

Revista catalana de dret públic

CONSTITUCIONAL / GENERAL

A vueltas con la acción exterior de las CCAA. Comentario a la STC de 22 de diciembre de 2016, sobre la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y relaciones con la Unión Europea – Joan Ridao Martín

🕒 1 de febrer de 2017

👤 EAPC

💬 LEAVE A COMMENT



Como es conocido, el Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado, ni que sea parcialmente, el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno del Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de

relaciones con la UE. En ella, el Tribunal, haciendo seguidismo de su doctrina consolidada, reconoce nuevamente la posibilidad de que las comunidades autónomas lleven a cabo actividades con proyección exterior, aunque haciendo uso de un tono tan preventivo como innecesario para advertirlas que deben respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales *ex art. 149.1.3 CE*. Así, recuerda, una vez más, que no toda la actividad exterior puede identificarse como materia de relaciones internacionales y que los elementos esenciales de la competencia estatal vedados a las CCAA son la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado.

En este sentido, podría decirse que la sentencia adopta un inevitable cariz interpretativo. No en vano, por ejemplo, declara que la ausencia de una mención expresa a las competencias exclusivas del Estado en la Ley enjuiciada no determina la inconstitucionalidad de diferentes preceptos. Con todo, enfatiza, para no

incurrir en inconstitucionalidad, que la acción exterior de Cataluña ha de realizarse de forma coordinada con el Estado con el fin de que queden garantizados los objetivos de la política exterior del Gobierno español.

En una línea análoga, estima que la expresión «actor internacional activo» [(art. 1.1.b) y art. 4.a)] no supone atribuir a la Comunidad el carácter de sujeto internacional, de modo que nada impide que las comunidades puedan presentarse como actores internacionales que realizan actuaciones en el exterior siempre que «[...] lo permita el Estado y actuando siempre en el marco de las competencias propias de las CCAA». En este punto, es de subrayar que, en un voto particular, el magistrado Xiol Ríos manifiesta su discrepancia con la mayoría, afirmando que la sentencia debería haber aclarado que las CCAA no pueden ser consideradas sujetos de derecho internacional pero sí «actores subestatales» o «actores gubernamentales no centrales», aptos para desarrollar una actividad con proyección internacional que no ha de estar supeditada a la autorización del Estado, puesto que tal facultad viene definida por el sistema de distribución competencial.

Más relevante parece el pronunciamiento sobre los «acuerdos de colaboración» (art. 2 d), donde el Tribunal señala que dichos acuerdos son constitucionales en los términos del art. 195 EAC, esto es, referidos a las materias competencia de la Comunidad Autónoma y siempre que no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, en el sentido de suscribir acuerdos internacionales administrativos, no normativos, en coordinación con el Estado.

Por el contrario, el TC declara inconstitucionales y nulos aquellos preceptos que atribuyen a Cataluña competencias que entiende reservadas en exclusiva al Estado; y entre ellos, los dirigidos a promover el establecimiento de relaciones «bilaterales» de Cataluña con otros países o los que configuran la denominada «diplomacia pública» de la Generalitat. En efecto, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso del art. 3.e), referido al «reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», por considerar que habilitaría a la Generalitat de Catalunya «para apoyar procesos de independencia en otros Estados», porque ello corresponde solamente al Estado como sujeto de derecho internacional público.

Por lo que se refiere al art. 26.1.e), sobre el establecimiento por la Generalitat de relaciones institucionales con cuerpos consulares de estados extranjeros presentes en Cataluña y a la promoción por la Comunidad Autónoma del establecimiento de consulados en otros países, estima que supone la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde, por ser propia del Estado. De esta forma, asevera, la posibilidad de que la Generalitat se relacione con una oficina consular «para potenciar las relaciones bilaterales [...] puede suponer un condicionamiento o menoscabo para la política exterior del Estado español», extremo éste cuestionado cabalmente, en su voto particular, por el magistrado Xiol Ríos, por considerar que no se trata en ningún caso del establecimiento de relaciones consulares sino de «relaciones institucionales con cuerpos consulares foráneos».

En relación a los apartados i), j), k) y 1) del art. 2, así como la regulación contenida en el art. 38, que configuran la llamada «diplomacia pública» como una actuación exterior no vinculada estrictamente a las competencias de la Generalitat, y que tiene como destinatarios a sujetos de derecho internacional, el TC declara que no respeta la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales ni sus funciones de dirección de la política exterior. Aduce para ello que la promoción exterior de Cataluña, prevista en el Estatuto (art. 200), «no ampara la “diplomacia pública”» y que la promoción de la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña fue en su día considerada

conforme a la Constitución (STC 31/2010, de 28 de junio) en la medida en que deja clara «la supeditación de la acción de la Generalitat» a lo que disponga el Estado en el ejercicio de su competencia.

Así, de forma un tanto sorprendente, el TC concluye que «[n]o siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que esta Comunidad autónoma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado». En un voto concurrente, al que también se adhirió el magistrado Valdés Dal-Ré, la magistrada Asúa Bastarrita expresó su desacuerdo con la parte de la argumentación referida al *nomen* («diplomacia pública de Cataluña»), no así con su declaración de inconstitucionalidad por considerar inadecuado el uso de ese término por el legislador catalán. En su opinión, en línea coincidente con lo defendido en nuestro estudio, bajo ese título se regulan actuaciones de «paradiplomacia» insertas en las competencias de acción exterior de la Generalitat. En una línea más contundente, el magistrado Xiol Ríos entiende en su voto discrepante que el término «diplomacia pública» debería ser aceptable interpretado en el sentido que abarca un tipo de «relaciones paradiplomáticas, desarrolladas por quien no tiene subjetividad internacional», con el fin de promover los intereses propios.

Joan Ridao Martín

Profesor titular acreditado de derecho constitucional
Letrado del Parlament de Catalunya

Share this:

[Tuit](#)[Comparteix 3](#)[WhatsApp](#)[SHARE](#)[0](#)[Email](#)[Print](#)

Like this:

[M'agrada](#)

Sigues el primer a dir m'agrada

📌 ACCIÓ EXTERIOR, JOAN RIDAO, STC, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PREVIOUS POST

Més problemes per a les universitats: ara no són administracions públiques – Albert Lladó Martínez

NEXT POST

La situación de segunda actividad. Regulación actual y perspectivas de futuro – Joan Manuel Trayter Jiménez

Leave a Reply