

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A REVISIÓN: EL REGRESO A UNA CONCEPCIÓN EXPANSIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO¹

Por

JOAN RIDAO MARTÍN
Profesor titular acreditado de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

jridao@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional 20 (2015)

RESUMEN: La competencia del Estado en materia de relaciones internacionales parece concebirse en la actualidad como una facultad omnimoda, que abraza toda responsabilidad sobre cualquier actividad con trascendencia exterior. Esta tendencia interpretativa supone un regreso a la concepción prevalente en ese ámbito durante la etapa primaria de desarrollo constitucional, y pretende hallar cobertura en una lectura expansiva del título competencial del Estado sobre las relaciones internacionales y en las funciones sobre tratados internacionales y dirección de la política exterior conferidas constitucionalmente al Gobierno. En este sentido, tanto la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, como en menor medida la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, suponen no sólo un vuelco respecto de la situación precedente sino también un claro soslayamiento de la doctrina constitucional, como ha venido a confirmar el utillaje argumental utilizado por el Ejecutivo para impugnar la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Relaciones internacionales; acción exterior; Comunidades Autónomas; eficiencia; tratados y acuerdos internacionales.

SUMARIO: 1. Introducción: el concepto de acción exterior, a revisión. 2. El incesante debate sobre la actividad exterior y la participación en los asuntos europeos de las Comunidades Autónomas. 3. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. 4. La Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. 5. En particular, la acción exterior y la noción de eficiencia y ahorro derivado de las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. 6. La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 7. La Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Motivos para un recurso. Bibliografía.

ABSTRACT: The competence of the State in international relations seems conceived today as an all-embracing power of the State, which embraces all responsibility for any activity outside transcendence. This interpretive trend represents a return to the prevalent conception that area during the primary stage of constitutional development, and aims to find coverage in an expansive reading of competence title of State on international relations and functions of international treaties and policy direction constitutionally conferred outside the Government. In this sense, the Law

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto «La reforma constitucional del estado autonómico en la perspectiva del federalismo del siglo XXI», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Código: DER2011-28600), del que es investigador principal el Dr. Juan Vintró i Castells, de la Universidad de Barcelona.

2/2014, of Action and Foreign Service of the State, as the Law 25/2014, of Treaties and Other International Agreements, represent not just a turnaround from the previous situation but also a clear circumvention of constitutional doctrine, as has been confirmed by the plot tool used by the executive to challenge the Catalan Law 16/2014, of December 4, foreign policy and relations with the European Union.

KEYWORDS: International relations; foreign policy; Autonomous Communities; efficiency; international treaties and agreements.

1. INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE ACCIÓN EXTERIOR, A REVISIÓN

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) (FJ 122) , ante el intento de normativizar la práctica y la jurisprudencia constitucional existente en materia de acción exterior (como antes había hecho el Estatuto valenciano y después el andaluz y aragonés), efectuó un pronunciamiento eminentemente preventivo por el que, pese a declarar la constitucionalidad de la mayoría de preceptos del EAC en la materia, afirmaba que «la cuestión de fondo no debía resolverse en los estatutos y requería una normativa estatal clara».²

En este contexto, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior Estado (en adelante, LASEE) , de contenido y alcance general, constituye una ordenación con voluntad superadora de la tradicional acción normativa fragmentaria y sectorial llevada a cabo hasta entonces,³ si bien excluye de su regulación los tratados y otros acuerdos internacionales, objeto, como se dirá, de la ulterior Ley 25/2014, en materia de tratados y acuerdos internacionales.

Con todo, pese al dato que supone la relevante STC 31/2010, es lo cierto que la LASEE constituye igualmente el enésimo intento, culminado ahora exitosamente, de llevar a cabo algún tipo de regulación en la materia. No obstante, tanto el preceptivo Informe del Consejo de Estado,⁴ muy crítico con su contenido, como la severa oposición

² En efecto, en la citada Decisión se declaró la constitucionalidad de los preceptos impugnados en materia de acción exterior porque o bien se presuponía o bien se hacía referencia expresa a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales, teniendo en cuenta los límites en el ámbito de las relaciones sometidas a derecho internacional público. *Vid.* en ese sentido Bustos, R.: «Acción exterior de las Comunidades Autónomas», *Informe comunidades autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014. P. 77.

³ Por ejemplo, en materia de ayuda al desarrollo, a través de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo (BOE Núm. 162, de 08 de julio de 1998) o, en la vertiente organizativa, el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior (BOE Núm. 175, de 22 de julio de 2000).

⁴ Dictamen 394/2013, de 30 de mayo. Puede consultarse en: <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394> [consulta: 30 de marzo de 2015].

política suscitada por las minorías parlamentarias⁵ y buen número de CCAA,⁶ que ha conllevado a un amplio cuestionamiento político y doctrinal, e incluso a su impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Ello es así por cuanto la LASEE consagra la capacidad del Estado para someter las acciones con proyección exterior de las CCAA a la observancia y adecuación de sus directrices, finalidades y objetivos, lo cual, como tendremos ocasión de analizar más adelante, no parece adecuarse a la jurisprudencia constitucional (singularmente la STC 165/1994, de 26 de mayo, y la citada 31/2010, de 28 de junio). Bien al contrario, como tendremos ocasión de exponer, la doctrina constitucional, si bien ha reconocido al Estado unas potestades coordinadoras dirigidas a remediar los eventuales perjuicios que se puedan causar a la política exterior, también ha reconocido a las CCAA facultades amplias para llevar a cabo actividades de proyección exterior en las materias de sus competencias, sin mencionar la potestad estatal de fijar, en un sentido positivo, dichas orientaciones o directrices a las que debe servir toda actuación autonómica.

Así las cosas, tenemos que este criterio legal, por lo pronto, niega el fundamento mismo de las actuaciones con proyección exterior de las CCAA, que no es más que una manifestación de la titularidad de sus competencias sectoriales, en el ejercicio de las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, que son de carácter eminentemente político. Dicha autonomía, como es bien sabido, se proyecta, incluso,

⁵ *Vid.* el debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), Núm. 146, de 15/10/2013]; la aprobación del Dictamen por parte de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, Núm.464, de 20/11/2013 P. 2; los debates en el Senado [Diario de Sesiones del Senado (DSS), Núm.269 de 19/12/2013 P. 38, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm.274 de 12/02/2014 P. 1, Comisión de Asuntos Exteriores; DSS Núm.100, de 19/02/2014 P. 1; y el Debate y votación de enmiendas del Senado en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (DSCD, Núm.187, de 13/03/2014 P. 36).

⁶ Las comunidades de Cataluña (Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado), Canarias (Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias), Extremadura (Resolución de 2 de diciembre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura), Galicia (Resolución de 2 de febrero de 2015 de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia) y País Vasco (Resolución de 14 de enero de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco) iniciaron negociaciones bilaterales con el Estado a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC). En el caso del País Vasco, dicha negociación dio lugar a la adopción de un Acuerdo (Resolución de 14 de enero de 2015) (BOE núm. 22, de 26 de enero). Por su parte, Canarias acabó interponiendo recurso y el TC lo admitió a trámite [Recurso núm. 7774-2014 (BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015)], al igual que poco más tarde Cataluña.

sobre el ejercicio de competencias ejecutivas, lo que, a todas luces, resulta incompatible con la existencia de controles jerárquicos ajenos a los previstos en el artículo 153 CE.

Por otra parte, la disposición adicional sexta de la Ley, bajo la rúbrica «Eficiencia y ahorro en el Servicio Exterior del Estado» contiene una serie de medidas en relación con el denominado principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos a que se refiere el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera,⁷ entre las cuales, por lo que ahora interesa, se encuentra una mención genérica a que la gestión de las unidades administrativas e instituciones de las administraciones públicas en el exterior deberá estar orientada a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, aplicándose con ese fin políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público (apdo. 1); además de disponer que, en cumplimiento de lo dispuesto en ese apartado, se promoverá la integración de las unidades o servicios en el exterior de las CCAA en los inmuebles del Estado, así como su adhesión a los esquemas de centralización, de contratación y gasto en el exterior (apdo. 4), lo cual indudablemente incide tanto sobre el principio de autonomía política como sobre la autonomía financiera de las Comunidades.

Por otra parte, la Ley 25/2014 en materia de tratados y acuerdos internacionales (LTAAI) viene a complementar y desarrollar determinados aspectos de la actividad del Estado en materia de tratados y otros acuerdos internacionales en el marco de las exigencias derivadas del derecho internacional público contenidas en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.⁸ Por lo general, como se dirá más adelante, dicha Ley omite toda referencia a la actividad administrativa o normativa de las CCAA y, en particular, no prevé su participación en la designación de los representantes del Estado (art. 9); ni la posibilidad de que se pueda acordar la aplicación provisional de un tratado, en el ámbito de sus competencias en el territorio de la comunidad de que se trate (art. 15.1); o la ejecución de un tratado mediante ley autonómica (art. 30.2); o que una comunidad pueda promover la suspensión o la denuncia de un tratado (art. 37.1, .2 y .4). Esta preterición autonómica contraviene igualmente las competencias de las CCAA a la hora de participar o adoptar acuerdos internacionales.

Por lo demás, la regulación de la celebración de los llamados acuerdos administrativos y no normativos (art. 52.2 y .3 y 53.2 y .3 LTAAI), al remitir a la regulación prevista por la Administración General del Estado, no resulta aparentemente respetuosa

⁷ BOE núm. 103, de 30/04/2012.

⁸ Esta Convención ha sido completada en varios aspectos por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, la cual ha sido ratificada por España, pero que aún no ha entrado en vigor.

con las competencias autonómicas, al no prever la intervención de éstas en una pluralidad de aspectos.

Finalmente, y en este mismo contexto, debe significarse otro hito fundamental: el pasado 6 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros autorizó al presidente del Gobierno a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, invocando el artículo 161.2 CE para la suspensión de los mismos.⁹ En su escrito, el Abogado del Estado recuerda que el artículo 149.1.3 CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, y estima que, aunque el Tribunal Constitucional ha avalado las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea (UE) y su acción exterior, tal y como establece el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, deberá llevarse a cabo respetando siempre la competencia que la Constitución Española reconoce al Estado, haciendo una lectura ampliamente expansiva de la misma.

2. EL INCESANTE DEBATE SOBRE LA ACTIVIDAD EXTERIOR Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS EUROPEOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como bien ha señalado Pérez Tremps, «[u]na de las cuestiones relativas a la estructura territorial del Estado que ha sido objeto de mayor debate y evolución doctrinal desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días ha sido, muy probablemente, la relativa al papel exterior de las comunidades autónomas».¹⁰ En ese sentido, no es descartable que la Constitución regulara las relaciones internacionales «desde la única perspectiva posible en la España de 1978», de donde cualquier mención en su texto a lo *exterior* o a lo *internacional* era atribuida al poder central (arts. 93 a 96, 97, 149.1.3, 149.1.10, 149.1.16, etc.).¹¹

Con estos mimbres, no es de extrañar que el artículo 149.1.3 CE se limitase a manifestar que «las relaciones internacionales» son competencia exclusiva del Estado, locución que, por supuesto, no agota el contenido estricto de las relaciones internacionales por existir otros apartados del mismo artículo 149.1 CE en que están presentes materias teñidas igualmente de carácter internacional. Asimismo, las

⁹ El recurso se dirige contra 20 de los 40 artículos de los que consta la ley autonómica: los artículos 1 a 9, entender que considera a la Generalitat como actor internacional al margen del Estado; el 26 sobre las relaciones de la Generalitat con otros gobiernos; los artículos 29 a 33 relativos a la representación de la Generalitat en el exterior, y del 34 al 38, sobre la diplomacia pública de Catalunya. <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2015/refc20150306.pdf>

¹⁰ Pérez Tremps, P., «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004. P. 351.

¹¹ Bustos, R., 2014, *op. cit.* P. 71.

previsiones de algunos estatutos de autonomía de primera generación como el vasco (art. 20.3) o el catalán (EAC 1979) (art. 27.2), atribuyeron en su día facultades a ambas Comunidades para ejecutar los tratados y convenios en lo que afectara a las materias de su competencia, o el derecho a ser informado por parte del Estado de la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en la medida que esto también afectará materias de su interés específico (art. 27.5 EAC 1979).

No obstante, dicha regulación devino obsoleta e incluso premoderna en poco tiempo, especialmente a partir del desarrollo y consolidación del estado autonómico, del ingreso de España en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), y a la vista, sobre todo, de los progresivos efectos de la globalización,¹² factores estos dos últimos imprevistos en el período constituyente. Buena parte de los trabajos doctrinales realizados desde 1978 pusieron ya de manifiesto «la ocasión perdida durante el período constituyente de haber recogido en el texto constitucional alguna disposición similar a la existente en otras Constituciones europeas permitiendo a las Comunidades Autónomas la celebración de tratados».¹³

Admitido lo cual, puede explicarse el por qué de la concepción más bien clásica de las relaciones internacionales en la Constitución, que, a decir de la mejor doctrina iusinternacionalista, se hallaba desconectada de la realidad social, como si de una materia diferenciada se tratara. Y es que, claro está, cualquier interpretación restrictiva que asimilara las relaciones internacionales con cualquier tipo de actividad desarrollada en el extranjero servía para residenciar a favor de los órganos centrales cualquier

¹² No en vano, como ha apuntado Ruíz Robledo, «[l]a globalización no es un fenómeno económico, circunscrito al mundo empresarial sino que afecta a los propios poderes públicos tanto a los entes soberanos -que con sus políticas arancelarias y de otro tipo pueden condicionar los intercambios- como a los entes subestatales cuya actividad se circunscribía tradicionalmente a su territorio, dejando para el Estado las relaciones exteriores según la famosa sentencia de Madison; le debe de corresponder a la Federación las relaciones exteriores para poder configurarse como un Estado frente a los demás Estados» (Ruíz Robledo, A.: «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, Núms. 71-72, enero-agosto 2008. P. 481. Ello tiene especial importancia porque, como ha señalado Jordi de San Eugenio, «[L]os efectos de la globalización parecen replantear el papel de los Estados en el establecimiento de relaciones Internacionales, que se concreta, en algunos casos, a través de una evolución de la tradicional diplomacia de Estado hacia una renovada diplomacia publica apta para la coparticipación (gobierno y Sociedad civil) en la definición de una estrategia compartida de posicionamiento internacional» (de San Eugenio, J., «Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones Internacionales», *Revista de Estudios Sociales* Núm. 40. P. 146.

¹³ Es el caso del artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn, el artículo 9 de la Constitución Suiza, el artículo 161 de la Constitución austríaca o el artículo 167 de la Constitución de Bélgica. Vid. Fernández de Casadevante, C., «La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada. Madrid: Dilex, 2001. P. 20.

actividad exterior a través de lo dispuesto en el artículo 149.1.3 CE.¹⁴ En otras palabras: se impuso la concepción de que las relaciones internacionales son monopolio del Estado y que éste debería incluso incidir en los ámbitos competenciales autonómicos mediante la firma de tratados y convenios, sin que ello supusiera una preterición en toda regla de las CCAA.

Por el contrario, como señaló tempranamente el Tribunal Constitucional, no puede «admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla relaciones Internacionales» (STC 153/1989, de 5 de octubre). Además, la existencia de una acción exterior autonómica, diferenciada de las relaciones internacionales, acabó siendo «reconocida como fruto de una rigurosa elaboración doctrinal y jurisprudencial que consiguió superar los recelos que inicialmente despertaba en el Gobierno central, el cual evolucionó desde una oposición frontal hacia la actividad exterior autonómica hasta su aceptación».¹⁵

Esta aceptación se manifestó, en principio, de una forma tácita -sobre todo por la no oposición a estas actividades- y evolucionó posteriormente hacia el reconocimiento expreso de algún ámbito de cooperación transnacional autonómico (convenios de cooperación transfronteriza). Así, superada que fue la incipiente etapa de interpretación expansiva del título competencial estatal sobre relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE, una nueva era tuvo inicio bajo el impulso de algunas Comunidades pioneras (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), especialmente en el marco europeo, donde proliferaron todo tipo de instrumentos de cooperación horizontal y vertical que permitió, no sin dificultades, la participación de aquellas, directamente o a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE.¹⁶

¹⁴ Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el título competencial del artículo 149.1.3 CE solo alcanza a «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» (STC 153/1989, de 5 de octubre).

¹⁵ Vid. Armengol, F., «Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008. P. 273. En el mateix sentit, Carrillo, M., «L'acció exterior i la participació en assumptes europeus de la Generalitat d'acord amb el nou Estatut de 2006», IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008. P. 199.

¹⁶ Como es bien sabido, tradicionalmente, el proceso de formación de la posición estatal ante la Unión Europea ha partido de un sistema general, fundamentalmente multilateral, que actualmente gira en torno a la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE, antes CARCE) y de las Conferencias sectoriales, que siguen un procedimiento común cuando tienen que tomar decisiones en materias europeas. Vid. la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (BOE núm. 64, de 15/03/1997).

Así, hasta ahora, entre las actividades autonómicas *no prohibidas* están toda una serie de acciones que no integran el *hard core* de las relaciones internacionales, como la intervención en la fase preliminar de negociación de los tratados y acuerdos internacionales; la ejecución interna de los tratados, dependiendo de la ordenación competencial existente sobre la materia de que se trate (al igual que las directivas y reglamentos de la UE); y el desarrollo de actividades de relieve internacional, como la denominada cooperación interterritorial, esto es con incidencia en territorios ajenos al español o sobre ciudadanos de otros Estados llevadas a cabo en el ejercicio de las competencias autonómicas, y las relaciones con poderes públicos no españoles, ya sean políticas (reuniones y encuentros) o jurídicas (mediante la firma de acuerdos sobre materias de la competencia autonómica, ya sea porque esos poderes públicos no pueden ser considerados propiamente extranjeros -la Comisión Europea, por ejemplo-, ya sea porque los acuerdos no se hallan sometidos al Derecho Internacional porque no generan responsabilidad alguna en esa esfera).¹⁷

En suma, podría decirse que la situación previa a las reformas estatutarias de 2006 era, por tanto, que ni la Constitución, ni los Estatutos atribuían a las Comunidades la capacidad para firmar acuerdos con poderes extranjeros, a pesar de que éstas habían suscrito todo tipo de acuerdos en la esfera internacional, admitiéndolos el Estado e incluso dándole cobertura legal en no pocas ocasiones, a excepción de los que las Comunidades celebraban con órganos centrales de otro Estado sin previa autorización. Prueba de ello es que el Estado adoptó la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que permite realizar esa cooperación de forma descentralizada, así como otras normas como el Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, en el marco del Consejo de Europa, y distintos convenios entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y las CCAA, para la participación en proyectos internacionales sobre cooperación al desarrollo o en la UE.

Así las cosas, los estatutos valenciano y catalán de 2006 supusieron un giro en la silente normación preexistente, a partir de la experiencia acumulada precedentemente: en concreto, el estatuto valenciano (EACV) (art. 68.5) señala que los acuerdos no normativos no tienen carácter de tratado internacional y serán comunicados a las Cortes. Y el artículo 195 del Estatuto catalán (EAC 2006) prevé que «[l]a Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación

¹⁷ Como se analizará en el próximo apartado, dicho acervo interpretativo se deduce, entre otras, de las SSTC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 6; 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8.

exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat». En dicho artículo se reconoce, pues, por una parte el deber de la Generalitat de promover sus intereses competenciales a través de la proyección exterior; pero, por otra, se establecen los límites a esta misma acción.¹⁸ En el mismo sentido se expresan el artículo 241 del Estatuto andaluz de 2007, que lo reproduce miméticamente, y el artículo 92.2 del Estatuto aragonés con el que guarda un gran parecido.¹⁹

En síntesis, puede sintetizarse lo dicho afirmando que tanto el Estatuto catalán como el resto de regulaciones estatutarias inciden, como ha señalado Rafael Bustos, en tres grandes aspectos: la delimitación de los objetivos generales de la política exterior autonómica, la distinción entre acción exterior y acción en el ámbito de la UE y la sistematización o codificación de la acción exterior autonómica.²⁰ Entre las actividades realizables directamente por las CCAA, los estatutos recogen hasta cuatro posibilidades: los convenios de colaboración; las oficinas en el exterior; y, desde el punto de vista material, el desarrollo de actividades de fomento o promoción en el exterior, la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional²¹ y la cooperación al desarrollo.

Como se analizará en su momento, los convenios de colaboración han presentado tradicionalmente una enorme heterogeneidad debido a la diversidad de su contenido y de los actores involucrados (desde meros acuerdos de intenciones hasta verdaderos acuerdos internacionales).²² Las regulaciones estatutarias los conectan con el ejercicio de las «competencias autonómicas» y prevén la cooperación con el Estado para asegurar la debida información mutua y la intervención tuitiva de la Administración central en caso de afectación de sus competencias. Por el contrario, las oficinas en el

¹⁸ Si bien, Xavier Pons Ràfols y Eduard Sagarra han calificado de innecesaria y supérflua la referencia al respeto a la competencia del Estado en la materia, tanto en términos políticos como jurídicos, dado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido claramente los límites de la proyección externa de las CCAA a los ámbitos de su competencia (fundamentalmente STC 165/1994), y la práctica autonómica se ha ajustado a ellos. Cosa distinta es que, según estos autores, la existencia de mecanismos adecuados de coordinación y la efectividad del principio de lealtad institucional mutua (*vid.* Pons Ràfols, X. y Sagarra Trías, E.: «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña», *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 12 (2006). Pp. 16-20..

¹⁹ Por su parte, el artículo 193 EAC establece más genéricamente que: «La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado.»

²⁰ Bustos, R., 2013, *op. cit.* Pp. 74-75.

²¹ Que incluye la cooperación informal y la cooperación interterritorial *stricto sensu*, contemplada en el Protocolo 2 del Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza y la cooperación territorial en el marco del Derecho comunitario prevista en el Reglamento 1082/2006.

²² Como el que fue considerado inconstitucional por el TC en la STC 198/2013, de 5 de diciembre, entre Euskadi y la República Islámica de Mauritania.

exterior, al no implicar la conclusión de acuerdos ni la asunción de obligaciones se relacionan con el concepto más amplio de los «intereses» de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, los estatutos contemplan dos tipos de actividades realizables por los entes territoriales, con la autorización de los poderes centrales, o a través de los órganos estatales: la participación en determinadas organizaciones internacionales como la UNESCO (vgr. art. 198 EAC)²³ o la presencia de las Comunidades Autónomas en otro tipo de organizaciones u organismos internacionales de carácter regional.

3. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO

Como ya se ha expuesto, ante la inexistencia en nuestro ordenamiento interno de normas precisas sobre el contenido de las relaciones internacionales que la Constitución reserva en exclusiva al Estado, así como de otras relativas a la acción exterior autonómica (a excepción de los viajes al extranjero), ha sido el Tribunal Constitucional el que, a través de su jurisprudencia ha ido sentado los criterios que permitían hasta hace poco no sólo fijar los contornos del tantas veces repetido artículo 149.1.3 CE sino también delimitar los ámbitos de actuación en los que la acción exterior era posible.

Así, como señaló en su momento Pérez González, al concepto hasta hace poco vigente de «relaciones internacionales» del artículo 149.1.3 se llegó a través de una jurisprudencia progresiva del Alto Tribunal relativa a «una serie de asuntos litigiosos en los que, de un modo u otro, aparecen involucradas las “relaciones internacionales” ex art. 149.1.10 o la sanidad exterior ex art. 149.1.16», además de que «en algunos casos la cláusula de reserva del art. 149.1.3 fue invocada ante el Tribunal en relación con actuaciones autonómicas intentadas con proyección *ad extra* (promoción exterior del turismo, acuerdos con entes públicos extranjeros, contactos con órganos o instituciones internacionales)».²⁴

Pero, no fue hasta la STC 165/1994, de 26 de mayo, que el Tribunal Constitucional adoptó un criterio interpretativo, que después se ha ido reiterando en relación a la

²³ Cabe señalar que la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, creada en 1953 y reestructurada en 2004 (Real Decreto 173/2004), como órgano colegiado adscrito al MAEC, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), tiene como finalidad «estructurar y canalizar la participación tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas en las actividades de la UNESCO, reflejando la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española». Además, la UNESCO prevé la categoría de Miembros asociados, abierta a los «territorios o grupos de territorios que no asuman por sí mismos la responsabilidad de la dirección de sus relaciones exteriores». Forman parte de esa categoría las Antillas Holandesas, Aruba, Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas, Macao y Tokelau.

²⁴ Pérez González, M., «La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea», Mariño Menéndez, F. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria». Madrid: Universidad Carlos III, 1998. P.151.

delimitación entre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales y la acción exterior de las CCAA como parte integrante del ejercicio de sus competencias.²⁵ Puede decirse sin ambages que la determinación del Tribunal en esta Sentencia supuso admitir de forma diáfana la acción exterior de matriz autonómica, si bien esa actividad, se dijo, no podía ser plena por tener como límite insoslayable la reserva establecida en el artículo 149.1.3 CE en favor del Estado.

Lo relevante es que, a partir de ahí, el Tribunal descarta que: «[...] cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla "relaciones internacionales" (STC 153/1989 , fundamento jurídico 8).» (FJ 5). Asimismo, añade que: «[...] la dimensiones externas de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, [...] ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.» (FJ 5). En palabras de Pérez Tremps: «[n]o cualquier conexión exterior de una actuación supone la competencia del Estado para llevarla a cabo».²⁶

Con todo, a renglón seguido el Tribunal, una vez puesta de relieve la necesidad de excluir toda concepción maximalista de la competencia estatal ex artículo 149.1.3 CE, lleva a cabo una operación de delimitación de los contornos materiales de esa competencia estatal. Y ello a partir de una doble perspectiva: por un lado, en sentido negativo, estimando que «[...] no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno. Por el otro, y en sentido positivo, apreciando que el objeto de esa reserva «[...] son las relaciones de España con otros Estados Independientes y Soberanos [...], y con las Organizaciones internacionales Migrantes. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el "Derecho internacional general" a que se refiere el art. 96.1 CE [...].» (FJ 5).

²⁵ No obstante, hay quien, como Araceli Mangas o Clara García Segura, sitúa el inicio del viraje interpretativo del Alto Tribunal en el voto particular del magistrado Sr. Díaz Eimil, suscrito por tres magistrados más, a la STC 137/1989, de 20 de julio. En él se afirmaba sin tapujos que un concepto rígido y expansivo del título del artículo 149.1.3 CE suponía la negación a las CCAA de toda posibilidad de realización de actividades que a pesar de su actividad exterior no originasen responsabilidades internacionales, ni incidiesen en la política exterior del Estado (Mangas, A., «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Relaciones internacionales y CC:AA.*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1990. Pp. 61-76; García Segura, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona: Fundació Bofill, 1995. Pp. 45-46.

²⁶ Vid. Pérez Tremps, P., 2004, *op. cit.* P. 355.

A partir de ahí, la consecuencia que extrae de tal acotación es la fijación de una serie de límites que no pueden sobrepasar las Comunidades en su acción exterior: «[...] la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no implican el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originan obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u Organizaciones inter o supranacionales.» (FJ 6).

Y es esta la interpretación que se ha mantenido, sin oscilaciones, hasta el día de hoy (entre otras, STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3). Incluso, más adelante, el Tribunal ha llegado a concretar que: «[...] allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional (proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado.» (STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7.b). En concreto, el Tribunal ha llegado a afirmar recientemente que, en determinados casos, como en el caso de la dimensión internacional del deporte, la invocación del título competencial de relaciones internacionales no resulta aplicable, ni siquiera por alusión a la política exterior (STC 80 /2012, de 18 de abril, FJ 4). De modo que, las relaciones internacionales no deben identificarse necesariamente con cualquier actividad exterior. Y que el hecho de que la materia de las relaciones internacionales sea una competencia reservada al Estado no implica en ningún caso que permanezca excluida de todo tipo de afectación autonómica.

Así pues, según el Tribunal Constitucional, la afirmación de que la Constitución configura un estado compuesto no debe hacerse sólo desde una perspectiva formal y general, sino también «muy señaladamente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en conjunto» (STC 247/2007, FJ 5).²⁷ Por lo que, sin cuestionar la titularidad estatal de la competencia en materia de relaciones internacionales, es claro que las CCAA pueden participar e intervenir en decisiones que corresponde determinar en exclusiva al Estado. Además de que pueden instar la negociación de determinados tratados y recibir información en relación con los mismos cuando ello afecte a sus competencias o intereses (STC 198/2013, FJ 3).

²⁷ Según el TC, el artículo 2 CE ha instaurado un Estado complejo (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 5), políticamente descentralizado y basado en el derecho a la autonomía. Así, de acuerdo con una primerísima jurisprudencia constitucional, la Norma fundamental «determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual deben interpretarse todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

En conclusión, el margen de que disponen las CCAA para desarrollar su acción exterior, además de para garantizar la defensa de sus intereses generales, se halla fundamentalmente vinculado según el Alto Tribunal a la naturaleza material y funcional de las competencias que estén en disposición de ejercer, según como estén predeterminadas en la Constitución y los estatutos. En otras palabras, la acción exterior del Estado y la que corresponda a las CCAA no puede ser entendida extramuros del sistema de distribución competencial previsto en el bloque constitucional.

Cosa distinta es que, como el propio Tribunal tuvo ocasión de precisar en la que puede considerarse el *leading case* en la materia, la STC 165/1994, en los supuestos en los que la acción exterior de las Comunidades es legítima, no queda tampoco excluido un cierto nivel de intervención del Estado a través de los instrumentos de colaboración que son propios de un estado compuesto. Así, en el marco de la competencia del Estado ex artículo 149.1.3 CE: «[...] [d]entro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales.» (FJ 6).

Es esta, sin duda, una interpretación favorable a la coordinación estatal, ulteriormente reproducida en sus mismos términos por las más recientes STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 125), y 110/2012, de 23 de mayo (FJ 3) . Pero de ahí no puede derivarse legítimamente ninguna interpretación incompatible con la doctrina general establecida en la Sentencia de 1994 u otras postreras, en las que se establece con meridiana claridad que el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales para intervenir en cualquier actividad de acción exterior de las CCAA (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4 ; STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10). Además de que, por lo que a la coordinación se refiere, el propio Tribunal Constitucional, en la señera STC 32/1983, de 28 de abril , y en la posterior STC 45/1991, de 28 de febrero (FJ 4) , había manifestado que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto o sistema evitando contradicciones o reduciendo disfunciones (STC 32/1983, FJ 2), lo cual presupone la existencia previa de competencias autonómicas que el Estado debe respetar, evitando así que la coordinación alcance tal grado de desarrollo que vacíe de contenido las competencias autonómicas (STC 32/1983, FJ 2).

Así pues, la coordinación debe limitarse a la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, a homogeneizar técnicamente determinados aspectos, y procurar la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus competencias (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ

4). Al margen de que, según el Tribunal, sea exigible la adopción de medidas necesarias y suficientes para conseguir la integración de las partes en un conjunto unitario (STC 111/1984, de 28 de noviembre, FJ 6), validando, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que puedan establecer sistemas de relación entre las diversas administraciones [(STC 133/1990, de 19 de julio y la más reciente STC 223/2012, de 29 de noviembre (FJ 9)].

Ciertamente la STC 108/1998, de 19 de mayo (FJ 13) puso de relieve que las facultades estatales conllevan una posición de superioridad que se traduce en un cierto poder de dirección. Por lo que la imposición resulta ser una de las notas distintivas de la coordinación, ante la voluntariedad que caracteriza las fórmulas cooperativas. Sin embargo, la competencia estatal de coordinación no constituye una atribución omnímoda por parte de quien coordina (STC 90/1992, de 11 de junio), puesto que no puede alcanzar tal nivel de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias autonómicas. Además de que no puede incluir, por definición, un control preventivo que suponga una tutela en el ámbito competencial propio de las Comunidades.

En cualquier caso, este criterio no obsta para que pueda tener sentido el deber de las Comunidades de someterse a un informe previo, a juicio de la jurisprudencia constitucional, si el Estado dispone de título competencial para hacerlo (por ejemplo, el Estado puede emitirlo porque puede dictar la legislación básica (STC 104/2013, de 25 de abril, FJ 8). En este sentido, puede convenirse que este tipo de informe constituye un mecanismo razonable de colaboración cuando se encuentran implicadas las competencias e intereses del Estado y los de las Comunidades Autónomas y sirva para evitar, antes de que se produzcan, eventuales perjuicios a la política exterior (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 65), pero todo ello sin desplazar por ello las competencias propias de las Comunidades.

Por lo que a la ejecución de tratados internacionales y a la suscripción de acuerdos internacionales no normativos se refiere, en la medida en que la Constitución y los estatutos las atribuyan al Estado o a la Comunidad Autónoma en cuestión, es posible según el Tribunal Constitucional la regulación de los diferentes acuerdos internacionales por quien corresponda *ratione materiae*. Así, estos acuerdos son expresión de la acción exterior del Estado y de la de las Comunidades Autónomas en sectores materiales definidos y delimitados competencialmente. En concreto, según la doctrina constitucional, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE, para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de convenios y tratados internacionales, ya que: «[...] la ejecución de los Tratados

internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material, deviniendo entonces decisivas para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria.» (STC 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; 118/2011, de 5 de julio, FJ 10).²⁸

4. LA LEY 2/2014, DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO

Como ya se ha dicho a modo introductorio, la Ley 2/2014 tiene por objeto regular la acción exterior del Estado, enumerando sus principios rectores, identificando sus sujetos y ámbitos, y estableciendo los instrumentos para la planificación, seguimiento y coordinación del Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, finalidades y objetivos de la política exterior (art. 1).

La acción exterior se concibe así como el «conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, las entidades y las instituciones dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias», que, además, deberán ser «ejercidas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos que establece el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior» (art. 1. 2. b), puesto que la acción exterior se configura como un elemento esencial de la ejecución de esta política (art. 3.1).

De acuerdo con lo establecido en el proemio y en el título preliminar, la Ley presta primordialmente atención a cinco exigencias fundamentales: la promoción de los valores e intereses de España y el fortalecimiento de su presencia internacional; la consolidación de su credibilidad en el exterior; el reforzamiento de la participación en el proceso de integración europea; la coordinación de la acción exterior con los Estados de la comunidad iberoamericana, y la garantía de la asistencia y protección adecuadas de los españoles y de las empresas en el exterior. Para la consecución de tales objetivos, la LASEE articula la acción exterior del Estado sobre la base de siete principios rectores: unidad de acción en el exterior; lealtad institucional, coordinación y cooperación;²⁹ planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia y servicio al interés

²⁸ Este es el criterio establecido, por ejemplo, en el artículo 196.4 EAC, que atribuye a la Generalitat la adopción de las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales en el ámbito de sus competencias.

²⁹ Si bien, como ha puesto de relieve X. Pons Ràfols, «este principio de lealtad institucional y coordinación viene referido [...] al "respeto a la competencia exclusiva del Estado, en el marco de las Estrategia de Acción Exterior y de acuerdo con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno"; es decir, unidireccionalmente, de lealtad "hacia" las competencias exclusivas del Estado» (X.Pons Ràfols, 2013, *op.cit.* P. 4)

general, admitiendo la necesidad de un acuerdo básico entre las fuerzas políticas, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales y sindicales y otros actores de la vida social y política (apdo. IV, último párrafo del preámbulo). A estos efectos, la Ley se dicta al amparo de los artículos 149.1.3, 97 y 149.1.18 CE (disposición final cuarta).

Los títulos I y II, rubricados, respectivamente «Sujetos y ámbitos de la acción exterior» y «Planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior» (el título III, se circunscribe al ámbito de la Administración General del Estado y regula el servicio exterior del Estado, sin afectar al ámbito autonómico) prevén que la planificación y seguimiento de la acción exterior se lleven a cabo a través de la denominada Estrategia de acción exterior y del Informe de acción exterior (art. 34), aprobados por el Gobierno y elaborados por los departamentos ministeriales con la participación de los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones que dependan, en los términos previstos en la propia Ley (art. 35 y 37). En cuanto a la coordinación, destaca el relevante papel otorgado al Consejo de Política Exterior, como órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al presidente del Gobierno en el ejercicio de su función de dirección y coordinación de la política exterior (art. 38), que «se configura como el principal garante de la coherencia interna de la Acción Exterior del Estado y la coordinación plena entre la Acción Exterior y la política exterior» (apdo. III, 6º párrafo del preámbulo).

Lo relevante es que si se examina el articulado, lo primero que puede apreciarse es que el legislador estatal ha concebido la Ley como un vehículo regulador de la acción exterior del Estado, a partir de las cinco exigencias fundamentales ya expuestas, que, al margen de su contenido genérico e indeterminado, evidencia una técnica normativa discutible y constituye una interpretación del concepto de acción exterior como algo complementario de las relaciones internacionales de titularidad estatal. Así, por un lado proyecta el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno sobre «[...] sus relaciones con otros actores de la escena internacional [...]» (art. 1. 2. a), ampliando el ámbito subjetivo de la política exterior. Y por el otro, no se asimila dicho concepto como límite negativo sino como función habilitadora para el establecimiento de medidas de ordenación y delimitación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.³⁰ La

³⁰ Para Xavier Pons, «[...] se trata de una distinción artificial -que pretende enmarcar conceptualmente lo que es inenquadrable conceptualmente- ya que, por ejemplo y por su propia naturaleza, las actuaciones exteriores -la acción exterior- de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tendrá inevitablemente una orientación política que, en todo caso, como ha establecido el Tribunal Constitucional, no puede incidir en la política exterior del Estado» (Pons Ràfols, X. «El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 4/11/2013).

vitalidad de esa definición se muestra de forma palmaria en el artículo 11 apartados 2 y 3, que la desarrollan.³¹

Por lo pronto, esta definición, incluida en el artículo 1.2.a, se aleja de la doctrina mayoritaria, según la cual la dirección de la política exterior no podía concretarse si no era en conexión con las relaciones de derecho internacional existentes entre el Estado y otros sujetos de Derecho Internacional. En otras palabras, la Ley «se acerca a una [concepción] mucho más amplia y más indeterminada [de relaciones internacionales]. Más bien, el concepto utilizado se asemeja mucho más al utilizado en el Voto Particular a la STC 80/2012, de 18 de abril, del magistrado Aragón (al que se adhiere el magistrado Delgado Barrios) en el caso de la regulación de las federaciones deportivas vascas».³²

En efecto, el alcance otorgado a la función constitucional de dirección de la política exterior supone una limitación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Y ello es así porque, como hemos visto, la doctrina jurisprudencial contenida en la STC 165/1994, después reiterada, habilita al Estado en materia de relaciones internacionales para adoptar «[...] medidas que regulan y coordinan las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales» (FJ 6). Por el contrario, la LASEE faculta ahora al Gobierno para establecer directrices, finalidades y objetivos sobre las actuaciones que lleven a cabo las CCAA en el exterior, en ejercicio de sus competencias.

En este mismo contexto, hay que subrayar también el inusual tratamiento de igualdad que la Ley atribuye, cuando define los sujetos de la acción exterior del Estado, a todas las administraciones públicas, independientemente de su naturaleza; es el caso, sobre todo de las Comunidades Autónomas, con relación a las ciudades autónomas y las

³¹ Artículo 11. Las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local: [...] 2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España. Las entidades que integran la Administración Local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas. 3. Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.»

³² Vid. Bustos, R., 2014, *op. cit.* P. 79.

entidades locales.³³ No en vano, la autonomía política de las primeras no debería ser equiparada de ninguna manera a la autonomía administrativa de las demás a la hora de regular la dimensión exterior en el ejercicio de sus competencias.

Buena prueba de ello es que en la definición de la acción exterior del Estado y de los instrumentos para llevarla a cabo (art. 1.2.b, 34, 35 y 38 LASEE) no se hace ninguna distinción según la naturaleza de la competencia (material y funcional) sobre la que deba proyectar la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Es decir, la Ley hace abstracción de algo que no debería ser ignorado: que la acción exterior del Estado no puede ser entendida al margen del sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía; esto es, que la acción exterior -aunque no siempre- es una manifestación más del ejercicio de la competencia correspondiente, también autonómica, por parte de la Administración pública que tiene la titularidad. En consecuencia, «si esa capacidad es menospreciada a través de una concepción universalista de la acción exterior del Estado, el resultado no es otro que la negación misma del ejercicio efectivo de la competencia, entendido como la potestad jurídica de actuación -legislativa, reglamentaria y ejecutiva- sobre el sector de la vida social y económica de que se trate».³⁴

Por otra parte, también resulta palmaria la ausencia en toda la Ley de referencias a la acción exterior autonómica, las relaciones interregionales o a la cooperación transfronteriza. Las referencias a la lengua, además, se contraen al «español» y «a las otras lenguas», sin mencionar siquiera la red de promoción de estas últimas en el extranjero, ni que sea en cooperación con el Instituto Cervantes. Asimismo, parece desconocer las estrechas relaciones de muchas Comunidades Autónomas con sus comunidades residentes en el extranjero. Y todo ello, sin duda, augura una evidente y preocupante dificultad para seguir hablando en el futuro de políticas propias en materias relevantes como el turismo, la promoción cultural o lingüística, la cooperación al desarrollo y la defensa de los derechos humanos, apartados todos ellos en los que las Comunidades han venido desarrollando una intensa y pacífica actividad.

Finalmente, la Ley 2/2014 establece un sistema de control político de la actividad exterior de las Comunidades. Por un lado, la denominada «planificación de la acción exterior del Estado» se asienta sobre dos instrumentos como son la «Estrategia de la

³³ Como adelantó el Consejo de Estado, resulta «inadecuada» la igualdad de trato conferida de forma intencionada a las entidades locales y a las autonómicas. La inclusión de las CCAA al mismo nivel de «otros órganos o administraciones públicas» llega a su máximo exponente en la reguación conjunta que realiza el ya citado artículo 11 LASEE, donde aparecen junto a los órganos constitucionales, Ciudades autónomas y entes locales.

³⁴ *Vid.* en este sentido el Dictamen 14/2014, de 17 de junio, del Consell de Garanties Estatutàries, sobre la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

Acción Exterior» y el «Informe de Acción exterior». En el primero, la intervención autonómica se reduce al hecho de que el MAEC «recabará e integrará, en su caso» las propuestas de las CCAA, debiendo motivar su rechazo; pero el segundo consiste en un informe de rendición de cuentas ante las Cortes Generales, elaborado directamente por el citado Ministerio, donde se incluyen las realizadas por las CCAA. Por otro lado, si se examina el artículo 5.2, el 11.4 y el 12, dicho control es muy ostensible, excepción hecha de la actividad desarrollada en el ámbito de la UE o de las visitas del rango inferior al de Consejero de Gobierno Autónomo,³⁵ debido a que se exige notificación previa al Gobierno e informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, del de Economía (i). De ese control, además, podrán deducirse «recomendaciones sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley».³⁶

En suma, pese a que la LASEE reconoce formalmente las competencias autonómicas, éstas pasan a ocupar un lugar subordinado a la actividad reguladora del Estado y al control que éste ejerce sobre la actividad de ejecución autonómica. Dicho de otra forma, de una competencia de coordinación se ha pasado a una atribución *ex lege* y a favor del Estado de la competencia para la fijación de bases, la regulación reglamentaria, la planificación, la coordinación y el control sobre cualquier acto que se desarrolle allende las fronteras del Estado, fracturando así cualquier posible noción de acción exterior propia de las CCAA. Además, el deber de información existente ya a partir de la STC 165/1994) se ha transmutado en un sistema de control previo, sobre la base incluso de criterios establecidos reglamentariamente por el Gobierno.

5. EN PARTICULAR, LA ACCIÓN EXTERIOR Y LA NOCIÓN DE DE EFICIENCIA Y AHORRO DERIVADO DE LAS EXIGENCIAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Acabamos de ver que la Ley 2/2014 establece un sistema de control político que puede consistir, en su caso, en la realización de un informe del Ministerio de Economía sobre una determinada actividad exterior autonómica, que versará sobre la conformidad de dicha actividad con los principios de la acción exterior del Estado, y entre ellos el de eficiencia. En este mismo contexto, la disposición adicional sexta LASEE, relativa a la

³⁵ Enmienda aceptada por la mayoría en el Senado (DSS Núm.100, de 19/02/2014 P. 1.)

³⁶ Para X. Pons Ràfols, 2013, *op. cit.* el proyecto de ley expresa «un espíritu excesivamente centralizador y controlador o, cuanto menos, de profunda desconfianza institucional [...] ni una cosa (regular conjuntamente las comunidades autónomas y las entidades de la Administración local) ni la otra (destinar un artículo específico a las oficinas de las comunidades autónomas y ciudades autónomas en el exterior) tienen así, en abstracto y a mi juicio, demasiado sentido».

eficiencia y el ahorro en el servicio exterior del Estado, que remite a la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, establece que:

«1. De acuerdo con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos [...] la gestión de las unidades administrativas e instituciones de las Administraciones públicas en el exterior estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público [...]. 4. [...] se promoverá la integración en los inmuebles del Estado de las unidades o servicios en el exterior de Comunidades Autónomas, Entidades Locales u organismos y entes dependientes de las mismas, así como su adhesión a los esquemas de centralización de contratación y gasto en el exterior a través de cualesquiera de los mecanismos y procedimientos previstos en la legislación vigente.»

Sin duda, esta previsión legal mantiene una evidente conexión con la polémica política suscitada en los últimos años por el establecimiento por parte de las Comunidades Autónomas de oficinas en el exterior «para la promoción de sus intereses». A priori, se trata de una cuestión que no debería suscitar especiales problemas constitucionales a la luz de la habilitación contenida en la STC 165/1994, a la que ya nos hemos referido. Además de que la promoción de intereses es un término distinto al del estricto ejercicio de competencias, concepto ligado estrechamente a la figura de los acuerdos de colaboración, de los que nos ocuparemos más adelante.

Efectivamente, «la presencia de oficinas en el exterior no supone en ningún caso la conclusión de acuerdos ni la asunción de obligación alguna aunque sea de *soft law*. Porque responde a una función más amplia y difusa vinculada no tanto a las competencias como a los intereses de la Comunidad Autónoma y, en particular, a su promoción en el extranjero».³⁷ Además de que, no se olvide, la Ley 6/1997, de Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) prevé en su artículo 36.7 que «en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúan en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas». A tal punto que, en la práctica, estos órganos han sido tanto de coordinación e impulso general de la acción exterior como de la Administración sectorial autonómica y desarrollado en muchos casos tareas de promoción económica y de

³⁷ Vid. Bustos, R., 2014, *op. cit.* P. 76.

intermediación y selección laboral de los extranjeros que tienen intención de venir a trabajar a España.

Sin duda, más allá de consideraciones de oportunidad o vinculadas al ámbito competencial de la acción exterior, que ya han sido tratadas extensamente en este trabajo, parece obvio que esta cuestión remite a otro debate como el de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Razón por la cual no parece en absoluto supérfluo recordar que la Constitución, en su artículo 156, reconoce la autonomía financiera de estos entes territoriales «para el desarrollo y ejecución de sus competencias», constituyendo un elemento fundamental del derecho a la autonomía política y administrativa para la gestión de sus intereses (art. 2 y 137 CE).

No han faltado, además, ocasiones para que el TC se haya pronunciado al respecto. En este sentido el Alto Tribunal ha afirmado repetidamente que la autonomía financiera supone la facultad de determinar y ordenar los ingresos y los gastos necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas a los distintos poderes públicos competentes (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2). Y, concretamente, en la vertiente del gasto ha destacado que constituye «la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). Y que ello «[t]iene una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando pretenda un carácter instrumental [STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b)], la amplitud de los medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8).» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

En otras palabras, la autonomía financiera es sinónimo de «la capacidad de «elegir y realizar sobre objetivos políticos propios, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuales hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren los Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se ha de dar a los mismos, se estaría privando a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental.» (STC 13/1992, FJ 7).

A la vista de la citada jurisprudencia constitucional, las dos principales consecuencias de esta doctrina son la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto dentro del marco de sus competencias (STC 13 / 1992, de 6 de febrero, FJ 7); y la necesaria conexión entre la autonomía financiera y el ejercicio de las competencias de las Comunidades, tal como señala expresamente el artículo 156.1 CE (STC 202/1992, de 23 de noviembre, FJ 3 y, una vez más, la ya citada STC 13/1992)» (F J 6.A).

Por otra parte, es cierto que el artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) exige que la actividad financiera de éstas se ejerza en coordinación con la hacienda estatal. Pero, no lo es menos que esta opción «no

supone, naturalmente, que quede en la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones» (STC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 3). Además, según el Alto Tribunal, la cláusula general contenida en el citado art. 2.1.b LOFCA no autoriza al Estado a adoptar «cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos», siendo, por tanto, imprescindible que exista una relación directa «entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma, pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas» (FJ 3).

6. LA LEY 25/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE TRATADOS Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTAAI) ³⁸ ha venido a regular recientemente la suscripción y aplicación por España de los tratados internacionales, y de las dos modalidades previstas de acuerdos internacionales: los llamados administrativos, y los no normativos.³⁹

Así las cosas, y ante todo, debemos señalar que, en puridad, no existe ni en derecho internacional ni en derecho interno español la figura de los «acuerdos internacionales administrativos» en ejecución y concreción de un tratado internacional.⁴⁰ Además, en relación con los «acuerdos no normativos», debemos recordar que esta figura aparece solamente en el Estatuto valenciano aunque sea equivalente a lo que en otros estatutos se denominan «acuerdos de colaboración».⁴¹ Según Remiro Brotons, los acuerdos *no*

³⁸ BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014, Pp. 96841 a 96859.

³⁹ Los tratados y acuerdos están definidos en el artículo 2 LTAAI (letra a y letras b y c, respectivamente). Según el preámbulo (apartado II, párrafo 2º LTAAI), el derecho interno de un Estado puede establecer la distinción entre tratados y otros tipos de acuerdos internacionales, así como la regulación relativa al proceso interno de su toma de decisión.

⁴⁰ Lo que existe, y así lo prevé el Convenio-marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 21 de mayo de 1980, son los convenios de cooperación transfronteriza que pueden celebrar comunidades autónomas y entidades locales españolas con entidades territoriales extranjeras al amparo de lo previsto en este convenio-marco y en los correspondientes tratados internacionales celebrados con Francia y Portugal. Estos convenios de cooperación transfronteriza requieren, de conformidad con el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, de comunicación previa a la Administración General del Estado para que tengan eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes.

⁴¹ La nomenclatura estatutaria y legal tiene su importancia, claro está. Como ha subrayado Remiro Brotons, «el que un acuerdo internacional se califique como *tratado*, bulle en consecuencias constitucionales. La prerrogativa del Gobierno frente a los controles parlamentarios jurídicamente relevantes y la eventual participación de los diferentes departamentos de la

normativos, a los que también se apellida *extrajurídicos o políticos*, y se conocen bajo la denominación de *pactos entre caballeros (gentlemen's agreements)*, son «textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos en cualquier orden» y, como toda acción de gobierno, son «susceptibles de control parlamentario por los medios políticos de información y verificación, particularmente preguntas e interpelaciones».⁴²

La Ley contiene cincuenta y tres artículos, divididos en cinco títulos, ocho disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro finales. El título I (art. 1 a 7) incluye las disposiciones generales que delimitan su ámbito de aplicación, establecen las definiciones, determinan las competencias de los órganos del Estado sobre tratados y de acuerdos internacionales y reconocen las competencias de las comunidades autónomas en la materia. A su vez, el título II (art. 8 a 37) incorpora el núcleo fundamental de la norma dedicado a la regulación de la representación internacional del Estado; la suscripción de los tratados internacionales; la publicación y el registro; su interpretación y aplicación; así como también la enmienda, la denuncia y la suspensión de estos instrumentos. El título III (art. 38 a 42) tiene por objeto los acuerdos internacionales administrativos y el Título IV (art. 43 a 48) los acuerdos internacionales no normativos, suscritos por el Estado. Finalmente, el título V se dedica a la participación de las comunidades autónomas en la suscripción de tratados internacionales (art. 49 a 51) y en la suscripción de acuerdos internacionales administrativos y no normativos por parte de éstas y, en su caso, por parte de las entidades locales (art. 52 y 53).

De acuerdo con su preámbulo (apartado I, párrafo 5º), la LTAAI tiene como objetivo establecer una nueva regulación sistemática y actualizada de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales. Su necesidad, según el mismo proemio, arranca de las insuficiencias notorias de la regulación hasta ahora contenida en el preconstitucional Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, que no se ocupaba de los ahora denominados acuerdos internacionales.⁴³ A decir del propio preámbulo (ap. III), los acuerdos internacionales administrativos y no normativos, de relevancia creciente en la práctica internacional, «no disfrutaban de la naturaleza de los tratados» y presenten rasgos distintos.

Administración Central, de los entes territoriales menores y de los organismos autónomos en la acción exterior del Estado no depende (sólo) de la *clase* a la que pertenezca un *tratado*» (Remiro Brotons, A., «De los tratados a los acuerdos no normativos», en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990. P. 24.

⁴² Vid. Remiro Brotons, 2014, *op. cit.* P. 41.

⁴³ BOE núm. 85 de 8 de abril de 1972.

En efecto, la entrada en vigor de la Constitución supuso, por un lado, una reconfiguración de las competencias de los órganos del Estado sobre tratados internacionales que abrogó una parte del citado Decreto preconstitucional; y, por otro, supuso que el citado Decreto acabase resultando ajeno al nuevo diseño territorial del Estado que incorporó el reconocimiento a las CCAA de competencias relevantes en el ámbito de la acción exterior. Además, como bien asegura el preámbulo de la propia Ley, era necesario acometer el acomodo de la regulación interna en materia de tratados y acuerdos internacionales a los cambios producidos en la práctica convencional, tales como la existencia de organizaciones internacionales con capacidad para celebrar acuerdos internacionales o el despliegue de nuevos tipos de acuerdos más allá de los tratados.

Con todo, hay que tener presente que la STC 137/1989, de 20 de julio, parece inclinada a negar a las CCAA la competencia requerida para celebrar acuerdos normativos, pues interpreta en su sentido más amplio el hecho de que el artículo 149.1.3 CE reserva en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de competencias en materia de relaciones internacionales. No obstante, la Sentencia, pronunciada con un voto particular discrepante suscrito por cuatro magistrados, no manifiesta expresamente su criterio al respecto. En realidad, lo que hizo dicha Resolución fue apuntar que la potestad autonómica se halla mediatizada por la intervención del Gobierno en la medida en que el artículo 97 CE atribuye a éste la dirección de la política exterior.

En este marco, según la definición de la Ley, los primeros (administrativos) ejecutan o concretan los tratados (art. 2.b LTAAI). Y los segundos (no normativos) contienen declaraciones de intenciones o meros compromisos no jurídicos a nivel internacional, por lo que no son fuente de obligaciones (art. 2.c LTAAI).⁴⁴ Además de que, como se recordará, en relación con todos los acuerdos internacionales, el artículo 11.4 LASEE ya preveía que las CCAA, entre otros entes, puedan formalizar acuerdos internacionales administrativos «en ejecución y concreción de un tratado» y acuerdos no normativos, «no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia».⁴⁵ En resumen, la LTAAI corrobora legalmente el hecho de que las CCAA

⁴⁴ Desde la perspectiva competencial, en virtud del artículo 7 LTAAI, los tratados y los acuerdos internacionales son diferentes. En los primeros, suscritos únicamente por el Estado, las Comunidades Autónomas pueden participar, respetando la competencia reservada a aquél (art. 149.1.3 CE). Los segundos se pueden suscribir también por las Comunidades al amparo de sus competencias.

⁴⁵ En cuanto a los acuerdos promovidos por las CCAA, se puede señalar el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras; y, más recientemente, en el ámbito del MAEC; también la Orden Circular 3.286, de 19 de julio de 2010, por la que se aprueban las normas para la tramitación de los acuerdos no normativos por parte de los órganos del departamento

puedan suscribir dos tipos de acuerdos internacionales: los que generan verdaderas obligaciones internacionales y, por tanto, no ponen en juego la responsabilidad internacional del Estado, y aquellos otros que estén previstos en tratados internacionales suscritos por España de forma que ésta ha consentido expresamente su desarrollo por las Comunidades Autónomas.

Es innegable que esta Ley, en mayor medida que la LASEE, tiene en cuenta el diseño territorial de la Constitución de 1978, los estatutos de autonomía que reconocen competencias «relevantes» a las CCAA en materia de acción exterior (apartado II del preámbulo, párrafo 4º LTAAl) e, incluso, las posiciones doctrinales mayoritarias sostenidas hasta la fecha. Sin duda, su regulación «es mucho más respetuosa con las competencias e intereses autonómicos que la LASEE».⁴⁶

Aún así, debe decirse que sigue la estela en algunos aspectos reprochables de la LASEE, por ejemplo cuando iguala el régimen jurídico aplicable a las Comunidades Autónomas a la de otros entes, como los locales, en relación con los acuerdos internacionales no normativos, aspecto éste que ya suscitó la crítica del Consejo de Estado (Dictamen 808/2013, de 3 de octubre, sobre el anteproyecto de la actual Ley 25/2014).⁴⁷ De entrada, la no diferenciación entre los sujetos que pueden suscribir acuerdos internacionales no normativos supone que el legislador da idéntico trato a las CCAA, que gozan de autonomía política, y las Ciudades Autónomas, entidades locales u otros entes, que no tienen idéntico relieve constitucional ni capacidad legislativa propia.⁴⁸

Por otra parte, no está de más recordar que, pese a que la elaboración, aprobación y ratificación de tratados corresponde al Estado, tal y como prevén la Constitución y distintos estatutos de autonomía (como el catalán, en su art. 196.1), también está prevista la facultad de que las Comunidades Autónomas sean informadas previamente y de formular observaciones.⁴⁹ Además de que la suscripción de acuerdos internacionales administrativos, subsiguientes a tratados ya acordados internacionalmente, o la firma de acuerdos internacionales no normativos puede corresponder tanto al Estado como a las

ministerial, así como para el seguimiento y colaboración con otras administraciones públicas en esta materia.

⁴⁶ A decir de Rafael Bustos, «La Ley confiere una esfera de actuación suficiente a las CCAA, regula de forma novedosa y racional los derechos de las Comunidades Autónomas en el marco del ejercicio de la competencia estatal y, en fin, establece un sistema de control razonable sobre las actuaciones autonómicas que pudieran incidir en la reserva estatal» (Bustos, R., 2014, *op.cit.* Pp. 85-86)

⁴⁷ Puede consultarse en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-808> [consulta: 30 de marzo de 2015].

⁴⁸ *Vid.* el Dictamen 1/2015, de 27 de enero, del Consell de Garanties Estatutàries sobre la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

⁴⁹ En ese sentido se ha pronunciado el Consell de Garanties Estatutàries en su DCGE 14/2014 (FJ 3.1).

Comunidades, en función de la materia de que traten, según sean competencia de uno o de otras.

7. LA LEY CATALANA 16/2014, DE 4 DE DICIEMBRE, DE ACCIÓN EXTERIOR Y DE RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. MOTIVOS PARA UN RECURSO

En cuanto al contenido y la finalidad de la Ley catalana 16/2014, diremos que ésta contiene una regulación de carácter amplio y general, con el objeto de «definir el ámbito de aplicación, las líneas generales de actuación, las estructuras organizativas y los mecanismos de planificación, participación, gestión y seguimiento de la acción exterior de Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea [...]» (art. 1). Lo anterior, como dispone el mismo preámbulo, «debe permitir fortalecer las relaciones con la UE y seguir avanzando hacia una acción exterior eficaz, coherente y coordinada con el conjunto de actores que actúan en el escenario internacional, así como posicionar los intereses de Cataluña en el mundo [...]» (par. tercero).⁵⁰

El proyecto de dicha Ley fue tramitado simultáneamente a la LASEE, a tal grado que en muchos aspectos puede parecer incluso una «respuesta política» a la iniciativa legislativa estatal, por la vía de omitir algunas facultades estatales como las de dirección de la política exterior o de la acción exterior (Rafael Bustos).⁵¹ Pero, como ha señalado Pons Ràfols, la Ley, que se fundamenta en las correspondientes disposiciones del Estatuto de autonomía, «no es más que el normal desarrollo legislativo del texto estatutario por parte del Parlamento de Cataluña y, en este sentido, no puede tener ninguna tacha de inconstitucionalidad. Se puede criticar en términos políticos la acción exterior que lleve a cabo un determinado Gobierno pero no hay dudas que conviene regular, en una disposición con rango de ley, la acción exterior y europea de la

⁵⁰ Esta Ley constituye una relativa novedad en el panorama legislativo catalán puesto que, sin perjuicio de una serie de antecedentes previos al Estatuto de 2006 tales como la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, o las Leyes 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo, y 21/2003, de 4 de julio, de fomento de la paz. Cabe destacar también el Decreto 42/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la coordinación ejecutiva de la acción exterior del Gobierno de la Generalitat, su vez complementada por varios decretos de creación de las correspondientes delegaciones en el exterior. Posteriormente, el Plan de acción exterior del Gobierno para los años 2010-2015 contenía los objetivos estratégicos, operativos y las actuaciones prioritarias de la acción exterior catalana. Asimismo, los órganos de coordinación y colaboración, así como los consultivos previstos por la Ley 26/2001 fueron desarrollados en el Decreto 139/2012, de 30 de octubre. Finalmente, cabe mencionar el Decreto 149/2012, de 20 de noviembre, de modificación de los Estatutos y de la denominación del Patronato Catalunya-Món (ahora Patronato Catalunya Món-Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña) (PCM-DIPLOCAT). El PCM-DIPLOCAT es una entidad de carácter consorcial que contribuye a impulsar iniciativas que permitan el conocimiento directo de Cataluña en el ámbito internacional (art. 1 y 2.1 del anexo del Decreto. De acuerdo con esta lógica, dicha entidad tiene como objetivos estratégicos, entre otros, apoyar la estrategia de diplomacia pública del Gobierno (art. 2.2 de dicho anexo).

⁵¹ Bustos, R., 2014, *op. cit.* P. 83.

Generalitat». No en vano, la base jurídica habilitadora de ese desarrollo legal son las disposiciones estatutarias que, por otra parte, el Tribunal Constitucional validó completamente en la Sentencia 31/2010. Además de los límites constitucionales a la acción exterior autonómica establecidos por el propio Tribunal, a los que ya nos hemos referido ampliamente.⁵²

En concreto, la ley contiene 40 artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales, y se estructura, además de en un título preliminar con cuatro títulos más. El preliminar contiene el objeto de la Ley (art. 1); una serie de definiciones (art. 2), entre las cuales las de acción exterior de Cataluña y de la Generalidad o de diplomacia pública, cultural, económica y deportiva de Cataluña; además de contener los principios rectores y las finalidades de la acción exterior de Cataluña y las relaciones de la Generalitat con la UE (art. 3 y 4, respectivamente). El título primero se encuentra subdividido en tres capítulos, que se dedican, respectivamente a los actores (art. 5 a 11), a los ámbitos sectoriales de la acción exterior (art. 12 a 14) y a los instrumentos de planificación, coordinación, seguimiento y ejecución de la acción exterior (art. 15 a 18), entre los que se hallan el Plan estratégico de acción exterior de Cataluña y de relaciones de la Generalitat con la UE.

Por su parte, el título segundo comprende la regulación relativa a las relaciones institucionales de la Generalitat en el exterior y ante la UE. Dentro de este título, el capítulo I (art. 19 a 24 bis) se dedica a las relaciones con la Unión, y el capítulo II (art. 25 a 27) contiene las relaciones con otros gobiernos, organizaciones internacionales y redes de cooperación territorial. El título tercero (art. 28 a 32) comprende el articulado relativo a la representación de la Generalitat en el exterior (naturaleza de la representación en el exterior y mecanismos de coordinación, Delegación del Gobierno ante la UE y delegaciones en el exterior y oficinas sectoriales). Por último, el título cuarto se refiere a las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y la sociedad civil catalana dedicada a la acción exterior.

Su capítulo I (art. 33 a 37) se dedica a la *Diplomacia pública de Cataluña*, que comprende el apoyo a la internacionalización de la sociedad civil; la promoción de la proyección internacional de la ciudadanía catalana; las asociaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de la acción exterior, la comunicación exterior del Gobierno y la coordinación.⁵³ Su capítulo II y último (art. 38 y 39) se refiere a las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y las comunidades catalanas en el exterior.⁵⁴

⁵² Vid. Pons Ràfols, X., «La nova llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17/12/2014.

⁵³ Hoy definimos la diplomacia pública como la estrategia que los actores desarrollan con el objetivo de gestionar su relación con el entorno internacional y atraer la atención de los públicos

En su escrito, el Abogado del Estado aduce que la competencia estatal ex artículo 149.1.3 CE comprende la reserva exclusiva para sí de la representación exterior, la celebración de tratados internacionales, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad patrimonial del Estado, además de la dirección y ejecución de la política exterior, de acuerdo con el artículo 97 CE. Por otra parte, alega que la Ley impugnada parte de la consideración de la Generalitat de Cataluña como actor internacional al margen del Estado, y que regula aspectos como las relaciones con otros Gobiernos más allá del ámbito de las relaciones con la Unión Europea (UE), su representación en el exterior o la diplomacia pública de Cataluña, sin considerar las competencias de dirección y ejecución de la política exterior que corresponden al Estado.

Sin entrar en mayores detalles, puesto que la cuestión ha sido ya analizada profusamente en este trabajo, nos limitaremos a decir aquí que la alegación del Gobierno parece desconocer que la acción exterior no constituye un título competencial *per se* y que, en puridad, se trata de una manifestación de la actividad supraestatal característica de las administraciones públicas, vinculada al ejercicio de sus competencias y, en general, a la gestión de los intereses que les son propios. No en vano, la definición que el apartado 1.2.b de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE), a la que hemos hecho referencia en otro apartado, define la «acción exterior del Estado» como «el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, las entidades y las instituciones dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, ejercidas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos que establece el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior».⁵⁵ Y no puede ser de otro modo, por cuanto, como hemos analizado extensamente, las actividades de acción exterior vinculadas a la proyección supraestatal de las competencias corresponden tanto al Estado como a las CCAA, dependiendo del reparto competencial interno.

extranjeros. Es un conjunto de actos que complementa la diplomacia tradicional, basada en los actos y las relaciones políticas. *Vid.* Manfredi Sánchez, J. L., «Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública», *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXIV, Núm. 2, 2011.

⁵⁴ El art. 13 EAC establece que: «La Generalitat, en los términos establecidos por la ley, debe fomentar los vínculos sociales, económicos y culturales con las comunidades catalanas en el exterior y debe prestarles la asistencia necesaria. A tal fin, la Generalitat, según proceda, puede formalizar acuerdos de cooperación con las instituciones públicas y privadas de los territorios y los países donde se encuentran las comunidades catalanas en el exterior y puede solicitar al Estado la suscripción de tratados internacionales sobre esta materia».

⁵⁵ BOE Núm. 74, de 26 de marzo de 2014. Pp. 26531 a 26564.

Precisamente, con el fin de articular el ejercicio *ad extra* de sus competencias, como hemos visto, el capítulo III del título V EAC proporciona a la Generalitat instrumentos de diversa naturaleza para llevar a cabo dicho cometido, entre otros, el establecimiento de oficinas en el exterior para promocionar los intereses de dicha Comunidad (art. 194 EAC); la suscripción de acuerdos de colaboración con la misma finalidad y con el apoyo de los órganos de representación exterior del Estado (art. 195 EAC); y la recepción de información previa por parte del Gobierno del Estado sobre los actos relativos a la suscripción de los tratados que afecten de una manera directa y singular a sus competencias (art. 196 EAC).⁵⁶

Finalmente, debemos significar que, sin duda, lo que provoca mayor perplejidad si cabe, es la invocación de forma recurrente del artículo 97 CE, especialmente si se tiene en cuenta que este precepto no sólo no constituye en sí mismo un título competencial sino que se trata de una mera previsión consagrada a atribuir constitucionalmente al Gobierno una función en el marco de su competencia sobre relaciones internacionales. Así lo ha interpretado, como hemos visto repetidamente, la jurisprudencia constitucional, cuando, en relación con este y otros preceptos constitucionales conexos, ha establecido que «[l]os arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE [...]» (STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, que cita la STC 137/1989, de 20 de julio).⁵⁷

BIBLIOGRAFÍA

Armengol, F., «Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.

Bustos, R.: «Acción exterior de las Comunidades Autónomas», *Informe comunidades autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014.

⁵⁶ El capítulo III del título V EAC regula específicamente la acción exterior y, más concretamente, el artículo 193, partiendo del reconocimiento de las facultades de impulso a la proyección exterior de Cataluña y de promoción de sus intereses en este ámbito (apdo. 1), prescribe en su apartado 2 que «[l]a Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa», es decir, mediante la actuación internacional de sus autoridades y los servicios de su Administración-«o a través de los órganos de la Administración General del Estado». Además de esta previsión general, otras disposiciones estatutarias se refieren específicamente a la proyección exterior en ámbitos materiales concretos, como la cultura (art. 127.1.d EAC), la lengua (art. 6.4 y 50.3 EAC) o el turismo (art. 171.b EAC).

⁵⁷ En ese sentido se pronuncia el Dictamen 23/2014, de 13 de noviembre, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, sobre el Proyecto de ley de Acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

Carrillo, M., «L'acció exterior i la participació en assumptes europeus de la Generalitat d'acord amb el nou Estatut de 2006», IX Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya. Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 2008.

J. de San Eugenio, «Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones Internacionales», *Revista de Estudios Sociales*. Núm. 40, 2013.

Fernández de Casadevante, C., «La acción exterior de las comunidades autónomas: balance de una práctica consolidada. Madrid: Dilex, 2001.

García Segura, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona: Fundació Bofill, 1995.

Mangas, A., «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Relaciones internacionales y CC:AA.*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.

Manfredi Sánchez, J. L., «Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública», *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXIV, Núm. 2, 2011.

Pérez González, M., «La acción exterior de los entes descentralizados en la construcción europea», en Mariño Menéndez, F. (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria». Madrid: Universidad Carlos III, 1998.

Pérez Tremps, P., «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004.

Pons Ràfols, X. y Sagarra Trías, E.: «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña», *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 12, 2006.

Pons Ràfols, X. «El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 4/11/2013.

Pons Ràfols, X., «La nova llei catalana d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 17/12/2014.

Remiro Brotons, A., «De los tratados a los acuerdos no normativos», *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990. P. 24.

Ruíz Robledo, A.: «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, Nos. 71-72, enero-agosto 2008.