *«garante»*, trasciende lo simbólico y convierte la figura del presidente en la de asegurador de la continuidad del

²⁸ Bozo, F., *French Foreign Policy since 1945*, Flammarion, Paris, 2012.

Estado.²⁹ Gracias a esto, la tradición y costumbre han abierto la puerta a su intervención en asuntos propiamente reconocidos al primer ministro y Gobierno. Dotar de este significado al art. 5 CF goza de un consenso casi general en la doctrina francesa, permitiendo llevar a cabo una interpretación amplia de las funciones del presidente.³⁰ En definitiva, a pesar de la posibilidad de revisar esta interpretación, en la actualidad el poder ejecutivo ejercido por el presidente se ampara en este precepto y en una tradición seguida desde el presidente De Gaulle y aceptada por la inmensa mayoría de la doctrina.

Consiste esencialmente en una tradición instituida por De Gaulle, arquitecto de la Constitución de 1958, para luchar contra la inestabilidad política. En palabras de Henry Kissinger, «ningún líder en el Siglo XX demostró poseer tales dotes intuitivas».³¹ Es a través de esta noción de trascendencia histórica del contexto constituyente que debe entenderse gran parte del preceptos constitucionales franceses.

Antes de adentrarnos con mayor detalle en el ámbito competencial específico del presidente de la República Francesa en política exterior, conviene analizar el discurso de Charles de Gaulle dado en rueda de prensa el 31 de enero de 1964 y el precedente que marca. Interrogado por las funciones de su propio rol afirma: «*el jefe del Estado, elegido por el pueblo de la nación, es a su vez la fuentes y poseedor del poder*». Asimismo, añade: «*el presidente es el garante del destino de Francia y la República, y en consecuencia se le son conferidos poderes importantes*». Finalmente sentencia: «*existe también la práctica, que depende evidentemente de la voluntad de los hombres*»³².

Este discurso es elemental para poder comprender el alcance del poder ejecutivo del presidente de la República. El precedente que sienta de Gaulle es el de su propia interpretación de su rol, interpretación que a su vez ningún presidente posterior ha modificado. Por lo tanto, entendiendo el art. 5 CF y el discurso de Charles de Gaulle

²⁹ Vie Publique, “Quel est le rôle du président de la République dans les institutions?”, *Vie Publique*, (disponible en: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19414-quel-est-le-role-du-president-de-la-republique-dans-les-institutions>)

³⁰ Ardant, P., “L’article 5 et la fonction présidentielle”, *Pouvoirs, Revue Française d’études constitutionnelles et politiques*, vol. 41, 1987, pp. 38-39.

³¹ Kissinger, H., *Leadership*, Penguin, 2022, p.117.

³² De Gaulle, C., “Conférence de presse du 31 janvier 1964”, *Institut National de l’Audiovisuel*, (disponible en: <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>)

conjuntamente podemos empezar a esclarecer el porqué de la supremacía del presidente en política exterior.

Esta costumbre y tradición política ha sido incluso ratificada por el *Conseil Constitutionnel*, órgano formado con el encargo de velar por el cumplimiento del texto constitucional³³, más comparable, en cuanto a su función interpretativa, a nuestro Tribunal Constitucional que al Consejo de Estado. En su misma página web, y en un apartado dedicado a la interpretación de la CF, recoge la opinión de Gaulle definiendo la Constitución como «*un esprit, une pratique*».³⁴ En el mismo artículo sentencia que, si bien se produce un conflicto competencial entre el presidente y el primer ministro, es más bien el jefe del Estado quien determina la política de la nación.

Todo lo recogido hasta el momento en el presente apartado cobra verdadero significado en momentos en los que el presidente de la República y el primer ministro comparten ideología o provienen del mismo partido político. En los periodos de cohabitación, aquellos resultantes de la victoria de una fuerza opositora en las elecciones legislativas, el reparto de poderes se vuelve aún menos predecible, quedando la interpretación en manos de la coyuntura política del momento. Este será un asunto para un capítulo posterior.

Habiendo realizado un estudio del marco competencial más general, podemos adentrarnos en lo que concierne específicamente a la dirección de la política exterior. En primer lugar, y según el art. 14 CF, «*El presidente acredita a los embajadores ante potencias extranjeras, y los embajadores son acreditados ante él*». Este artículo, es de corte más bien simbólico, similar al conferido al rey en España. Además, y siguiendo lo expuesto por el art. 52 CF, «*El presidente negocia y ratifica los tratados internacionales*».

A los ojos de la doctrina, estos dos preceptos constitucionales sugieren que la diplomacia o política exterior es un «dominio reservado o privilegiado» del presidente de la República. De estos dos fundamentos escritos nace la tradición y costumbre de que es el

³³ Carnota, W., “La Segunda Revolución Francesa: La Transformación del Consejo Constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm.17, 2013, pp.79-94.

³⁴ Conseil Constitutionnel, “Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre?”, *Conseil Constitutionnel*, (disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-partage-des-pouvoirs-entre-le-president-et-le-premier-ministre>).

presidente quien encabeza las delegaciones internacionales francesas y acude a reuniones del más alto nivel como el G7 o Consejos Europeos.³⁵ Además, la práctica marca que si un presidente no puede representar a Francia en algunas de estas cumbres será el primer ministro quien lo haga, pero de común acuerdo con el presidente. Esto compone otro ejemplo de interpretación amplia y extensiva de las facultades del jefe del Estado de la República Francesa. Amén de lo anterior, en periodos de cohabitación la práctica pende del fino hilo de la voluntad y cordialidad entre ambas instituciones y en numerosos casos ambas figuras han representado conjuntamente a la República en el extranjero .

Cabe señalar además que el segundo «dominio reservado» del presidente es en materia de defensa, un ámbito estrechamente ligado a la política exterior. Según el art. 15 CF, «*El presidente es el jefe de los ejércitos y preside los consejos de defensa nacional*». Asimismo, según el Decreto de 14 de enero de 1964, sólo el presidente decide cuando emplear la fuerza nuclear francesa.³⁶

Por lo tanto, y concordando con la Constitución Francesa y la costumbre, podemos afirmar que no sólo ostenta el presidente de la República un poder simbólico y ejecutivo, sino que en política exterior se puede imponer a la voluntad del primer ministro y dirigir, planificar y ejecutar él la acción exterior francesa. A modo anecdótico, la supremacía presidencial es tal, que el inventor del concepto de «dominio reservado» no fue ningún presidente, sino Jacques Chaban Delamas, antiguo primer ministro francés, consciente de su posición de inferioridad constitucional.

2.2. El primer ministro y Gobierno

El anterior apartado deja evidencia del acusado rol que desempeña el presidente de la República en política exterior. Sin embargo, esta acción fruto de la tradición política establecida por Charles de Gaulle no coincide jurídicamente con lo dispuesto en la Constitución Francesa, que atribuye al gobierno la administración política de la nación. Así, según el art. 20 CF, «*el gobierno determina y conduce la política de la nación*» y

³⁵ Vie Publique, “Qu’est-ce que le domaine réservé du président de la République?”, *Vie Publique* (disponible en <https://www.vie-publique.fr/fiches/19418-quest-ce-que-le-domaine-reserve-au-president-de-la-republique>)

³⁶ Decreto n°64-46 de 14 de enero de 1964 relativo a las Fuerzas Aéreas Estratégicas. (JORF 19 janvier 1964).

«*dispose de la administración y de las fuerzas armadas*». Esta consagración del poder ejecutivo en el gobierno y su primer ministro resulta familiar con lo dispuesto por la propia Constitución Española.

Además, el art. 21 del mismo texto constituyente otorga al primer ministro las siguientes funciones: «*dirige la acción del Gobierno*»; «*es el responsable de la defensa nacional*» y «*asegura la ejecución de las leyes*». Estos preceptos indican que a pesar de la preeminencia del presidente de la República en esta materia, no se puede entender la dirección de la política exterior francesa sin contar con la figura del primer ministro y su gobierno.

Asimismo, el art. 19 CF sigue nutriendo de argumentos a la capacidad del primer ministro para ejercer un contrapeso a la visión del jefe del Estado en las relaciones internacionales. Según éste, «*los actos del presidente de la República serán refrendados por el primer ministro, y llegado el caso, por los ministros responsables*». Este precepto nos lleva a plantearnos el hipotético escenario en el cual un primer ministro tenga que refrendar un acuerdo internacional alcanzado por el presidente con el que no esté de acuerdo. La costumbre seguida desde hace medio siglo parecería indicar que al primer ministro no le quedaría otra opción que refrendar los actos ejercidos por un presidente en su «dominio reservado». No tanto por obligación jurídica, que no la tendría, sino por inercia y estabilidad constitucional. Sin embargo, a la luz de la CF se podría argumentar que el presidente de la República debe diseñar una política exterior compartida con su primer ministro, al recaer en éste último la gestión administrativa y política diaria de la nación.³⁷

En esencia, uniendo lo contenido en la norma fundamental francesa y la práctica y costumbre constitucional, podemos establecer que el presidente de la República no puede ejercer su «dominio reservado» en política exterior sin el consentimiento y acuerdo del primer ministro y su mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional. Según el constitucionalista francés Dominique Chagnollaud, a pesar de constituir la política exterior un «dominio reservado» del jefe del Estado, Francia debe hablar con una sola voz en la esfera internacional, implicando esto que debe ser consensuado y negociado con

³⁷ Mulier, T., “La politique étrangère n’est pas un domaine réservé au président de la République”, *Philosophie Magazine*, 29 de marzo 2022 (disponible en <https://www.philomag.com/articles/thibaud-mulier-la-politique-etrangere-cest-pas-un-domaine-reserve-au-president-de-la>).

un primer ministro que también se cree legitimado para intervenir en los asuntos internacionales.³⁸ Esto es, para que el presidente de la República pueda obrar efectivamente en el marco de cumbres internacionales, negociaciones de tratados o en el nombramiento de embajadores, debe contar con el apoyo del primer ministro y su mayoría parlamentaria.

Como hemos mencionado anteriormente, esta situación no reviste una gran dificultad para el jefe del Estado cuando cuenta con un primer ministro de su mismo signo político. Es por el contrario, en periodos de cohabitación cuando por los intereses políticos del primer ministro, éste intenta cobrar protagonismo en la esfera exterior.

Aquí yace la gran debilidad del modelo constitucional francés en la dirección de la política exterior, debilidad que exploraremos con mayor detenimiento más tarde. Por un lado, se presenta como un sistema que permite dar una respuesta rápida y efectiva a las diferentes crisis internacionales que puedan surgir al acumular en la figura de un solo hombre la visión global de lo que quiere encarnar Francia en la escena mundial. Como afirma el constitucionalista Maxime Lefebvre, la política exterior está en el corazón de la soberanía y el modelo francés hereda esta concepción perteneciente al Antiguo Régimen que legitima al rey, el presidente en nuestra época, como el único interlocutor de las grandes potencias más allá de sus fronteras.³⁹ Esta aglutinación del poder decisorio innegablemente facilita una gestión más rápida de cualquier asunto de índole internacional, y permite además plasmar una visión personal y largoplacista.

No obstante, la incertidumbre jurídica y la falta de regulación expresa sobre el reparto específico de funciones entre el jefe de Estado y jefe de Gobierno deja al modelo francés como un sistema indefinido y por ende, débil en momentos de polarización política. La respuesta del Estado francés a la guerra iniciada el 22 de febrero de 2022 en Ucrania fue coherente, veloz y determinante al contar Emmanuel Macron con un primer ministro de su mismo signo político que dejó al presidente de la República determinar cuál sería la posición francesa. En un mundo cada vez más fragmentado y con numerosos focos de

³⁸ Chagnollaud, D., “Qui du chef de l’Etat ou du Premier ministre, conduit la politique étrangère?”, *Libération*, 15 de marzo 2000 (disponible en https://www.liberation.fr/tribune/2000/03/15/qui-du-chef-de-l-etat-ou-du-premier-ministre-conduit-la-politique-etrangere-la-question-s-assortit-d_318246/)

³⁹ Lefebvre, M., “Capítulo V. La acción”, en Maxime Lefebvre ed., *La politique étrangère de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 2019, pp. 87-104.

crisis, esta es la respuesta que necesita plasmar un modelo constitucional: unidad y eficacia de acción. Sin embargo, en el hipotético caso de que la mayoría en la Asamblea Nacional perteneciese a la Agrupación Nacional y Marine le Pen, cuyos lazo con Vladimir Putin son de sobra conocidos, hubiese sido primera ministra se hubiera producido una crisis constitucional con dos instituciones reclamando que recaiga en ellos la dirección de la política exterior. Esto se debe a que la divergencia de objetivos e ideas en política exterior hubiese sido tal, que un choque constitucional sin precedentes hubiese sido inevitable según la lógica empleada por el expresidente del Consejo de Ministros italiano, Giulio Andreotti, «*no desgasta el poder, lo que desgasta es no tenerlo*». Así, ambos políticos hubiesen competido por demostrar que su visión exterior era estatal para no dar signos de inacción o falta de poder a sus votantes.

En suma, el reparto competencial entre ambas figuras ha funcionado hasta la fecha, pero queda por ver si podrá sobrevivir a la creciente polarización política.

2.3. El papel de otras instituciones

Con motivo de lo que numerosos autores consideran un «hiperpresidencialismo»⁴⁰ del modelo constitucional francés, el papel que puede desempeñar el poder legislativo, compuesto en Francia por la Asamblea Nacional (cámara baja) y el Senado (cámara alta), en las relaciones internacionales se ha visto notoriamente mermado. Hasta tal punto es así que muchos consideran a la Asamblea Nacional como una de las cámaras más débiles de cualquier democracia moderna.⁴¹ Alguno de los ejemplos ofrecidos para justificar esta supuesta debilidad son: la dificultad para que un diputado inicie trámites legislativos o proponga enmiendas, que más de la mitad de las iniciativas legislativas del gobierno son aprobadas sin mediar enmienda, y el poder ejercido por los partidos políticos sobre sus propios diputados a través de órdenes de voto.⁴²

Sin embargo, el poder legislativo custodia dos potestades constitucionales, que a pesar de ser limitadas en número son vitales para el funcionamiento de cualquier política exterior

⁴⁰ Lang, J., *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.

⁴¹ Kerrouche, E., “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, *The Journal of Legislative Studies*, 2013, pp.79-108.

⁴² *Ibid.*

eficaz. En primer lugar y según el art. 35 CF, *«la declaración de guerra es autorizada por el Parlamento»* y *«cuando la intervención dure más de cuatro meses, el Gobierno someterá su prolongación al Parlamento»*. Esta potestad de validar cualquier intervención militar francesa, constituye más bien un poder simbólico de legitimación de la declaración que es aprobada en primera instancia por el presidente de la República. Incluso en este caso donde la Constitución confiere un cierto papel al poder legislativo, el alcance de éste es limitado ya que lo verdaderamente importante, la conducción de la guerra, es llevada a cabo exclusivamente por el presidente de la República como «jefe de los ejércitos» sin mediar intervención de la Asamblea Nacional o Senado.⁴³ Esto incide en la noción anteriormente tratada que versa sobre la encarnación del antiguo poder regal en la figura del presidente de la República francesa. En este caso, la habilidad que tiene un Estado de llevar a cabo una guerra es la máxima expresión de la soberanía nacional tal y como se estableció en la Paz de Westfalia en 1648. Aquí, una vez más, se puede constatar que el presidente de la República francesa encarna la voluntad del Estado a través del ostento de la capacidad más primitiva que le pertenece a cualquier nación: la posibilidad de guerrear.

Asimismo, el art. 53 CF confiere al poder legislativo otro ámbito competencial con relación a la política exterior francesa. En concreto, el precepto reza que *«los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, aquellos que comprometen a las finanzas del Estado, aquellos que modifican las disposiciones de naturaleza legislativa, aquellos relativos al estado de las personas, aquellos que acarreen cesión, intercambio o incorporación de territorio, solo pueden ser ratificados o aprobados en virtud de ley»*. De esta manera, una media de cuarenta acuerdos internacionales son aprobados por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional cada año.⁴⁴ No obstante, en caso de que la negociación, poder otorgado exclusivamente al presidente de la República, no fuese del gusto de la Asamblea Nacional, ésta no tendría muchas posibilidades de proceder a su enmienda.

⁴³ Leblond-Masson, R., “Le Parlement et la décision de guerre : retour sur l’article 35 de la Constitution”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 104, 2015, pp.839-862

⁴⁴ Assemblée Nationale, “La ratification des traités”, *Assemblée Nationale*, 2024 (disponible en: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/traites_0709.asp).

Este nuevo caso de «hiperpresidencialismo» del sistema constitucional provocó la intervención del *Conseil Constitutionnel*, figura más parecida a nuestro Tribunal Constitucional que al Consejo de Estado, tras un intento de modificación del reglamento de la Asamblea Nacional para poder intervenir en el contenido de lo acordado en el tratado internacional. Éste sentenció que en el marco de su potestad constitucional, la Asamblea Nacional debía limitarse a ratificar o no un tratado negociado por el presidente de la República.⁴⁵ En cualquier caso, la única vía al alcance del poder legislativo para mostrar su disconformidad con lo propuesto a ratificación sería el de aplazar o posponer la votación, pero de nuevo, es una muestra de un poder más simbólico que real.⁴⁶

Otro hecho, aunque anecdótico, que ilustra el poco peso constitucional concedido al poder legislativo en la formulación de la política exterior francesa es, que a diferencia de España, no existe ninguna pieza legislativa que regule el marco en el que deba producirse la acción exterior francesa. No existe legislación comparable a la española Ley 2/2014 que establece un marco de actuación y de objetivos que guían la política exterior ejecutada por el gobierno.

Por otro lado, el *Conseil d'État*, institución similar al Consejo de Estado en España aunque actúe también como el juez administrativo supremo⁴⁷, puede influir en la política exterior francesa a través de sus decisiones. Así, por ejemplo, lo hizo en su resolución de 13 de febrero de 2008:

Considerando que de los documentos obrantes en autos, en particular de los debates ante el consejo de administración de la OPFRA transcritos en el acta de la reunión del 3 de mayo de 2006, no se desprende que el consejo de administración hubiera evaluado de forma inexacta la situación de la antigua República Yugoslava de Macedonia, la República de Madagascar, y la República Unida de Tanzania en lo que respecta a los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo L. 741-4 del Código de entrada y residencia de

⁴⁵ Beaugendre, C., “La défense par l'Assemblée Nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°1, 2005, pp.189-201.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Conseil d'État, “Les missions du Conseil d'État”, *Conseil d'État*, (disponible en: <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/missions>).

*extranjeros y del derecho de asilo; que, por otra parte, de los autos se desprende que, a pesar de los avances realizados, la República de Albania y la República de Níger no presentaban, en la fecha de la resolución impugnada, en particular por la inestabilidad del contexto político y social específico de cada uno de estos países, las características que justifican su inclusión en la lista de países de origen seguros según el sentido del 2º del artículo L.741-4 de este código.*⁴⁸

En esta resolución, el *Conseil d'État* analizaba la inclusión de una serie de Estados en la lista de países de origen seguros a petición de la Oficina Francesa para la protección de refugiados y apátridas (OFPRA) que demandaba que la República de Albania y la República de Níger fueran incluidos. Así, el *Conseil d'État* rechazó parcialmente la demanda de la OFPRA juzgando que estos dos países no poseían las condiciones políticas y sociales necesarias para ser consideradas seguras. De esta manera, el *Conseil d'État* interfirió directamente en la política exterior francesa debido a que su resolución no posee repercusiones jurídicas exclusivamente, sino que al emitir un juicio político sobre la situación interna de dos Estados provocó también repercusiones diplomáticas.⁴⁹

Finalmente, cabe hacer una breve alusión al poder de moderador e interpretador de la constitucionalidad de las leyes que puede realizar el *Conseil Constitutionnel*. En el caso específico de las relaciones internacionales, el art. 54 CF establece que «*Si el Consejo Constitucional, a la petición del presidente de la República, del primer ministro, por el presidente de una u otra asamblea o por sesenta diputados o sesenta senadores, ha declarado que un acuerdo internacional incluye una cláusula contraria a la Constitución, la autorización de ratificar o aprobar el citado acuerdo internacional no puede producirse antes de una revisión de la Constitución*». Esta figura de «revisión constitucional» equivale a nuestro procedimiento de reforma constitucional comprendido en el Título X de la CE y puede producirse con el voto afirmativo de 3/5 partes de ambas cámaras o a través de un referéndum.

⁴⁸ Resolución del Conseil d'État núm. 295443, de 13 de febrero de 2008 [versión electrónica – Légifrance]. Fecha de la última consulta: 12 de marzo de 2024.

⁴⁹ Dieu, F., “Quand le Conseil d'État se mêle de politique étrangère”, *La Lettre Juridique*, 2010 (disponible en: <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/3209981-jurisprudence-quand-le-conseil-d-etat-se-mele-de-politique-etrangere>).

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS DE CADA MODELO

1. LA SIMBOLOGÍA DEL REY EN ESPAÑA Y SU VÍNCULOS

A primera vista se puede afirmar que reside en la figura del rey la principal virtud del modelo constitucional español en cuanto a la organización de la política exterior. Su consideración coloquial como «primer embajador de España» refleja la notoriedad con la que han ejercido tanto Juan Carlos I como Felipe VI sus prerrogativas constitucionales en el campo de las relaciones internacionales.⁵⁰ Las razones que van a motivar este análisis son abundantes y al realizar posteriormente una comparación con el jefe de Estado francés podremos discernir si en esencia hay algo de único en tener un monarca al frente de la labor diplomática de un Estado.

Dicho análisis no va a sustentarse en esas facultades propiamente correspondientes a la «potestas» que le otorga el texto constitucional, sino que, tras haber ahondado en ellas anteriormente, el objeto de la presente reflexión girará en torno a la «auctoritas»⁵¹ con la que puede obrar gracias a su posición como árbitro del sistema constitucional.

Primeramente, cabe aludir a la propia naturaleza monárquica del sistema constitucional español y la influencia global que de ella se desprende. El vínculo entre monarquía y diplomacia se remonta históricamente hasta tal punto que Montesquieu llegó a afirmar que «*los embajadores encarnan la palabra del príncipe que los envía*».⁵² A pesar de que los tiempos en los que los diplomáticos representaban, no a su Estado, sino a sus monarcas han pasado, los reyes en las monarquías parlamentarias democráticas mantienen la capacidad de encarnar la máxima esencia de su nación.⁵³ En consecuencia de ello, los reyes desde la transición democrática en España han podido no solo cumplir fielmente con sus obligaciones constitucionales que corresponden más a una labor de «diplomacia

⁵⁰ González, M., “El rey, primer embajador de España”, *El País*, 25 de febrero de 2010 (disponible en: <https://omal.info/spip.php?article2034>).

⁵¹ Aragón Reyes, M., “El papel del rey en la monarquía parlamentaria”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2004.

⁵² Gómez Mampaso, V., y Sáenz de Santamaría, B., “Una aproximación a la historia de las relaciones diplomáticas”, *Universidad Pontificia Comillas*, 2001.

⁵³ Priego, A., “La Corona en la diplomacia pública española”, *Comillas Journal of International Relations*, no.1, 2014.

tradicional», sino que han podido asumir unas tareas que, debido a la naturaleza de la institución monárquica, ninguna otra institución hubiera podido asumir.

Estas características singulares que dotan a la monarquía de un aura y peso inimitable son esencialmente tres: (i) la neutralidad política de la que goza la institución que le permite superar las distintas rivalidades o sensibilidades políticas, (ii) la voluntad de permanencia a lo largo del tiempo al ser un cargo hereditario, y (iii) la capacidad de encarnar la voluntad del conjunto de la nación. De éstas nace la singularidad de la institución y los ejemplos de utilidad monárquica en política exterior no pueden entenderse sin ellas.

En primer lugar, tanto la permanencia a largo plazo de la Corona como su neutralidad política hacen del jefe del Estado un interlocutor serio y fiable en las relaciones internacionales. Como argumentan muchos exponentes de las teorías realistas en las relaciones internacionales, la política exterior de un país es la puesta en marcha de una serie de intereses. Así, ya sea en una cumbre internacional o en un encuentro de índole más informal, los interlocutores del rey aprecian que sus ideas y posicionamientos no son fruto de una coyuntura o presión política expresa, sino que reflejan el sentir genuino y permanente del Estado español.

Esto no es baladí, ya que sea cual sea la posición de España en una controversia, las palabras del monarca servirán para discernir lo real de lo puramente político. Esta consideración de la que disfrutaba Juan Carlos I y ahora Felipe VI puede verse por ejemplo reflejada en que con motivo del 75 aniversario de la liberación de Auschwitz, fue Felipe VI el elegido para pronunciar un discurso en nombre de todos sus homólogos internacionales.⁵⁴ Puede, a primer vista, parecer un asunto puramente simbólico y de poco calado real, pero es a través de momentos como este que el rey consigue acertadamente elevar la categoría internacional de España. Esto luego tiene un impacto real en la percepción exterior diaria de la política nacional española. Asimismo, el impacto de este discurso fue mayor al ostentar el rey de España, por herencia histórica, el título de rey de Jerusalén.⁵⁵

⁵⁴ Siminovich, M., “La visita de Felipe VI a Israel como rey de España y de Jerusalén”, *El Confidencial*, 22 de enero de 2020, (disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-01-22/la-visita-de-felipe-vi-rey-jerusalen-456_2423975/).

⁵⁵ Berzosa, D., “¿Por qué Felipe VI es rey de Jerusalén?”, *Real Academia Europea de Doctores*, 2023, (disponible en: <https://raed.academy/por-que-felipe-vi-es-rey-de-jerusalen/>).

Las connotaciones históricas asociadas al título de «rey de España» no solo sirven para elevar el prestigio del país, sino para mantener lazos diplomáticos estrechos con territorios o naciones unidas por ese vínculo monárquico e histórico. El caso más ilustrativo es en el marco de las relaciones bilaterales entre España y los países de Iberoamérica, con especial mención cuando en 1991 el rey Juan Carlos I impulsó las Cumbres Iberoamericanas. El mayor logro de éstas, aparte de superar el proceso de «desencuentros y recelos» tras los procesos de independencia en el Siglo XIX, es el de un «reconocimiento sociológico y cultural de la existencia de una Comunidad».⁵⁶ Según el profesor, Alberto Priego, las Cumbres Iberoamericanas son el «mejor legado internacional que nos deja el rey Juan Carlos I».⁵⁷ En este contexto, Juan Carlos I logró unos avances diplomáticos, que por tensiones ideológicas o políticas, no estaban al alcance de un presidente del Gobierno. Por ejemplo, cuando tomó el papel de mediador en 1999 entre José María Aznar y Fidel Castro para mejorar las complicadas relaciones que ambos líderes mantenían.⁵⁸

Los vínculos internacionales asociados a la condición de ser una monarquía han aportado igualmente a la diplomacia económica y comercial española. El ejemplo más revelador de este desempeño comercial es la línea de alta velocidad ferroviaria Haramain entre Medina y la Meca construida por RENFE. El contrato por valor de 6.700 millones de euros difícilmente hubiera sido concedido a la ferroviaria española si no existiese ese vínculo de amistad entre las monarquías española y saudí.⁵⁹ Incidía con la misma idea el entonces ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, acuñando el término del «rey lobista».⁶⁰ La influencia ejercida internacionalmente por la monarquía española ha sin duda alguna contribuido enormemente a la expansión internacional de numerosas multinacionales.

⁵⁶ Del Arenal, C., “Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 89, 1995.

⁵⁷ Priego, A., “La Corona en la diplomacia pública española”, *Comillas Journal of International Relations*, no.1, 2014.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Elizondo, M., “Así quedó manchado el ‘contrato del siglo’ del AVE a la Meca por las comisiones de Juan Carlos y Corinna”, *El Español*, 7 de julio de 2020 (disponible en: https://www.elspanol.com/invertia/empresas/20200707/manchado-ave-meca-comisiones-juan-carlos-corinna/503200303_0.html).

⁶⁰ Calleja, T., “El rey ‘lobista’: «si no fuera por él, el AVE a la Meca no se habría firmado»”, *Vozpopuli*, 8 de marzo de 2020 (disponible en: https://www.vozpopuli.com/espana/rey-juan-carlos-lobista-ave-meca_0_1334267515.html).

La estabilidad jurídico-política garantizada por tener un jefe del Estado apolítico y perteneciente a una institución con vocación de permanencia histórica es innegable. Como hemos podido comprobar en esta sección, gran parte de las ventajas competitivas que ostenta España con respecto a otras democracias occidentales son fruto de la buena imagen asociada a la institución monárquica. Esto no solo ha facilitado el desarrollo económico y cultural español, sino que permite cumplir uno de los requisitos esenciales que establecimos al principio de este escrito para dotar a un Estado de una política exterior efectiva: la estabilidad institucional. La buena imagen asociada al rey de España se debe en gran parte a la labor de su antecesor, el rey Juan Carlos I. Asimismo, los logros internacionales de Felipe VI lo serán en su día de la princesa de Asturias. Aquí reside el quid de la singularidad monárquica: la transmisión de un legado. Dicha transmisión aleja a la institución de los vaivenes de la actualidad y hacen de la presencia de España en la esfera mundial una presencia sólida, estable y fiable.

Sin embargo, la noción de transmisión de legado no implica necesariamente una ventaja. Esto se ha visto reflejado en el daño que sigue haciendo a la institución los escándalos en los que supuestamente se ha visto inmiscuido el anterior rey. En esencia, los logros, pero también los errores, pertenecen en gran parte a la institución y no a la figura que lo encabeza en un momento determinante, contribuyendo de cierta manera a su debilitamiento. Pese a esta dificultad de renovación o regeneración, propia de una institución hereditaria, el balance positivo es indiscutible y la especialidad de sus logros diplomáticos es que difícilmente hubiesen sido obtenidos por jefaturas de Estado políticas y más propias del modelo francés que exploraremos a continuación.

2. LA SUPREMACÍA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA

No resulta posible entender la naturaleza del poder del presidente de la República Francesa sin hacer alusión al filósofo, Juan Bodino, cuyas reflexiones acerca de la soberanía han configurado e inspirado el Estado francés moderno. En su obra *Los seis libros de la República*, Bodino argumenta que «la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República».⁶¹ De aquí se desprende la convicción, transmitida posteriormente por el jacobinismo, de que la soberanía es un poder en sí mismo, que

⁶¹ Bodino, J., *Los seis libros de la República*. Madrid, Ed. Tecnos, 1986.

permanece durante el tiempo aunque los titulares de dicha soberanía vayan evolucionando. Es el elemento constitutivo del Estado.⁶² De esta manera, la traducción de este poder absoluto y perpetuo son las leyes a través de las cuales se manifiesta la soberanía. En esencia, para explorar la fundamental ventaja del modelo constitucional francés que reposa en la supremacía de su presidente hay que entender a éste como depositario o máxima autoridad de un Estado, que aunque sea de manera temporal, encarna un poder absoluto y perpetuo.

La concentración del poder ejecutivo en el sistema presidencialista francés, tratado en capítulos anteriores, en la figura del presidente de la República obedece a esta lógica, aunque adaptada a la organización política moderna, del carácter absoluto de la soberanía introducida por Bodino. Las ventajas que le confiere a la organización de la política exterior francesa resultan obvias: una mayor estabilidad, claridad en la dirección y permanencia a largo plazo que en otras democracias occidentales. La «hiperactividad» del presidente⁶³, amparada por una Constitución ambigua que le permite inmiscuirse en todos los asuntos de Estado, dota a la política exterior fuerza de un liderazgo fuerte y claro. En definitiva, sus homólogos internacionales saben que todas las decisiones provienen del Palacio del Eliseo, aportando así un elemento de previsibilidad en la acción exterior francesa, menos sujeta a un control entre poderes que en otros países semejantes como puede ser el caso de España.

Además, lo que algunos autores insisten en llamar «hiperpresidencialismo» da pie a una singularidad francesa solo comparable a los Estados Unidos: que el poder ejecutivo ostente casi más interés en la gestión de la política exterior que en la de la política interior. Por ejemplo, el actual presidente Macron ha sufrido acusaciones en Francia de descuidar la política interna en pro de la exterior.⁶⁴ Este fenómeno, fruto indiscutible del amplio abanico de poderes de la institución, explica la ambición francesa de mantener un rango importante en la escena internacional a pesar de haber perdido la condición de gran potencia.⁶⁵ Además, no sería descabado predecir que sin un semejante interés por la acción

⁶² Piana, R.S., “Jean Bodin. Retomando su pensamiento en torno a la crisis de la soberanía”, *Revista de Derecho y Ciencias Penales*, nº12, Universidad San Sebastián, 2009.

⁶³ Lang, J., *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.

⁶⁴ Belin, C., y Zerka, P., “Après les émeutes: l’avenir de la politique étrangère d’Emmanuel Macron”, *European Council on Foreign Relations*, 2023.

⁶⁵ Bozo, F., *French Foreign Policy since 1945*, Flammarion, Paris, 2012.

exterior, Francia podría haberse deshecho, o por lo menos reducido, sus casi 300 cabezas nucleares por evidentes motivos económicos.⁶⁶ Sin embargo, su mantenimiento es signo de orgullo nacional. En definitiva, la mayor ventaja del modelo constitucional francés es precisamente que asegura un cierto interés de la clase política por las relaciones internacionales, condición sine qua non para que un Estado desarrolle una política exterior eficaz y estable.

Asimismo, esta ventaja opera con aún mayor intensidad dado el poco interés que suscita la política exterior en otras naciones semejantes como se produce en el caso de España. Uno de los motivos detrás de este fenómeno es la consecuencia de nuestro modelo constitucional y la complejidad territorial española que hace que los sucesivos gobiernos centrales haya dedicado gran parte de sus esfuerzos a lidiar con ella, convirtiendo la política exterior española en muchos casos en «reactiva y no proyectiva».⁶⁷ En cambio, pese a las dificultades de previsión fruto de la coyuntura internacional actual, el presidente de la República Francesa está plenamente capacitado constitucionalmente para prever y no reaccionar. A modo de ejemplo, no sería descabellado afirmar que Emmanuel Macron es uno de los pocos líderes europeos que se esfuerza en planificar el futuro geopolítico europeo, introduciendo ideas y pensamientos como el de la «autonomía estratégica europea».⁶⁸ Es sin duda alguna el régimen constitucional francés el que permite que sus presidentes actúen de esta manera en la esfera internacional, no sólo porque les obliga a ser proactivos, como ya hemos analizado, sino porque permite que sea el primer ministro el que se encargue de la política interna, dejando tiempo y espacio de planificación al presidente en política exterior.

Sin embargo, para abordar íntegramente las ventajas del modelo francés hay que mencionar el arma de doble filo que supone que un jefe de Estado con tanto poder ejecutivo sea elegido a través de las urnas. Por un lado, un jefe de Estado refrendado por las urnas contribuye a la importancia que le da la institución a la política exterior al estar los franceses «obsesionados por su posición en el mundo».⁶⁹ En consecuencia, los

⁶⁶ Horovitz, L., “France’s nuclear weapons and Europe”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2023.

⁶⁷ Beneyto Pérez, J.M. y Pereira, J.C., *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Universidad San Pablo – CEU, 2015.

⁶⁸ Franke, U. y Varma, T., “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, *European Council on Foreign Relations*, 2019

⁶⁹ Staunton, E., “AUKUS: France’s strategic outcry”, *The Interpreter*, Lowy Institute, 2021.

sucesivos presidentes de la V República han encontrado en las relaciones internacionales la manera de contrarrestar sus pérdidas de popularidad por cuestiones de política interna, como ejemplifican por ejemplo los múltiples intentos fallidos de reformar el sistema de pensiones. Así, se produjo uno de los eventos más sonados de la política internacional del Siglo XX: la oposición del presidente Chirac a la guerra de Irak en el año 2003.⁷⁰ Jacques Chirac encontró en la guerra de Irak la manera de volver a alinearse con el sentir popular del pueblo francés y superar la sensación de estancamiento de su mandato tras los sucesivos fallos acumulados en materia de política nacional.

No obstante, y en concordancia con la doctrina de las relaciones internacionales del *Foreign Policy Analysis*, para entender la política exterior de un Estado hay que comprender los fenómenos y las dinámicas de su política doméstica.⁷¹ De esta manera, la *auctoritas* de un presidente de la República en la escena internacional quedará marcada por su fortaleza o debilidad interior. En contextos de inestabilidad interna, numerosos en los últimos años en Francia: crisis de los chalecos amarillos, reforma de las pensiones, etc., la autoridad del presidente a la hora de negociar con sus interlocutores internacionales se verá menoscabada. Esta sujeción de la autoridad del presidente de la República a su popularidad interna complica la efectividad de la política exterior francesa y lo deja a la merced de que exista una cierta estabilidad interna. Por lo contrario, dicha sujeción no se produce en el caso español al quedar el rey desvinculado de los vaivenes de la política interior y de una ideología política concreta.

En esencia, las aparentes y certeras ventajas del presidencialismo francés de cara a la elaboración de una política exterior no lo son tanto a la hora de abordar y tejer relaciones bilaterales con países no democráticos y de naturaleza más autoritaria o con valores menos compatibles con los franceses. Esta falta de polivalencia en la esfera internacional es consecuencia de la imposibilidad de disociar a un presidente de su ideología. Por ejemplo, el nuevo proyecto de ley de inmigración y asilo presentado en este año 2024 y considerado por muchos como «islamófoba», seguramente recrudezca las relaciones bilaterales de Francia con naciones como Argelia o Marruecos al mancillar la imagen de

⁷⁰ Bozo, F., *French Foreign Policy since 1945*, Flammarion, Paris, 2012.

⁷¹ Hill, C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, London, 2003.

la marca francesa en los habitantes de estos países.⁷² Al provenir este proyecto de ley de la propia jefatura de Estado, el Estado francés entero queda vinculado a ella. Esto por ejemplo, no ocurriría en España en caso de presentarse proyecto semejante ya que si bien perjudicaría al presidente del gobierno en sus relaciones con terceros países, podría actuar el rey como mediador y figura conciliadora al no ver su imagen menoscabada por ningún asunto de índole política.

En definitiva, la supremacía del presidente en el sistema «hiperpresidencialista» francés supone una considerable ventaja a la política exterior francesa, pero deja rehén a ésta de la autoridad o popularidad interna del presidente al apenas existir disociación alguna entre el Estado y la ideología política.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS DEBILIDADES DE CADA MODELO

1. COMPLEJIDADES SUSCITADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA

Como paso previo al análisis de las consecuencias de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, en adelante CCAA, es pertinente acotar, brevemente, el marco legal en el cual se producen.

Las actuaciones acometidas por parte de las diversas administraciones autonómicas en el exterior han sido calificadas por la doctrina como «relaciones con relevancia internacional»⁷³, diferenciándolas así claramente del concepto de «relaciones internacionales», exclusivo al Estado por mandato del art.149.1.3º CE. Dichas relaciones se han traducido en: la visita de delegaciones autonómicas al extranjero, la apertura de oficinas en el exterior y la promoción turística y económica.⁷⁴ Los límites a esta acción

⁷² Human Rights Watch, “*France: Le projet de loi sur l’immigration menace les droits*”, Human Rights Watch, 2024.

⁷³ Janer Torrens, J.D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.26, 2017, pp.13-47.

⁷⁴ *Id.*

son los impuestos tanto por el Tribunal Constitucional como por la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional, en adelante TC, al examinar e interpretar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ha sentenciado que:

*[...] las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art.149.1.3º CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que puedan llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.*⁷⁵

Esta limitación al marco competencial que las CCAA puedan establecer en sus respectivos estatutos de autonomía ha sido la interpretación tradicional mantenida por la jurisprudencia del TC en sucesivas ocasiones. Al delimitar específicamente cuales son las áreas competenciales del Estado, el TC ha dejado vía libre a que las CCAA contemplen un importante margen de actuación exterior.⁷⁶

No obstante, y en el marco de una creciente tensión entre el gobierno central y la Generalitat de Cataluña al tenor de la acción exterior ejercida por ésta, se promulgó la ya citada Ley 2/2014 que introdujo condicionantes importantes en la actividad exterior autonómica.⁷⁷ Resulta interesante recordar que el propio espíritu de la ley era el de garantizar una mejor coordinación entre las distintas instituciones que participan de la política exterior en la búsqueda de mayor armonía y unidad. Así, aunque la ley reconozca

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 85/2016, de 28 de abril [versión electrónica – base de datos Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ref. RTC2016/5197] (FJ 3).

⁷⁶ Janer Torrens, J.D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.26, 2017, pp.13-47.

⁷⁷ *Ibid.*

la pluralidad de entes que conforman la acción exterior española, entre ellas las CCAA en su art. 5, ésta establece una sujeción de las administraciones autonómicas al gobierno nacional y a las directrices de éste.

Pese a la delimitación establecida tanto por la jurisprudencia del TC como por la Ley 2/2014, «la acción exterior autonómica se somete al clásico y eterno conflicto territorial».⁷⁸ A primera vista, las citadas actividades en el exterior de las administraciones autonómicas pueden resultar incluso enriquecedoras para el conjunto de la política exterior española al apoyar a la diplomacia nacional en la promoción turística y económica de las diversas regiones de España. Además, el ámbito competencial previsto legalmente no implica necesariamente un quebrantamiento del principio de unidad en la acción exterior al no comprometer el ámbito de actuación estatal.

Sin embargo, esta colaboración armoniosa entre las distintas administraciones del Estado deviene imposible por la propia dinámica del Estado Autonómico donde las diversas comunidades avanzan a velocidades distintas en un proceso creciente de mayor autonomía política.⁷⁹ Por un lado, surgen aquellas como Cataluña que han instrumentalizado la acción exterior con fines políticos internos y que les ha permitido alimentar la noción de que tienen no solo una personalidad política propia, sino que ésta es diferenciada del resto.⁸⁰ Por otro lado, aquellas CCAA, que podría decirse con menos conciencia de diferenciación con respecto al resto del Estado, han sido influenciadas también por un fenómeno llamado «meetoism».⁸¹ Éste explica que las actuaciones emprendidas por una administración contagiarian o han servido de estímulo para el resto.⁸² En definitiva, otras regiones, que aun careciendo de una personalidad propia tan intensa como en el caso catalán, han querido emular el camino de desarrollo competencial emprendido por éste.

⁷⁸ Moreno Corchete, O., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.6, 2018, pp.155-184.

⁷⁹ Bustos Gisbert, R., “Las tensiones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”, *Junta de Castilla y León*, 2004.

⁸⁰ Moreno Corchete, O., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.6, 2018, pp.155-184.

⁸¹ Duchacek, I., *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Westview Press, London, 1987.

⁸² Moreno Corchete, O., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.6, 2018, pp.155-184.

Las consecuencias de esta competición entre administraciones autonómicas por ver quien logra desempeñar la actuación más amplia desde un punto de vista competencial son perniciosas para el conjunto de la política exterior española. Esto se debe a pesar de no implicarlo necesariamente, abre la puerta a que una administración deslegitime la actuación estatal. El caso más sonado de esto ha sido la actuación llevada a cabo por el *Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña*, en adelante *Diplocat*.

Durante los años del «procés», *Diplocat* operó con unos objetivos frontalmente contrarios a los que tenía la red diplomática nacional. Por ejemplo, a través del pago de al menos 1,5 millones de euros a medios y foros extranjeros para que hablasen del proceso de independencia catalán.⁸³ La actuación de *Diplocat* podría incluso haber llegado hasta el punto de socavar la seguridad del Estado al afirmar Félix Sanz Roldán, antiguo director del Centro Nacional de Inteligencia, que la institución había intentado identificar a los agentes del CNI en el extranjero.⁸⁴

De los ejemplos citados se desprende un verdadero afán por parte de *Diplocat* en suplantar o impedir el normal desarrollo de la política exterior española. Aquí reside la principal debilidad de nuestro modelo constitucional: puede producirse que la diplomacia española tenga también que invertir un gran esfuerzo en contrarrestar las propias actuaciones de administraciones regionales. Aparte de la evidente pérdida de tiempo que supone, la sensación de desorden o falta de lealtad que se genera en el exterior es evidente. Existen pocos casos en las relaciones internacionales como el de *Diplocat*, dónde un Estado tenga que dedicar un importante esfuerzo a convencer a sus aliados de que sólo ellos representan la legitimidad española en el exterior.

Sobre la actuación en el exterior de la Generalitat de Cataluña se pronunció el su Sentencia 135/2020 el Tribunal Constitucional. En ella se proclamó la inconstitucionalidad del *Diplocat* y de varias partes del plan estratégico exterior aprobada por la Generalitat:

⁸³ Olmo, J.M., “El Diplocat pagó a medios y foros extranjeros para generar noticias a favor del ‘procés’”, *El Confidencial*, 25 de abril de 2018 (disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-25/diplocat-transferencias-medios-extranjeros-noticias-proces-independencia-cataluna_1554653/).

⁸⁴ González, M., “El jefe del CNI acusa a la Generalitat de identificar a sus agentes en el extranjero”, *El País*, 20 de marzo de 2013 (disponible en: https://elpais.com/politica/2013/03/19/actualidad/1363726587_697672.html).

[...] Con ello, aunque pudiera considerarse que la formulación de este objetivo se relaciona, en algunos aspectos, con competencias autonómicas, lo hace de tal modo que persigue dar a la comunidad autónoma una apariencia de subjetividad internacional y prevé una participación que no se limita a promover intereses en este ámbito directamente relacionados con el ejercicio de las competencias propias, con lo que supera el límite que supone la proyección exterior de las estatutariamente asumidas y afecta al principio de unidad de acción en el exterior previsto en el art.3.2 a) de la Ley 2/2014, conforme al art.149.1.3 CE.⁸⁵

De esta se desprende que lo ocurrido con la acción exterior de la Generalitat de Cataluña ni es constitucional ni es lo previsto por el modelo constitucional español. Sin embargo, para socavara la unidad de acción en el exterior no es necesario que se lleguen a los límites de *Diplocat*. La mera existencia de 17 acciones exteriores distintas no implica un problema para la diplomacia española, pero al existir éstas existe la posibilidad de que vuelvan a producirse acciones que vulneren el principio de unidad, por mucho que sean a posteriori declaradas ilegales. Por ello, no es tanto un problema de la configuración constitucional, sino del creciente fenómeno de avance competencial autonómico que produce una competición entre las distintas entidades y que da pie a que puedan producirse nuevos episodios de discordancia en política exterior.

2. EL FENÓMENO DE LA COHABITACIÓN EN FRANCIA Y SU POSIBILIDAD DE BLOQUEO

Antes de profundizar en el análisis sobre las consecuencias y peligros que entraña el fenómeno de la cohabitación en la República Francesa, procede definir el concepto y mencionar los dos casos en los que se ha producido bajo el marco constitucional de la V República.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 135/2020, de 23 de septiembre [versión electrónica – Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Ref. 2020/13464].

Según el *Conseil Constitutionnel*, la cohabitación es la situación resultante de una mayoría desfavorable al presidente de la República en la Asamblea Nacional.⁸⁶ Como se desprende del art. 20 CF «*el gobierno es responsable delante del Parlamento*», al presidente le corresponde constitucionalmente la obligación de nombrar un primer ministro que cuenta con el respaldo de una mayoría de parlamentarios. Por lo tanto, en el caso de que las elecciones legislativas produzcan una mayoría contraria al presidente, éste tendrá que nombrar a un rival político como primer ministro.

Esta situación se ha producido en tres ocasiones desde la entrada en vigor de la Constitución de 1958. En primer lugar, con el presidente socialista Mitterrand nombrando al conservador Chirac como primer ministro; con el mismo presidente nombrando al conservador Balladur; y con el presidente Chirac nombrando al socialista Jospin como su premier. Cabe hacer alusión a que desde la reforma constitucional del año 2000, esta situación deviene más improbable al juntar el calendario electoral de las elecciones presidenciales con las legislativas y reduciendo el mandato presidencial de los 7 a los 5 años.⁸⁷ Sin embargo, no es imposible que vuelva a ocurrir, haciendo necesario un profundo estudio sobre su capacidad de producir bloqueo político e inestabilidad. A esto cabe añadir una cierta afeción de los franceses por la cohabitación y por los vuelcos políticos. Según una encuesta elaborada en el año 1999, dos terceras partes de los franceses tenían una visión positiva de la cohabitación.⁸⁸

Uno de los principales efectos que produce la cohabitación es la de dificultar aún más la interpretación constitucional para dirimir el reparto competencial en materia de política exterior.⁸⁹ Como hemos observado en capítulos anteriores, la CF no esclarece de manera clara cuál debe ser el reparto de tareas entre ambas instituciones con relación a las relaciones diplomáticas. A pesar de las construcciones doctrinales de «espacio protegido o reservado» del presidente de la República, el reparto depende en buena medida de un

⁸⁶ Conseil Constitutionnel, “Comment la Constitution organise-t-elle la cohabitation?”, *Conseil Constitutionnel*, 2024, (disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/comment-la-constitution-organise-t-elle-la-cohabitation>).

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Duhamel, O., “Chapitre V. Vices de la cohabitation”, *Le Quinquennat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp.43-53.

⁸⁹ Geoffroy, R., “Et s’il venait à y avoir une cohabitation, quel serait le risque de paralysie en France ?”, *Le Monde*, 7 de mayo de 2022, (disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/05/07/cohabitation-en-france-le-risque-de-paralysie-politique-est-il-reel_6125100_4355770.html).

entendimiento entre ambos actores.⁹⁰ Es evidente que este entendimiento resulta especialmente complejo si ambas figuras pertenecen a familias políticas rivales.⁹¹

En los casos reales antes mencionados, el entendimiento fue logrado a través del nombramiento de ministros de Defensa y Asuntos Exteriores que fueran de confianza de ambos líderes políticos. Sin embargo, y en el contexto de una creciente polarización política en Occidente y de la posibilidad real de que la Agrupación Nacional de Marine le Pen triunfe en las urnas, resulta difícil predecir que una cohabitación futura fuese igual de cordial. Además, el contexto geopolítico en el cual se produjeron las anteriores cohabitaciones es drásticamente opuesto al de la actualidad. A finales del siglo pasado, imperaba la teoría extendida por Francis Fukuyama en su libro *El fin de la historia y el último hombre* que declaraba el fin de la confrontación ideológica del Siglo XX y asumía que el modelo democrático liberal iba a ser el imperante durante décadas.⁹² A pesar de que la predicción no se ha cumplido, el contexto político de Occidente era así, produciendo una convergencia ideológica casi nunca vista entre distintas fuerzas políticas, facilitando enormemente la colaboración leal entre instituciones en un contexto de cohabitación. En consecuencia de lo anterior, la relativa armonía institucional que reinó durante las últimas tres cohabitaciones difícilmente volverá a producirse, con incalculables repercusiones en las relaciones diplomáticas francesas.

El reparto competencial indeterminado por la Constitución Francesa es sin duda el talón de Aquiles del sistema constitucional francés, complicación acentuada cuando no existe ese «entendimiento» entre las dos instituciones que conforman el poder ejecutivo. A día de hoy, la política exterior posee grandes connotaciones ideológicas en cualquier democracia liberal. Desde la guerra entre Hamás e Israel a la invasión rusa de Ucrania, todas las crisis diplomáticas dividen a las sociedades como pocas veces habían hecho antes. Tomando como ejemplo el reciente ataque de Hamás a Israel en octubre de 2023, los votantes más posicionados a la derecha han defendido la causa israelí vehementemente, mientras que los partidos de la izquierda francesa como «La Francia

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Ferrié, J.N., “La cohabitation fait du président de la République l’adversaire politique du gouvernement”, *Le Monde*, 4 de junio de 2022, (disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/06/04/la-cohabitation-fait-du-president-de-la-republique-l-adversaire-politique-du-gouvernement_6128912_3232.html).

⁹² Fukuyama, F., *The end of History and the last man*, Free Press, 1992.

Insumisa» han sido acusados de antisemitismo con motivo de algunas de sus reacciones al ataque.⁹³ Dado este contexto, una cohabitación en Francia entre fuerzas políticas con grandes divergencias en política exterior, debilitaría la diplomacia francesa.

Numerosas son las veces que hemos estipulado que para que una política exterior sea efectiva debe existir una cierta unidad y lealtad institucional para poder reaccionar de manera eficaz y rápida a las distintas crisis internacionales que vayan surgiendo. En caso de existir a día de hoy una cohabitación entre el presidente Macron y una primera ministra Le Pen, cuestiono hasta qué punto existiría esa fundamental unidad. En cambio, la situación más probable sería que ambos políticos intentarían apropiarse de la ejecución de relaciones diplomáticas para poder obtener un rédito político a cambio. Esta inestabilidad jurídico-política que puede surgir de estas situaciones hace que se cuestione si una reforma constitucional en cuanto a la dirección de la política exterior es necesaria en Francia. Si al menos el reparto competencial quedase claramente determinado en el texto constitucional, la posibilidad de bloqueo o de conflicto institucional disminuiría notoriamente.

Esta situación de competición institucional resulta sin duda imposible en el modelo constitucional español gracias a la neutralidad política de la institución de la Corona. En España, ambas instituciones se complementan en la ejecución de la política exterior y no puede ninguna actuar sin lealtad, transparencia y unidad con respecto a la otra. Sin embargo, en caso de cohabitación en Francia, la falta de regulación legal deja a la merced de la voluntad política el que haya unidad institucional.

CONCLUSIONES: ¿CUÁL OFRECE UNA MAYOR ESTABILIDAD?

Al inicio de este trabajo, se planteó la hipótesis de que sería el modelo constitucional francés el que ofrecería mayores garantías de estabilidad jurídico-política, y que por tanto otorgaría mayor efectividad a la diplomacia francesa. Sin embargo, y pese a ser certero el argumento de que la concentración de poder ejecutivo en la figura del presidente de la

⁹³ Bassets, M., “Le Pen intenta abanderar la lucha contra el antisemitismo para culminar la normalización de su partido”, *El País*, 10 de noviembre de 2023, (disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-11-10/le-pen-intenta-abanderar-la-lucha-contra-el-antisemitismo-para-culminar-la-normalizacion-de-su-partido.html>).

República ofrece ventajas, a lo largo de la elaboración de este escrito he ido descubriendo que este «superpresidencialismo» esconde peligros quizás no aparentes desde un inicio.

Uno de los requisitos señalados en la introducción para medir la estabilidad del sistema era « (iii) que el mecanismo constitucional establecido permita una rápida adaptación a los nuevos desafíos de nuestra era». Pues bien, en el caso de la República Francesa la adaptación puede no ser tan rápida cuando la imagen del Estado queda tan ligada y vinculada a la imagen de su presidente. Al encarnar el presidente a la Nación y al asumir la plenitud del poder ejecutivo en política exterior, su impopularidad será también la impopularidad de Francia en la escena internacional. Esto empaña el desarrollo de una política exterior verdaderamente eficaz al dificultar la relaciones bilaterales de Francia con países «no democráticos» y que tienen mayor probabilidad de estar en desacuerdo con los posicionamientos ideológicos del presidente francés. Así, el sistema constitucional francés carece de institución o figura que encarne la voluntad y el sentir del país sin connotaciones políticas.

Otro aspecto que entorpece la asunción de la hipótesis inicial es la posibilidad de deslealtad institucional que puede surgir en periodos de cohabitación. También en la introducción se asentó « (i) una fluida colaboración entre todas las instituciones que participan de la política exterior» como otro baremo a la hora de medir la eficacia de una política exterior. Como se ha analizado de manera extensa en el anterior capítulo, el riesgo real que existe de cohabitación y la falta de cultura política actual para lidiar con ella merman la estabilidad jurídico-política del sistema francés.

Por otro lado, aunque sea cierto que el sistema español posea mayores contrapesos, lo cual puede restar eficacia y rapidez a la política exterior española, y por mucho que existan tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con relación a la acción exterior que éstas desarrollan, la lealtad institucional y la posibilidad de adaptarse a nuevos desafíos es mucho mayor que en el caso francés.

Por lo tanto, considero que es el modelo constitucional español el que, a pesar de sus imperfecciones, otorga una mayor estabilidad jurídico-política, y permite así la consecución de una diplomacia más efectiva. La concentración de la cuasi totalidad de la toma de decisiones en la figura del presidente del Gobierno dota al sistema de eficacia y

rapidez; el control ejercido por las Cortes Generales permite fiscalizar esta acción gubernamental; y la simbología que encarna el rey junto con su condición apolítica permiten que España pueda tejer relaciones con países de distinta naturaleza política y cultural.

La política exterior española se presta con facilidad a la crítica por su falta de aspiración y de visión a largo plazo. Sin embargo, sería erróneo e injusto achacar los fallos de nuestra política exterior a la organización constitucional del Estado. Si en ocasiones nuestra presencia en la escena internacional es poco ambiciosa no es por el marco constitucional que regula nuestra política exterior, marco que si tuviéramos verdadero interés en conseguirlo nos permitiría desarrollar una política exterior altamente eficaz.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

1. Legislación

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE 26 de marzo 2014).

Decreto nº64-46 de 14 de enero de 1964 relativo a las Fuerzas Aéreas Estratégicas. (JORF 19 janvier 1964).

2. Jurisprudencia

Resolución del Conseil d'État núm. 295443, de 13 de febrero de 2008 [versión electrónica – Légifrance]. Fecha de la última consulta: 12 de marzo de 2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 85/2016, de 28 de abril [versión electrónica – base de datos Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Ref. RTC2016/5197] (FJ 3). Fecha de la última consulta: 15 de marzo de 2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 135/2020, de 23 de septiembre [versión electrónica – Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado Ref. 2020/13464]. Fecha de la última consulta: 20 de marzo de 2024.

3. Obras doctrinales

Aragón Reyes, M., “El papel del rey en la monarquía parlamentaria”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2004.

Ardant, P., “L'article 5 et la fonction présidentielle”, *Pouvoirs, Revue Française d'études constitutionnelles et politiques*, vol. 41, 1987, pp. 38-39.

Beaugendre, C., “La défense par l'Assemblée Nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº1, 2005, pp.189-201.

Belin, C., y Zerka, P., “Après les émeutes: l'avenir de la politique étrangère d'Emmanuel Macron”, *European Council on Foreign Relations*, 2023.

Beneyto Pérez, J.M. y Pereira, J.C., *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Universidad San Pablo – CEU, 2015.

Bodino, J., *Los seis libros de la República*. Madrid, Ed. Tecnos, 1986.

Bozo, F., *French Foreign Policy since 1945*, Flammarion, Paris, 2012.

Bustos Gisbert, R., “Las tensiones del Estado Autonómico ante el proceso de reforma estatutaria”, *Junta de Castilla y León*, 2004.

Carnota, W., “La Segunda Revolución Francesa: La Transformación del Consejo Constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm.17, 2013, pp.79-94.

Carrillo López, M., “Las Funciones del Gobierno”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.382-392.

Cortada, J., *Spain in the Twentieth-Century World, Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Greenwood Press, Westport, 1980.

Del Arenal, C., “Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 89, 1995.

Díez-Hochleitner, J., “Artículo 94”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.323-335.

Dorado Frías, F., “La autorización parlamentaria de la conclusión de los tratados internacionales”, *Revista de las Cortes Generales*, 1997, pp.36-68.

Duchacek, I., *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among and Across Nations*, Westview Press, London, 1987.

Duhamel, O., “Chapitre V. Vices de la cohabitation”, *Le Quinquennat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp.43-53.

Franke, U. y Varma, T., “Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy”, *European Council on Foreign Relations*, 2019

Fukuyama, F., *The end of History and the last man*, Free Press, 1992.

Gómez Mampaso, V., y Sáenz de Santamaría, B., “Una aproximación a la historia de las relaciones diplomáticas”, *Universidad Pontificia Comillas*, 2001.

Hill, C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, London, 2003.

Horowitz, L., “France’s nuclear weapons and Europe”, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2023.

Janer Torrens, J.D., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.26, 2017, pp.13-47.

Kissinger, H., *Leadership*, Penguin, 2022, p.117.

Kerrouche, E., “The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?”, *The Journal of Legislative Studies*, 2013, pp.79-108.

Lagos Torres, A., “El extraño sistema semipresidencial: entre el mito y la realidad”, *Derecho Público Iberoamericano*, núm.17, 2020, pp.137-179.

Lamo de Espinosa, E. y Badillo Matos, A., “El Instituto Cervantes y la diplomacia cultural en España: una reflexión sobre el modelo”, *Real Instituto Elcano*, 2017.

Lang, J., *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Leblond-Masson, R., “Le Parlement et la décision de guerre : retour sur l’article 35 de la Constitution”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 104, 2015, pp.839-862

Lefebvre, M., “Capítulo V. La acción”, en Maxime Lefebvre ed., *La politique étrangère de la France*, Presses Universitaires de France, Paris, 2019, pp. 87-104.

Molina, I., y Rodrigo Rodríguez, F., “Las transformaciones organizativas de la política exterior española”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, Num.117, 2002.

Moreno Corchete, O., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.6, 2018, pp.155-184.

Olivié, I., “¿Cumpleaños feliz? 25 años de la AECID”, *Política Exterior*, Vol.27, No.156, 2013.

Piana, R.S., “Jean Bodin. Retomando su pensamiento en torno a la crisis de la soberanía”, *Revista de Derecho y Ciencias Penales*, nº12, Universidad San Sebastián, 2009.

Priego, A., “La Corona en la diplomacia pública española”, *Comillas Journal of International Relations*, no.1, 2014.

Quel López, F.J., “En nombre del Estado: el rey en la política exterior española”, *Política Exterior*, vol. 25, n. 140, 2011, p. 175.

Ripol Carulla, S., “Artículo 63”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.1649-1651.

Rodríguez-Piñero, M., “Artículo 56”, en Rodríguez-Piñero, M. y Casas Baamonde M.A. (comp.), *Comentarios a la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp.1555-1570.

Ruiz Robledo, A., “El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos de parlamentarismo racionalizado”, *Revista de las Cortes Generales*, núm.115, 2023, pp.63-88.

Simón Yarza, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015, pp.87-109.

Staunton, E., “AUKUS: France’s strategic outcry”, *The Interpreter*, Lowy Institute, 2021.

4. Recursos de internet

Assemblée Nationale, “La ratification des traités”, *Assemblée Nationale*, 2024 (disponible en: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/traites_0709.asp).

Bassets, M., “Le Pen intenta abanderar la lucha contra el antisemitismo para culminar la normalización de su partido”, *El País*, 10 de noviembre de 2023, (disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-11-10/le-pen-intenta-abanderar-la-lucha-contra-el-antisemitismo-para-culminar-la-normalizacion-de-su-partido.html>).

Berzosa, D., “¿Por qué Felipe VI es rey de Jerusalén?”, *Real Academia Europea de Doctores*, 2023, (disponible en: <https://raed.academy/por-que-felipe-vi-es-rey-de-jerusalen/>).

Calleja, T., “El rey ‘lobista’: «si no fuera por él, el AVE a la Meca no se habría firmado»”, *Vozpopuli*, 8 de marzo de 2020 (disponible en: https://www.vozpopuli.com/espana/rey-juan-carlos-lobista-ave-meca_0_1334267515.html).

Congreso de los Diputados, “*La diplomacia parlamentaria, un instrumento al servicio de los intereses del Estado y de la comunidad internacional*”, Blog del Congreso de los Diputados, 16 de noviembre de 2022 (disponible en: <https://blog.congreso.es/diplomacia-parlamentaria/>).

Conseil Constitutionnel, “Quel partage des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre?”, *Conseil Constitutionnel*, (disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-partage-des-pouvoirs-entre-le-president-et-le-premier-ministre>).

Conseil Constitutionnel, “Comment la Constitution organise-t-elle la cohabitation?”, *Conseil Constitutionnel*, 2024, (disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/comment-la-constitution-organise-t-elle-la-cohabitation>).

Conseil d’État, “Les missions du Conseil d’État”, *Conseil d’État*, (disponible en: <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/missions>).

Chagnollaud, D., “Qui du chef de l’Etat ou du Premier ministre, conduit la politique étrangère?”, *Libération*, 15 de marzo 2000 (disponible en https://www.liberation.fr/tribune/2000/03/15/qui-du-chef-de-l-etat-ou-du-premier-ministre-conduit-la-politique-etrangere-la-question-s-assortit-d_318246/).

De Gaulle, C., “Conférence de presse du 31 janvier 1964”, *Institut National de l’Audiovisuel*, (disponible en: <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00382/conference-de-presse-du-31-janvier-1964.html>).

Dieu, F., “Quand le Conseil d’État se mêle de politique étrangère”, *La Lettre Juridique*, 2010 (disponible en: <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/3209981-jurisprudence-quand-le-conseil-d-etat-se-mele-de-politique-etrangere>).

Elizondo, M., “Así quedó manchado el ‘contrato del siglo’ del AVE a la Meca por las comisiones de Juan Carlos y Corinna”, *El Español*, 7 de julio de 2020 (disponible en:

https://www.lespanol.com/invertia/empresas/20200707/manchado-ave-meca-comisiones-juan-carlos-corinna/503200303_0.html).

Ferrié, J.N., “La cohabitation fait du président de la République l’adversaire politique du gouvernement”, *Le Monde*, 4 de junio de 2022, (disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/06/04/la-cohabitation-fait-du-president-de-la-republique-l-adversaire-politique-du-gouvernement_6128912_3232.html).

Geoffroy, R., “Et s’il venait à y avoir une cohabitation, quel serait le risque de paralysie en France ?”, *Le Monde*, 7 de mayo de 2022, (disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2022/05/07/cohabitation-en-france-le-risque-de-paralysie-politique-est-il-reel_6125100_4355770.html).

González, M., “El rey, primer embajador de España”, *El País*, 25 de febrero de 2010 (disponible en: <https://omal.info/spip.php?article2034>).

González, M., “El jefe del CNI acusa a la Generalitat de identificar a sus agentes en el extranjero”, *El País*, 20 de marzo de 2013 (disponible en: https://elpais.com/politica/2013/03/19/actualidad/1363726587_697672.html).

Human Rights Watch, “*France: Le projet de loi sur l’immigration menace les droits*”, Human Rights Watch, 2024.

Merino, A., “¿Dónde tiene sedes el Instituto Cervantes?”, *El Orden Mundial*, 2020 (disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/sedes-instituto-cervantes/>).

Mulier, T., “La politique étrangère n’est pas un domaine réservé au président de la République”, *Philosophie Magazine*, 29 de marzo 2022 (disponible en <https://www.philomag.com/articles/thibaud-mulier-la-politique-etrangere-nest-pas-un-domaine-reserve-au-president-de-la>).

Olmo, J.M., “El Diplocat pagó a medios y foros extranjeros para generar noticias a favor del ‘procés’”, *El Confidencial*, 25 de abril de 2018 (disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-25/diplocat-transferencias-medios-extranjeros-noticias-proces-independencia-cataluna_1554653/).

Siminovich, M., “La visita de Felipe VI a Israel como rey de España y de Jerusalén”, *El Confidencial*, 22 de enero de 2020, (disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-01-22/la-visita-de-felipe-vi-rey-jerusalen-456_2423975/).

Vie Publique, “Qu’est-ce que le domaine réservé du président de la République?”, *Vie Publique* (disponible en <https://www.vie-publique.fr/fiches/19418-quest-ce-que-le-domaine-reserve-au-president-de-la-republique>)

Vie Publique, “Quel est le rôle du président de la République dans les institutions?”, *Vie Publique*, (disponible en: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19414-quel-est-le-role-du-president-de-la-republique-dans-les-institutions;>)