



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 14/2014, de 17 de juny, sobre la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** Els articles 34.1 i 35.1 i .3 de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut si s'interpreten d'acord amb allò exposat en l'apartat 2.C del fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen.
Adoptada per unanimitat.*

La Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (en endavant, la Llei o LASEE) té per objecte regular l'acció exterior de l'Estat, enumerar-ne els principis rectors, identificar-ne els subjectes i els àmbits, establir els instruments per fer-ne la planificació, el seguiment i la coordinació, i ordenar el servei exterior de l'Estat. Segons el que prescriu la disposició final quarta, la Llei troba fonament en els títols competencials de l'article 149.1.3 i .18 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals i les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris. Així mateix, també invoca l'apartat 3 de l'article 97 CE, que reconeix al Govern de l'Estat la funció de direcció de la política exterior.

Atès el contingut de la sol·licitud, als efectes del dictamen, es descarta, d'entrada, que els preceptes sol·licitats trobin suport competencial en l'article 149.1.18 CE, ja que, amb una simple lectura es pot constatar la manca de connexió entre el seu objecte i l'àmbit material al qual es refereix el títol competencial esmentat. També, quant a l'article 97 CE, aquest no constitueix en si mateix un títol competencial, sinó que estableix una funció constitucional atribuïda al Govern de l'Estat, en el marc de la seva competència en matèria de relacions internacionals, ex article 149.1.3 CE. D'altra banda, l'acció exterior tampoc no constitueix un títol competencial per si mateix, sinó que és la manifestació d'una activitat supraestatal de les administracions públiques vinculada a l'exercici de les seves competències i, en general, a la gestió dels interessos que els són propis.

D'acord amb les previsions establertes pel bloc de la constitucionalitat, si bé, d'una banda, les relacions internacionals són una matèria atribuïda a la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.3 CE, que habilita el Govern per dirigir la política exterior (art. 97 CE), de l'altra, les activitats d'acció exterior vinculades a la projecció supraestatal de les competències respectives corresponen tant a l'Estat com a les comunitats autònomes en general, i a la Generalitat en particular, ex article 193.2 EAC. En concret, el marge de què disposen les comunitats autònomes i, en particular, la Generalitat per desenvolupar la seva acció exterior, a més de per garantir la defensa dels seus interessos generals, restarà fonamentalment vinculat a la naturalesa material i funcional de la competència que estigui en disposició d'exercir, segons com la predeterminin la Constitució i l'Estatut.

L'article 34.1 LASEE fixa que la planificació i el seguiment de l'acció exterior de l'Estat es porta a terme a través de l'estratègia d'acció exterior i de l'informe d'acció exterior. Per la seva banda, l'apartat 1 de l'article 35 LASEE es refereix més específicament a l'estratègia d'acció exterior, i estableix que aquesta «conté l'expressió ordenada, sectorial i geogràfica de les prioritats i els objectius a mitjà termini de l'Acció Exterior, i recull el conjunt d'actuacions dels òrgans, organismes i entitats públiques a l'exterior, les quals dota de coherència interna». Per la seva banda, l'apartat 3 d'aquest mateix article fixa: «[A]ixí mateix, el Ministeri d'Assers Exteriors i de Cooperació sol·licita i integra, si escau, les propostes d'actuació exterior [...] de les comunitats i ciutats autònomes [...]. La no-integració de les propostes dels òrgans [...] que

Palau Centelles

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

sosmenten en el paràgraf anterior ha de ser motivada i s'ha de fundar en l'adequació a les directrius, fins i objectius de la política exterior fixats pel Govern».

Amb caràcter general, la constant referència de la Llei a l'acció exterior de les comunitats autònomes i d'altres administracions públiques, condicionada a la seva adequació a les «directrius, fins i objectius» de la política exterior fixats pel Govern, constitueix una tècnica normativa poc precisa. A més, el caràcter genèric i l'ambigüitat dels conceptes jurídics que s'empren poden impedir la garantia de l'exercici efectiu, amb efectes supraestatals, de les competències de les comunitats autònomes.

Aquesta censura es reitera respecte dels articles 34.1 i 35.1 i .3 LASEE perquè aquests preveuen un grau més ampli d'intervenció estatal en el marc de la política exterior de l'Estat, atès que el deure de les comunitats autònomes d'adequar-se a les directrius, les finalitats i els objectius es formalitza en quelcom més concret i tangible: l'Estratègia d'acció exterior, que és un dels instruments per a la planificació, el seguiment i la coordinació de l'acció exterior previstos per la Llei 2/2014, i que s'aprova per acord del Consell de Ministres (art. 35.4). És a dir, aquests preceptes no es limiten a formular uns principis als quals s'ha d'adequar l'acció exterior de les comunitats autònomes, sinó que ara es concreten a través d'un instrument de planificació de l'Estat - l'Estratègia -, que estableix les prioritats i els objectius a mitjà termini de l'acció exterior i que reuneix, de forma ordenada i coherent, l'acció exterior de tots els òrgans, organismes i entitats públiques descrits a l'article 1.2.b LASEE (art. 35.1 de la mateixa Llei). En aquest sentit, no es podran integrar en l'Estratègia les propostes d'actuació exterior de les comunitats autònomes que no s'adeqüin a les directrius, les finalitats i els objectius que fixi el Govern en matèria de política exterior (art. 35.3 LASEE).

La jurisprudència constitucional que serveix com a paràmetre de referència ha determinat que dins de la competència ex article 149.1.3 CE se situa també la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats amb projecció externa de les comunitats autònomes, amb l'objectiu d'evitar els perjudicis sobre la direcció o l'execució de la política exterior, que en exclusiva pertany a les autoritats estatals (STC 165/1994, de 26 de maig, FJ 6). En conseqüència, aquest objectiu es configura com un límit a l'acció exterior de les comunitats autònomes. Així mateix, ha entès que la coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts en el conjunt o sistema per evitar contradiccions o reduir disfuncions (STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2) i que, en conseqüència, aquest instrument pressuposa, inevitablement, l'existència de competències autonòmiques que l'Estat ha de respectar, evitant que la coordinació arribi a un grau de desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències de les comunitats autònomes (STC 32/1983, FJ 2).

Aquesta doctrina constitucional porta a fer, d'entrada, una valoració crítica que s'accentua sobretot pel fet que la Llei no té en compte que l'acció exterior de l'Estat no pot ser concebuda extramurs del sistema de distribució de competències establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia. Altrament dit, la Llei 2/2014 obvia la naturalesa material i funcional de la competència sobre la qual es projecta l'acció exterior de l'Estat. D'aquesta manera, fa abstracció de la doctrina jurisprudencial que vincula l'acció exterior desenvolupada per les comunitats autònomes amb la naturalesa de les competències de les quals són titulars (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 7.b).

Així mateix, en atenció al contingut de l'article 34.1, posat en relació amb l'article 35.1 i .3 LASEE, el sentit que ha de tenir la funció de coordinació atribuïda a l'Estat es dilueix en favor d'una actuació estatal més intensa sobre l'acció exterior de les comunitats autònomes, ja que, d'una banda, es faculta l'Estat per establir «prioritats i objectius» en l'àmbit material de l'acció exterior i, de l'altra, es preveu com a límit per a la integració de l'acció exterior de les comunitats a l'Estratègia la subjecció a les «directrius, fins i objectius» de la política exterior.

La conclusió a la qual conduiria aquest raonament podria ser favorable a afirmar que, tal com és concebuda l'acció exterior de l'Estat a través de la seva formulació mitjançant l'instrument de

L'estratègia d'acció exterior, deixa un marge notòriament incert d'actuació a la Generalitat perquè pugui desenvolupar la seva acció exterior en exercici de les seves competències. I, per tant, podria enervar l'efectivitat i impedir materialment l'aplicació del que preceptua l'article 193.2 EAC. I, en conseqüència, vulnerar les competències autonòmiques.

D'entrada, cal fer avinent, però, que el Govern de l'Estat pot aprovar l'estratègia d'acció exterior amb el suport que li atribueix la funció que li correspon de dirigir la política exterior, d'acord amb el que prescriu l'article 97 CE i en el marc de la seva competència en matèria de relacions internacionals ex article 149.1.3 CE. I que els límits que mitjançant aquest instrument pot imposar a l'acció exterior de les comunitats autònomes són de cenyir, doncs, a aquest àmbit material.

L'apartat 1 de l'article 35 LASEE fa esment a uns objectius i unes prioritats a mitjà termini que semblen situar-se en un nou àmbit material de l'acció exterior de l'Estat (art. 1.2.b LASEE), que crea la Llei 2/2014 i que no és coincident amb el de la política exterior de l'Estat i les relacions internacionals. No obstant això, si s'efectua una lectura conjunta d'aquest precepte i del que disposa l'article 11.2 LASEE, es pot interpretar que l'activitat de les comunitats autònomes en aquest àmbit únicament s'haurà d'adequar als instruments de planificació de l'acció exterior elaborats per l'Estat en exercici de les seves facultats de coordinació quan «defineixin directrius d'actuació pròpies de la política exterior de l'Estat o s'insereixin en l'àmbit de les relacions internacionals d'Espanya». I, per tant, el deure d'adequació no haurà de canviar més enllà d'aquest àmbit material ni de la facultat de coordinació que correspon a l'Estat per garantir la seva indemnitat.

D'altra banda, en referència a l'apartat 3 de l'article 35 LASEE, en cas que el Ministeri d'Assers Exteriors i de Cooperació decideixi no integrar la proposta autonòmica en l'estratègia, s'interpreta que no se'n deriva, formalment, un impediment exprés perquè la comunitat autònoma pugui desenvolupar la seva acció exterior en l'exercici de les seves competències.

Així doncs, tot i que no es pot excloure una interpretació de la Llei 2/2014 que, materialment, pogués barrar el pas a l'exercici efectiu de l'acció exterior de les comunitats autònomes, com a part integrant de l'exercici de les seves competències, aquesta no és l'única interpretació possible sinó que també n'hi pot haver una altra que, si més no, formalment, no impedeixi l'acció exterior de les comunitats autònomes. Perquè, en tot cas, dels defectes de tècnica normativa, no se'n pot derivar una conclusió tan traumàtica com és l'expulsió de l'ordenament de la norma aprovada pel legislador, si abans no s'han esgotat totes les vies per poder permetre una interpretació de la llei conforme a la Constitució. És a dir, essent possibles dues interpretacions d'una llei, com és el cas, una de no ajustada a la Constitució i una altra que sí que ho és, s'ha d'admetre aquesta última si permet la seva compatibilitat amb la norma suprema.

En conseqüència, els articles 34.1 i 35.1 i .3 LASEE, interpretats en els termes expressats, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Segona. *La resta de preceptes examinats de la Llei 2/2014, de 25 de març, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.*
Adoptada per unanimitat.

A més de l'article 34.1 i 35.1 i .3 LASEE, el Dictamen es pronuncia sobre els articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 5.2; 11.1, .2 i .3; 12.1, .2 i .3; 13.1, i 38.2, i les disposicions adicional sisena i final quarta LASEE.

Els articles 1.2.b i 3.1 i .2.a LASEE contenen la definició *ex novo* de l'acció exterior de l'Estat (art. 1.2.b), la qual se subjecta als principis, les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior (art. 3.1), i, en concret, al principi d'unitat d'acció exterior (art. 3.2.a). L'obligació

adequar-se a les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior fixats pel Govern o a qualsevol altra entitat vinculada o dependent de les administracions públiques (art. 13.1 LASEE).

De l'examen dels preceptes analitzats, no es desprèn una conseqüència expressa d'inconstitucionalitat, en la mesura que l'acció exterior que hagi de dur a terme l'Estat s'ha de limitar a la seva funció de direcció de la política exterior, ex article 97 CE, que és un complement de la competència estatal sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) i que, per tant, no pot anar més enllà i s'ha de situar necessàriament en aquest àmbit material. D'acord amb aquesta premissa, les conseqüències que eventualment es podrien produir de l'aplicació d'aquest grup de preceptes, pel que fa a «[...] les accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències», ex article 193.2 EAC, no deixa de tenir un caràcter preventiu i cautelar en el sentit exposat per la jurisprudència constitucional (per totes, STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 7). Per tant, serà en la concreció de l'abast i el detall que puguin tenir les directrius, les finalitats i els objectius que fixi el Govern que, si escau, es podrà avaluar si, en aquest cas, s'han excedit les facultats coordinadores que pot tenir l'Estat ex article 149.1.3 CE en relació amb l'article 97 CE, respecte de les competències autonòmiques. En conseqüència, els articles 1.2.b, 3.1 i .2.a i 13.1 LASEE no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Aquestes mateixes consideracions s'apliquen als apartats 1 a 3 de l'article 11 LASEE, que reiteren l'obligació de les comunitats autònomes de respectar els principis, i adequar-se als instruments de planificació i a les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior fixats pel Govern; així com a l'article 38.2 LASEE, referit al Consell de Política Exterior, com a instrument per a la coordinació de l'acció exterior de l'Estat i que, des de la perspectiva orgànica, és un òrgan col·legiat de suport i assessorament del president del Govern en aquest àmbit.

Per la seva banda, hi ha un conjunt de preceptes de la Llei 2/2014 que estableixen l'obligació de les comunitats autònomes d'informar el Govern de l'Estat sobre les activitats relacionades amb la seva acció exterior i les correlatives facultats ministerials de metre recomanacions motivades. En concret, l'article 5.2 LASEE, referent als subjectes de l'acció exterior de l'Estat, i els apartats 1 a 3 de l'article 12 LASEE, relatiu a les oficines de les comunitats i ciutats autònomes a l'exterior.

De l'examen del contingut de l'apartat 2 de l'article 5 i dels apartats 1 a 3 de l'article 12 de la Llei 2/2014 no és estrany que materialment es pugui derivar un *fumus* fiscalitzador o de control de l'activitat exterior de les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències; així mateix, el deure d'informació sobre aquest tipus d'activitats, com a instrument específic de col·laboració, és previst pràcticament en una sola direcció: de les comunitats autònomes cap a l'Estat, malgrat la previsió general de l'article 14.3 LASEE sobre la informació del Govern de l'Estat a les comunitats autònomes sobre iniciatives i propostes que puguin afectar-les. Però també és cert que aquesta mena de supervisió prèvia que es podria derivar d'una certa interpretació del deure d'informació no es tradueix en la configuració d'un instrument de control jurídic que de forma clara i efectiva comporti una alteració de la titularitat de la competència de la Generalitat.

És a dir, de l'obligació d'informar no es deriva un control previ que condueixi a una sanció jurídica. En aquest sentit, i en relació amb l'esmentada obligació, la Llei dictaminada no prescriu ni infraccions ni sancions en supòsits que eventualment puguin tenir lloc d'incompliment del deure d'informar per part de la Generalitat, com ara sobre l'obertura d'una oficina a l'exterior, o amb relació a visites, viatges, intercanvis i altres activitats a l'exterior. En conseqüència, l'apartat 2 de l'article 5 i els apartats 1 a 3 de l'article 12 LASEE no vulnereu la Constitució ni l'Estatut.

Quant a la disposició addicional sisena, rubricada «Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat», se'n qüestiona l'apartat 4, relatiu a la previsió de «promoure» la integració en els immobles de l'Estat dels serveis a l'exterior de les comunitats autònomes. La fórmula emprada en aquest precepte - «es promou»- és de caràcter genèric i, com a tal, es mou en el terreny de l'establiment d'un objectiu global destinat a la gestió de les unitats administratives de les administracions públiques a l'exterior; per tant, des d'aquesta perspectiva, no constitueix la prescripció de cap mandat o obligació per a la Generalitat pel qual quedi obligada a integrar, en els immobles de l'Administració de l'Estat, els que formen part dels seus serveis a l'exterior. Senten, doncs, que la via de «promoure la integració» s'hauria de concretar en l'acord bilateral o multilateral a través dels convenis de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i la de la Generalitat. I, per tant, aquesta eventual integració hauria de dependre, si escau, de l'expressa voluntat d'ambdues parts en el sentit indicat en la Llei 2/2014 i d'acord amb les condicions acordades. En aquest context, el fet de «promoure la integració» a la qual es refereix el precepte examinat i la necessària col·laboració que se'n deriva entre l'Estat i la Generalitat, per mitjà dels instruments que permetin articular-la, no condueix a una alteració o suplantació de la competència de la Generalitat. Ni tampoc a posar en qüestió la seva capacitat per elaborar polítiques públiques pròpies en l'àmbit de la gestió de les unitats administratives vinculades a l'acció exterior. En conseqüència, aquest precepte no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Finalment, en la mesura que es declaren com a no contraris a la Constitució i a l'Estatut els preceptes examinats, tampoc no ho és la disposició final quarta LASEE, que conté el títol competencial en el qual s'emparen.