

Comentari a la STC 46/2015, de 5 de març, sobre la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges

Consideracions entorn a l'exclusivitat de les seves funcions de supervisió i a la dimensió exterior de la institució

Dr. Joan Ridao Martín

Professor de Dret Constitucional (acred. titular i agregat)

Universitat de Barcelona

jridao@ub.edu

1. Introducció

2. De nou la polèmica sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes que en depenen

3. La dimensió exterior del Síndic de Greuges com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura

3.1. Els instruments internacionals de lluita per a l'eradicació de la tortura

3.2. L'acció exterior de les comunitats autònomes i de les seves institucions

3.3. Els acords de col·laboració amb l'Estat en matèria d'acció exterior i l'execució dels tractats internacionals

1. Introducció

El Tribunal Constitucional (TC) va dictar el passat 5 de març una esperada sentència (STC 46/2015),¹ per la qual donava resposta al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble (DP) (24 de març de 2010) contra distints preceptes de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges (LSG).² Aquesta Llei —de desenvolupament bàsic estatutari— tenia per objecte, d'acord amb el seu article 1, lletres *a* i *b*, regular aquesta institució de la Generalitat (art. 78.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, EAC), encarregada de protegir i de defensar els drets i les llibertats constitucionals i estatutàries; a més d'assumir la condició d'Autoritat Catalana

per a la Prevenció de la Tortura i Altres Tractes Cruels, Inhumans o Degradants (en endavant, Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura), en el marc del Protocol de les Nacions Unides (en endavant, Protocol facultatiu),³ a l'empara de l'article 196.4 EAC, que encomana a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i convenis internacionals.⁴

Recordem que, amb el seu recurs, el Defensor del Poble va instar el TC, d'una banda a anul·lar diverses disposicions de la Llei 24/2009 (art. 3.1, 26.*b*, 26.*c* i 78), adduint que amb la supervisió del Síndic de Greuges sobre l'activitat administrativa de la Generalitat i de l'Administració local, en tots els ordres i «amb

1. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 85 de 9 d'abril de 2015.

2. D'acord amb el caràcter de llei de desenvolupament bàsic estatutari que li atribueix l'article 62.2 EAC, estableix la regulació directa de la institució, substituint la Llei 14/1984, de 20 de març, modificada per la Llei 12/1989, de 14 de desembre.

3. Adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 57/199, del 18 de desembre de 2002, i ratificat per Espanya el 3 de març de 2006.

4. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 5536, de 30 de desembre de 2009; i BOE núm. 15 de 18 de gener de 2010.

caràcter exclusiu», se li estava impeding la seva actuació a Catalunya. I de l'altra, que l'atribució al Síndic de la condició d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura (art. 1.b i títol VIII) vulnerava la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals ex art. 149.1.3 de la Constitució (CE).

2. De nou la polèmica sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes que en depenen

El TC es va pronunciar tant en la Sentència sobre l'Estatut, que resolva la impugnació formulada pels diputats del Partit Popular (STC 31/2010, de 28 de juny de 2010, FJ 33), com en la Sentència, igualment sobre l'Estatut, en relació amb la impugnació del Defensor del Poble (STC 137/2010, de 16 de desembre de 2010, FJ 7) sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes dependents previst en l'article 78.1 EAC.⁵

En ambdues resolucions, a més, l'alt tribunal va declarar que l'article 54 CE, quan estableix que el Defensor del Poble «podrà supervisar l'activitat de l'Administració» s'està referint a totes les administracions —a tots els poders públics, sense excepció— i no només a l'Administració general de l'Estat. De manera que, congruentment amb això, el TC raona que no pertocava atribuir al Síndic de Greuges cap mena d'exclusivitat en la supervisió de l'Administració autonòmica en tots els seus ordres.

A les dues sentències sobre l'Estatut del 2010, l'alt tribunal raona que no pertoca atribuir al Síndic de Greuges exclusivitat en la supervisió de l'Administració autonòmica en tots els seus ordres

Tenint en compte precisament aquests precedents, la STC 46/2015 objecte del nostre examen es limita, doncs, a considerar que la impugnació dels articles 3.1, 26.b, 26.c i 78 de la Llei 24/2009 —tributaris tots, com és lògic, de



Foto: Gregory Goodwin

5. «1. El Síndic de Greuges té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut. Amb aquesta finalitat supervisa, amb caràcter exclusiu, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.» (la cursiva és nostra).

la previsió de l'article 78.1 EAC— ja havia quedat resolta a bastament en les anteriors sentències (òbviament de data posterior a la LSG), de manera que són aquestes les que ja havien depurat de l'ordenament la tan qüestionada locució.

En tots els casos, val a dir, la *ratio decidendi* del TC arrenca d'una tesi si més no discutible: que la funció supervisora del DP, pel que fa als drets reconeguts en la Constitució (Títol I), constitueix un element immanent a la seva funció de garant dels drets fonamentals i lli-

bertats públiques enfront de tots els poders públics sense excepció, establerta en els articles 53 i 54 CE. De manera que, tant «l'Administració» a què es refereix l'article 54 CE (quan descriu la funcionalitat del DP), com la que esmenten els articles 103 i 106 CE (que contenen, com és sabut, la definició i objectius de l'Administració pública i el control de la seva actuació per part dels tribunals), no és la concreta i especial Administració central sinó «el género en el que se comprende todo poder público diferente de la legislación y la jurisdicción».

En aquest sentit, no podem estar-nos de recordar que és indubtable que l'article 54 CE disposa textualment que correspon al DP «la defensa dels drets dels ciutadans continguts en el títol I CE, i que per a això podrà supervisar l'activitat de l'Administració», aspecte que fou desenvolupat ulteriorment per la Llei Orgànica 3/1981, del Defensor del Poble (LODP). No obstant això, cal tenir en compte que si el constituent no apoderà amb aquestes mateixes facultats determinades figures anàlogues en les comunitats autònomes (CA) és perquè *prima facie* no es coneixia, almenys en l'àmbit jurídicoformal, quantes CA s'acabarien conformant. A banda que, no cal dir, fou la creació posterior de les CA, i la regulació de les respectives institucions d'autogovern, la que va permetre tant la creació dels *ombudsmen* autonòmics com la interpretació sistemàtica, i en clau autonòmica, de la institució del DP en el marc d'una nova realitat institucional.

La creació de les comunitats autònomes, i la regulació de les respectives institucions d'autogovern, va permetre crear els ombudsmen autonòmics i interpretar en clau autonòmica la institució del Defensor del Poble dins una nova realitat institucional

En coherència amb això, un incís tan poc pacífic com el de l'article 78.1 EAC («amb caràcter exclusiu») tenia per objectiu reforçar l'autonomia política de la Generalitat, evitant l'anomalia que suposa el fet que un òrgan com el DP, Comissionat del Parlament estatal, i que té com a instrument primordial per a l'exercici de les seves funcions, la presentació d'un informe a les Corts Generals, supervisés una Adminis-

tració aliena i depenent d'un ens dotat de plena autonomia política. En altres paraules, es tractava d'adaptar la institució del Síndic de Greuges al que és una regla sense excepció en dret comparat en el marc dels estats compostos i políticament descentralitzats: que els *ombudsmen* estatals no fiscalitzen l'activitat de les administracions públiques subestatsals car són els defensors regionals o infraestatsals els que controlen en exclusiva aquestes administracions.

En dret comparat, en els estats compostos i políticament descentralitzats els ombudsmen estatals no fiscalitzen l'activitat de les administracions públiques subestatsals. Són els defensors regionals, o infraestatsals, els que controlen en exclusiva aquestes administracions

Sigui com sigui, la inconstitucionalitat ara ratificada per la Sentència objecte del nostre escrutini no fa més que perpetuar l'actual sistema de doble supervisió pel que fa als drets fonamentals a Catalunya, però no pel que fa als drets estatutaris del títol III (capítols I-III), que les mateixes STC 31/2010 i STC 137/2010 van reconèixer que no són drets fonamentals o constitucionals —perquè per drets i llibertats hem d'entendre els drets fonamentals i les llibertats públiques continguts en el capítol II del títol I CE, o més concretament els susceptibles d'empara constitucional (art. 14 al 28 i 30.2 CE).

Tanmateix la doctrina s'ha pronunciat majoritàriament a favor d'interpretar que dins l'espectre de competències del Síndic i dels seus homòlegs autonòmics es troben també incursos els drets del títol I CE. Al marge que, un simple examen dels informes anuals del Síndic permet comprovar que la seva activitat es projecta sobre la totalitat dels drets reconeguts, amb modulacions diverses. Així doncs, la defensa dels drets i llibertats constitucionals i estatutàries s'efectua a través de la supervisió de les activitats de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, en tot el que afecta les matèries en què l'Estatut atorga competències a la Generalitat.

En suma, quant a l'àmbit d'actuació del Síndic, el criteri material delimitador és la defensa dels drets i les llibertats reconeguts per la Constitució i l'Estatut (art. 78 EAC i 3 LSG). En aquest sentit, l'element subjectiu indispensable és la presència d'«administracions», enteses en sentit ampli o comprensives tant dels organismes com de les empreses i les persones amb un vincle contractual amb aquestes, a més dels ens locals. I pel que fa a l'Administració de l'Estat a Catalunya, no sembla que pugui discutir-se que la seva supervisió pugui fer-se dins els supòsits i en els termes en què s'acordi expressament per conveni amb el DP. A més que el SG pot dirigir-se a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol Administració pública amb seu a Catalunya. A aquests efectes, la dicció de l'article 3.1 LSG és similar a la que

caracteritzat tradicionalment aquesta institució com a «magistratura de persuasió»; en altres paraules, que l'eficàcia de les seves resolucions no deriva tant de potestats vinculants o coercitives, que no té, sinó del rigor, objectivitat i independència amb què desenvolupa la seva actuació.

3. La dimensió exterior del Síndic de Greuges com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura

Com ja hem anticipat a l'inici, la STC 46/2015 conclou que «només l'Estat té la competència per a designar el Mecanisme Nacional de Prevenció que estableix el Protocol (per a la prevenció de la tortura)». En síntesi, el TC estima que el Síndic incorre en un «excés competencial» en exercir com a autoritat catalana contra la tortura a l'empara de les Nacions Unides.⁶ Per aquest motiu, declara inconstitucional el precepte que atribueix al SG facultats com ara l'accés a dades de les històries clíniques en relació amb denúncies per tortures, que reserva al denominat Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura (MNP), per bé que admet la seva competència per realitzar entrevistes i requerir l'opinió del metge, en tant que aquestes funcions «pueden entenderse desvinculadas de las funciones atribuidas a la Autoritat Catalana y formar parte de los cometidos de supervisión del Síndic de Greuges».

Amb tot, cal dir que la Sentència no anul·la tots els articles del títol VIII. Això permet que el SG continuï exercint les funcions d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura, fins i tot servant aquesta mateixa denominació.⁷ És

6. El reconeixement del dret humà a no ser sotmès a tortura ni a d'altres abusos apareix en la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 (quan s'estableix que «Ningú serà sotmès a tortures ni a penes o tractes cruels, inhumans o degradants»), ha estat desenvolupat en altres convenis internacionals i acollit per la majoria d'ordenaments interns (art. 15 CE i els art. 174 i s. del Codi penal).

7. El mateix SG ha anunciat, tanmateix, que continuarà exercint aquestes funcions a través del denominat Mecanisme Català per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants, concretat en un equip de treball assistit i assessorat pel Consell Assessor per a la Prevenció de la Tortura, d'acord amb el marc legal previst i sota les previsions i la direcció del



El Síndic de Greuges, Rafael Ribó, presentant l'informe anual de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura
Foto: Parlament de Catalunya

contenen la majoria de lleis de creació dels diferents *ombudsmen* autonòmics («3. El Síndic de Greuges, en el compliment de la seva funció de protecció i defensa dels drets i les llibertats, es pot adreçar a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol administració pública amb seu a Catalunya»).

Una altra cosa és que, de resultes de l'exercici de les seves competències, el SG no pugui en cap cas modificar o anul·lar actes o resolucions administratives de cap tipus, sinó simplement donar publicitat a determinades actuacions, recomanar la revisió d'actuacions administratives o suggerir reformes normatives, raó per la qual, la doctrina iuspublicista, ha

en aquest sentit que estimem que el Parlament de Catalunya pot facultar-lo a exercir tasques de supervisió dels centres de privació de llibertat de titularitat de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local i dels seus organismes dependents, per bé que aquesta competència supervisora no pugui tenir, com hem assenyalat al principi, «caràcter exclusiu».

En qualsevol cas, el pronunciament del TC posa en relleu, un cop més, que, com bé ha assenyalat Pérez Tremps: «una de les qüestions relatives a l'estructura territorial de l'Estat que ha estat objecte de més debat i evolució doctrinal des de l'aprovació de la Constitució fins als nostres dies ha estat, molt probablement, la relativa al paper exterior de les comunitats autònomes».⁸

3.1. Els instruments internacionals de lluita per l'eradicació de la tortura

L'any 1984 es va adoptar la Convenció de les Nacions Unides contra la Tortura i Altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants.⁹ Poc després, l'any 1987 es va adoptar el Conveni europeu per a la prevenció de la tortura i de les penes o tractes inhumans o degradants.¹⁰ Ambdós instruments incorporen les obligacions dels Estats quant a la seva represió, a escala estatal i internacional, així com els mecanismes per verificar-ne el compliment i, en el cas del Conveni europeu, un dispositiu de visites —amb l'autorització de l'Estat— als llocs on hi hagi persones privades de llibertat.¹¹

Síndic.

<http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=53&ui=3848>

[consulta: 25 d'abril de 2015]

8. 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.

9. BOE núm. 268 de 9 de novembre de 1987.

10. BOE núm. 159 de 5 de juliol de 1989.

11. Vegeu Pons Ràfols, X. «Entre l'efectivitat i l'aparença: la inconstitucionalitat de la dimensió internacional del Síndic de Greuges com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 15 d'abril de 2015.

<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/04/15/entre-l%E2%80%99efectivitat-i-l%E2%80%99aparenca-la-inconstitucionalitat-de-la->

Això últim té importància als efectes del que aquí estem tractant, perquè és precisament aquest segon mecanisme el que preveu el Protocol facultatiu a què ens estem referint.¹²

En concret, es tracta d'un conveni internacional destinat exclusivament, i de forma directa, a la prevenció de la tortura, mitjançant l'establiment d'un sistema de visites periòdiques articulat en forma «dual»; és a dir, de manera que les que realitzi l'òrgan internacional creat *ad hoc* per l'esmentat Protocol, el Subcomitè de Prevenció de la Tortura (SPT), no poden excloure les que, sense necessitat d'avís previ, puguin dur a terme els corresponents MNP.

És en aquest sentit que s'atribueix als Estats part en el Protocol (art. 17) l'obligació «de mantenir, designar o crear» el pertinent òrgan intern, que pot ser preexistent o de nova creació, a més que pot ser que es tracti d'un sol òrgan amb incidència en tot el territori de l'Estat o diversos, en funció en aquest últim cas de criteris de caràcter territorial o àdhuc sectorials («Els mecanismes establerts per entitats descentralitzades poden designar mecanismes nacionals de prevenció, als efectes del present Protocol, si s'ajusten a les seves disposicions»).

En el cas espanyol, la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre, complementària de la Llei de reforma de la legislació processal per a la implantació de la nova Oficina judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, va introduir una disposició final única a la LODP¹³ per la qual s'atribuïa al Defensor del Poble les funcions de MNP a Espanya, assistit per un consell assessor.¹⁴

dimensio-internacional-del-sindic-de-greuges-com-a-autoritat-catalana-per-a-la-prevencio-de-la-tortura-xavier-pons-raf/ [consulta: 25 d'abril de 2015]

12. Aquest Protocol facultatiu fou adoptat, després d'un llarg procés de negociació que va iniciar-se abans de l'adopció del Conveni contra la tortura, el 18 de desembre de 2002, i va entrar en vigor de forma general, i per a Espanya, el 22 de juny de 2006 (BOE núm. 148 d'1 de juliol de 2006).

13. BOE núm. 266 de 4 de novembre de 2009.

14. «Disposición Final Única Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de

Aquesta opció, no cal dir, era incompatible amb la possibilitat —expressament prevista— de designar una pluralitat de MNP, d'acord amb l'estructura territorialment descentralitzada de l'Estat i amb l'evidència fàctica de l'existència de comissionats parlamentaris homòlegs en l'àmbit autonòmic; però també amb la possibilitat d'articular algun tipus de participació de les entitats de la societat civil o organitzacions no governamentals (ONG), d'acord amb els Principis de París sobre les institucions nacionals de promoció i protecció dels drets humans.

La Llei orgànica 1/2009 va atribuir al Defensor del Poble les funcions de Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, una opció incompatible amb la possibilitat de designar una pluralitat d'autoritats d'acord amb l'estructura pròpia d'un estat compost

Fou en aquest context que, poc més tard, la LSG atribuï al Síndic de Greuges la consideració d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura (art. 68 a 77), a l'empara del tantes vegades repetit Protocol facultatiu, tot definint les seves competències, l'àmbit i els principis d'actuació, les seves funcions, l'equip del treball i el consell assessor d'experts independents, alguns dels quals nomenats a proposta de les ONG de defensa dels drets humans.¹⁵

3.2. L'acció exterior de les comunitats autònomes i de les seves institucions

Com ja ha estat dit a bastament, la STC 46/2015 (FJ 4) declarà inconstitucional el contingut nuclear de les disposicions del títol VIII de la Llei 24/2009, en base al fet que només l'Estat té la competència per designar MNP i per decidir si n'hi ha d'haver un de sol o diversos, d'acord amb la competència exclusiva de



Prevenición de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

15. Només durant l'any 2014, la funcionalitat d'aquest òrgan s'ha concretat en 82 visites a centres de custòdia de detinguts. Vegeu l'informe al Parlament 2014. http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3787/Informe%20al%20Parlament%202014_def_vincles.pdf [consulta: 30 d'abril de 2015]

l'Estat en matèria de relacions internacionals a què es refereix l'article 149.1.3 CE, descartant, per això mateix, que pugui fer-se mitjançant una llei autonòmica.

La STC 46/2015 declara inconstitucional el contingut nuclear del títol VIII de la Llei del Síndic, atribuït en exclusiva a l'Estat la competència per designar MNP, d'acord amb una lectura expansiva de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals que ens retorna a la concepció dels inicis de l'autonomia política

En aquest sentit, el Tribunal raona que l'article 196.4 EAC («4. La Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya o que vinculin l'Estat en l'àmbit de les seves competències») «no és la consagració de cap títol competencial» sinó un deure de la Generalitat conseqüència de l'exclusivitat estatal. A més, afegeix, resulta insostenible mantenir el criteri que correspon a l'Estat «la obligació de comunicar» a les instàncies internacionals la designació feta per la comunitat autònoma, en tant que això seria tant com imposar a l'Estat «obligaciones internacionales» i la corresponent «responsabilidad internacional» pel funcionament d'un mecanisme que l'Estat no ha designat. I això ho rebla asseverant que tots aquests aspectes —en absència d'acord previ— excedirien els límits constitucionals de l'acció exterior autonòmica.

En essència, l'aparell argumental de la STC 46/2015 reproduïx la doctrina constitucional en matèria d'acció exterior de les CA, això és, que la possibilitat de dur a terme activitats que tinguin una projecció exterior s'ha d'entendre limitada a aquelles que, sent necessàries, o almenys convenients, per a l'exercici de les seves competències, no impliquen l'exercici de *l'ius contrahendi*, no originen obligacions immediates i actuals enfront dels poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat, i no generen responsabilitat d'aquest davant Estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals. Al marge que l'acció exterior de l'Estat, i la que correspongui a les CA, no pot ser entesa fora

del sistema de distribució competencial previst en el bloc constitucional. Al mateix temps, la Sentència evidencia la necessitat d'arribar a acords entre la institució estatal i la catalana, per permetre la designació de diversos MNP, o si més no d'un model mixt, en el marc dels principis de coordinació, col·laboració i lleialtat institucional entre administracions. Això no obstant, la determinació final correspon sempre a l'Estat.

Dit això, és obvi que el desitjable acord interinstitucional a què al·ludeix el TC no només no es veu afavorit per les sempre difícils relacions entre l'*ombudsman espanyol* i el català, o per l'actual context polític, sinó també pel biaix que ha pres darrerament la concepció política i jurídica de la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals, entesa com una facultat omnímoda de l'Estat, que abraça tota responsabilitat sobre qualsevol activitat amb transcendència exterior.¹⁶

Aquesta tendència interpretativa a què ens referim suposa un retorn a la concepció prevalent durant l'etapa primària de desenvolupament constitucional, i pretén trobar cobertura en una lectura expansiva del títol competencial de l'Estat sobre les relacions internacionals i en les funcions en matèria de tractats internacionals i de direcció de la política exterior conferides constitucionalment al Govern de l'Estat. En aquest sentit, tant la recent Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (LASEE) com la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals (LTAAl) han verificat aquest tomb conceptual respecte de la situació precedent. Aquest extrem ha estat confirmat, a més, amb motiu de la impugnació de què ha estat objecte la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea.

Amb tot, no ho oblidem, la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (FJ 122), davant l'intent de norma-

16. Vegeu Ridao Martín, Joan: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones Internacionales del Estado». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 20, abril de 2015. (RI §415785)

tivitzar la pràctica i la jurisprudència constitucional en matèria d'acció exterior (com abans havia fet l'Estatut valencià i després l'andalús i l'aragonès), ja va efectuar un pronunciament que podem qualificar de preventiu. En efecte, malgrat declarar la constitucionalitat de la majoria de preceptes qüestionats en aquest àmbit afirmava que «la cuestión de fondo no debe resolverse en los estatutos y requiere una normativa estatal clara»,¹⁷ cosa que, com hem vist, ha acabat fent l'Estat amb les citades LASEE i LTAAL, després d'alguns infructuosos intents en el passat, no obstant el contingut molt crític de l'Informe del Consell d'Estat,¹⁸ i la severa oposició política suscitada per les minories parlamentàries¹⁹ i un bon nombre de les CA.²⁰

En concret, la LASEE consagra la capacitat de l'Estat per sotmetre les accions amb projecció exterior de les CA a l'observança i adequació de les seves directrius, finalitats i objectius, la qual cosa no sembla que s'adeqüi ni de bon tros a la ja citada jurisprudència constitucional

17. En efecte, en la citada Decisió es va declarar la constitucionalitat dels preceptes impugnats en matèria d'acció exterior perquè es pressuposava, o fins i tot es feia referència expressa, a les competències estatals en matèria de relacions internacionals, tenint en compte els límits en l'àmbit de les relacions sotmeses a dret internacional públic. Vegeu, en aquest sentit, Bustos, R. «Acción exterior de las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014, p. 77.

18. Vegeu el Dictamen 394/2013, de 30 de maig, a <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394> (consulta: 30 de març de 2015).

19. Vegeu el debat de totalitat en el Ple del Congrés dels Diputats (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, DSCD, núm. 146, de 15/10/2013; l'aprovació del Dictamen de la Comissió d'Assumptes Exteriors del Congrés dels Diputats, DSCD, núm. 464, de 20 de novembre de 2013, p. 2); els debats en el Senat (*Diario de Sesiones del Senado*, DSS, núm. 269, de 19 de desembre de 2013, p. 38, Comissió d'Assumptes Exteriors; DSS núm. 274 de 12 de desembre de 2014, p. 1, Comissió d'Assumptes Exteriors; DSS núm. 100 de 19 de febrer de 2014, p. 1); i el debat i votació de les esmenes del Senat en la Comissió d'Assumptes Exteriors del Congrés dels Diputats (DSCD, núm. 187 de 13 de març de 2014, p. 36).

20. Entre les quals, Catalunya (vegeu la Resolució de 7 de juliol de 2014 de la Secretaria General de Coordinació Autònoma i Local per la qual es publica l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat).

(singularment la STC 165/1994, de 26 de maig, i fins i tot la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut). Ben al contrari, per bé que la jurisprudència del TC ha reconegut potestats coordinadores a l'Estat dirigides a remeiar eventuais perjudicis per a la política exterior, també ha admès facultats àmplies a les CA per dur a terme activitats de projecció exterior en matèries de la seva competència, sense prescriure necessàriament la potestat estatal de fixar, en un sentit positiu,

orientacions o directrius a què s'hagi de sotmetre tota actuació autonòmica.



Foto: Tribunal Constitucional

Tradicionalment, la jurisprudència del TC havia admès facultats de projecció exterior àmplies a les comunitats autònomes en matèries de la seva competència, sense prescriure la potestat estatal de fixar-li orientacions o directrius

Per altra banda, la disposició addicional sisena de la LASEE, sota la rúbrica «Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat», conté una sèrie de mesures en relació amb el principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics de l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera,²¹ entre les quals, que la gestió de les unitats administratives i institucions de les administracions públiques a l'exterior ha d'estar orientada a l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, i han d'aplicar-se amb aquesta fi polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic (apt. 1); a més de disposar que es promourà la integració de les unitats o serveis a l'exterior de les CA en els immobles de l'Estat i l'adhesió d'aquelles a esquemes de centralització, contractació i despesa a l'exterior (apt. 4), la qual cosa incideix notablement sobre el principi d'autonomia política i sobre el d'autonomia financera de les comunitats.

Tant la Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (LASEE) com la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals (LTAAl) han verificat aquesta involució doctrinal, confirmada, a més, amb la impugnació de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea

Així mateix, i això és el que aquí ens interessa preferentment, la Llei 25/2014 relativa als tractats i acords internacionals (LTAAl), en el marc de les exigències derivades del dret internacional públic contingudes en la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats, de 23 de maig de 1969, omet tota referència a l'activitat administrativa o normativa de les CA. En particular, no preveu la seva participació en la designació dels representants de l'Estat (art. 9); ni la possibilitat que pugui acordar-se l'aplicació provisional d'un tractat, en l'àmbit de les seves competències, en el territori d'una comunitat (art. 15.1); ni l'execució d'un tractat mitjançant llei autonòmica (art. 30.2); o que una comunitat pugui promoure la suspensió o la denúncia d'un tractat (art. 37.1, 37.2 i 37.4).

21. BOE núm. 103 de 30 d'abril de 2012.

Aquesta preterició autonòmica, no cal dir, contravé les competències autonòmiques a l'hora de participar o adoptar acords internacionals.

Finalment, en aquest mateix context, ha de significar-se una altra fita fonamental: el passat 6 de març de 2015, el Consell de Ministres va autoritzar al president del Govern a interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (UE), invocant l'article 161.2 CE per suspendre'ls. En el seu escrit, l'advocat de l'Estat recorda que l'article 149.1.3 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals, i estima que, encara que el Tribunal Constitucional ha avalat les relacions de la Generalitat amb la UE i la seva acció exterior, tal com estableix el vigent Estatut, s'ha de dur a terme respectant sempre la competència que la Constitució espanyola reconeix a l'Estat, tot fent una lectura àmpliament expansiva d'aquesta.²²

22. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1442-2015, contra los artículos 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (BOE-A-2015-7955, de 16 de julio de 2015). Posteriormente, el Ple del TC, per Acte de 7 de juliol, va acordar mantenir la suspensió de l'apartat 1.b) de l'art. 1; de les lletres i), j), k) i l) de l'art. 2; de la lletra a) de l'art. 4 i dels arts. 34 a 38, i aixecar la suspensió de l'apartat 1.a) i c) i l'apartat 2 de l'art. 1; de les lletres a) a la h) de l'art. 2; de l'art. 3; de les lletres b) a la h) de l'art. 4; dels arts. 5 a 9; de l'art. 26; i dels arts. 29-33 de la mateixa Llei (BOE Núm. 169, de 16 de juliol de 2015, P. 59015). Així, el TC aixecà la suspensió temporal que pesava sobre la part de la Llei que regula les delegacions de la Generalitat a l'exterior i sobre la capacitat del Govern de signar acords amb organismes internacionals i designar els seus representants davant la UE. Amb tot, es manté en suspens la resta de la llei, i en especial tots els capítols referits a a l'activitat internacional o de diplomàcia pública.

3.3. Els acords de col·laboració amb l'Estat en matèria d'acció exterior i l'execució dels tractats internacionals

Segons el Tribunal Constitucional, l'afirmació que la Constitució configura un estat compost no s'ha de veure només des d'una perspectiva formal i general, sinó també «muy señalada»

quan això afecti les seves competències o interessos (STC 198/2013, FJ 3). Per aquesta mateixa raó, no hi hauria d'haver cap obstacle perquè el SG actués en l'esfera exterior com a manifestació de les seves atribucions en el marc d'un Estat descentralitzat, oimés quan, com hem vist, la normativa internacional preveu aquesta possibilitat.

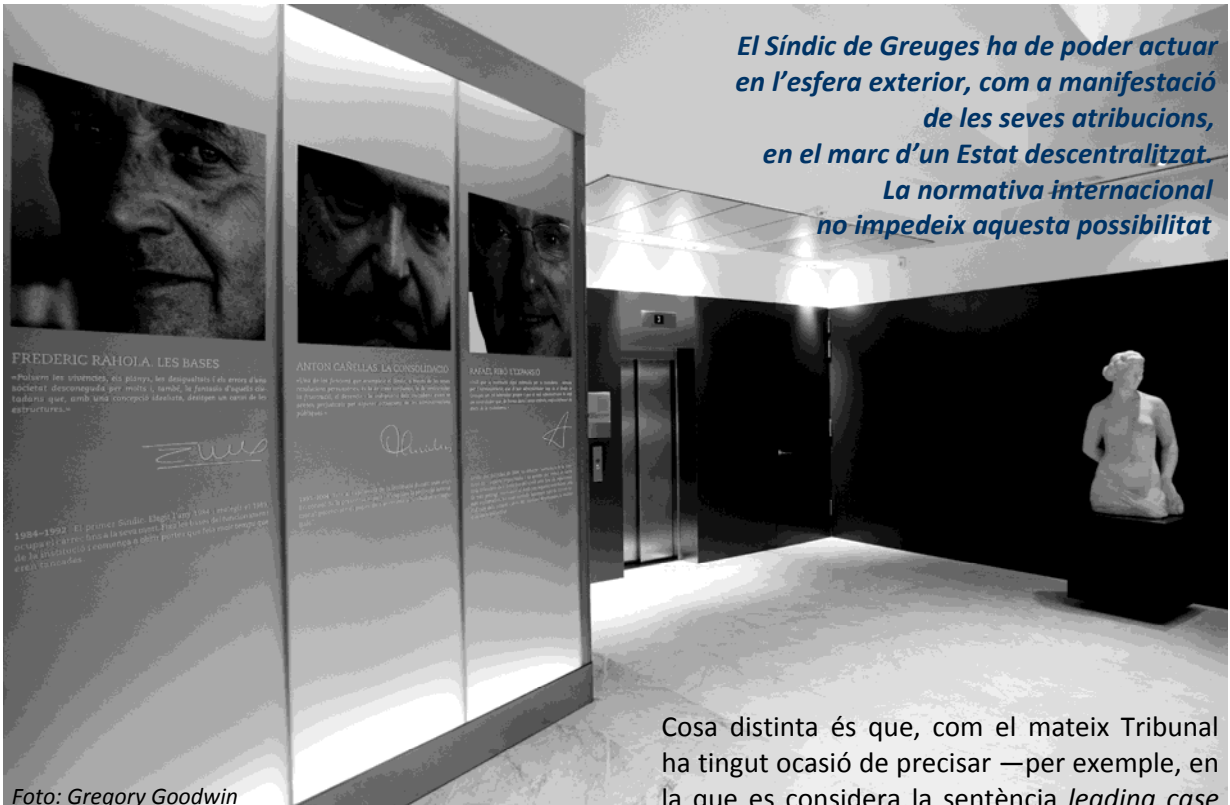


Foto: Gregory Goodwin

mente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en conjunto» (STC 247/2007, FJ 5).²³ És per aquesta raó que, sense qüestionar la titularitat estatal de la competència en matèria de relacions internacionals, és clar que les CA poden participar i intervenir en decisions que correspon determinar en exclusiva a l'Estat, per utilitzar els mateixos termes de la STC 46/2015. A més que les comunitats poden instar la negociació de determinats tractats i rebre informació en relació amb els mateixos

Cosa distinta és que, com el mateix Tribunal ha tingut ocasió de precisar —per exemple, en la que es considera la sentència *leading case* en la matèria (STC 165/1994)— hom no pot excloure un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través dels instruments de col·laboració que són propis en un estat compost i en el marc de la competència de l'Estat ex article 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).

Aquesta és, sens dubte, una interpretació favorable a la coordinació estatal, ulteriorment reproduïda en els mateixos termes per les més recents STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 125), i 110/2012, de 23 de maig (FJ 3). Ara bé, d'aquí no se'n pot derivar legítimament cap

23. Segons el TC, l'article 2 CE ha instaurat un Estat complex (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 5), políticament descentralitzat i basat en el dret a l'autonomia. Així, d'acord amb una primeríssima jurisprudència constitucional, la norma fonamental «determina implícitament la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual se han de interpretar todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2).

interpretació incompatible amb la doctrina general establerta en la citada Sentència de 1994 o en d'altres posteriors, en les quals s'estableix, amb meridiana claredat, que l'Estat no pot emparar-se, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals per intervenir en qualsevol activitat d'acció exterior de les CA (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4; STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10). A més que, pel que fa a la coordinació, el mateix TC, en la STC 32/1983, de 28 d'abril —i també en la posterior STC 45/1991, de 28 de febrer (FJ 4)—, ha manifestat que aquesta coordinació ha de perseguir la integració de la diversitat de les parts en el conjunt, evitant contradiccions o reduint disfuncions (STC 32/1983, FJ 2). I això pressuposa, doncs, l'existència prèvia de competències autonòmiques que l'Estat ha de respectar, evitant que la coordinació arribi a buidar de contingut les competències autonòmiques (STC 32/1983, FJ 2).²⁴

Certament la STC 108/1998, de 19 de maig (FJ 13) va posar en relleu que les facultats estatals comporten una posició de superioritat que es tradueix en un cert poder de direcció. Per aquest motiu, cal convenir que la imposició resulta ser una de les notes distintives de la coordinació, davant la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives. No obstant això, la competència estatal de coordinació no constitueix una atribució absoluta per part de qui coordina (STC 90/1992, de 11 de juny), ja que no pot assolir tal nivell de concreció i desenvolupament que deixi buides de contingut les competències autonòmiques. A banda que no pot incloure, per definició, un control preventiu que suposi una tutela de les CA.

24. La coordinació s'ha de limitar a la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, homogeneïtzar tècnicament determinats aspectes, i procurar l'acció conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de les seves competències (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4). A banda que sigui exigible l'adopció de mesures necessàries i suficients per aconseguir la integració de les parts en un conjunt unitari (STC 111/1984, de 28 de novembre, FJ 6), validant, amb caràcter general, el recurs a mesures estatals de coordinació preventiva que puguin establir sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol, i la més recent STC 223/2012, de 29 de novembre, FJ 9).

Pel que fa a l'execució de tractats internacionals i a la subscripció d'acords internacionals no normatius, qüestió que s'ha posat en relleu en el conflicte suscitat per la LSG, en la mesura que la Constitució i els estatuts atribueixin aquesta facultat tant a l'Estat com a les CA *ratione materiae*, res no hauria d'impedir una regulació autonòmica dels acords internacionals en sectors materials definits i delimitats competencialment. Segons la doctrina constitucional, l'Estat no pot emparar-se, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals per estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que suposi un desenvolupament, execució o aplicació de convenis i tractats internacionals, ja que: «[...] la ejecución de los tratados Internacionales corresponde a quien, de acuerdo con estas reglas, tenga la competencia material, siendo por tanto decisivas para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria.» (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10).²⁵

Precisament, per tal d'articular l'exercici *ad extra* de les seves competències, el capítol III del títol V EAC proporciona a la Generalitat instruments de diversa naturalesa per dur a terme aquesta comesa, entre d'altres, l'establiment d'oficines a l'exterior per promocionar els interessos de Catalunya (art. 194 EAC); la subscripció d'acords de col·laboració amb la mateixa finalitat i amb el suport dels òrgans de representació exterior de l'Estat (art. 195 EAC); i la recepció d'informació prèvia per part del Govern de l'Estat sobre els actes relatius a la subscripció dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les seves competències (art. 196 EAC).

Índex

25. Aquest és el criteri establert, per exemple, en l'article 196.4 EAC, que atribueix a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències.