



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 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**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (BOE núm. 74, de 26 de març de 2014; correcció d'errades: BOE núm. 117, de 14 de maig de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 21 de maig de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller de la Presidència, de 20 de maig de 2014 (Reg. núm. 4033), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 21 de maig de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 5.2; 11.1, .2 i .3; 12.1, .2 i .3; 13.1; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2, i de les disposicions addicional sisena i final quarta de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 22 de maig de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de juny de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. Tal com s'ha posat de manifest en els antecedents, el Govern de la Generalitat demana el dictamen d'aquest Consell sobre la conformitat amb la Constitució espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 5.2; 11.1, .2 i .3; 12.1, .2 i .3; 13.1; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2, i de les disposicions addicional sisena i final quarta de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (en endavant, la Llei o LASEE).

2. Per comprendre més bé els preceptes sol·licitats, descriurem de manera molt sintètica el context normatiu en el qual s'insereixen, tant pel que fa a la regulació normativa existent com al contingut de la Llei en què s'integren.

A) En el marc dels precedents de dret internacional, dels quals són expressió destacada, entre d'altres, les Convencions de Viena sobre relacions diplomàtiques, de 18 d'abril de 1961; sobre relacions consulars, de 24 d'abril de 1963; o sobre el dret dels tractats, de 23 de maig de 1969, a les quals es va adherir l'Estat espanyol, la Constitució de 1978 va obrir un camp en l'àmbit de la regulació de les relacions internacionals. No obstant això, al llarg dels anys transcorreguts des de la seva promulgació, es pot constatar la manca d'un desenvolupament normatiu general en la matèria, que, per contra, s'efectua fragmentàriament i en àmbits sectorials concrets, com ara

l'ajut al desenvolupament, a través de la Llei 23/1998, de 7 de juliol, de cooperació internacional per al desenvolupament, o, en el vessant organitzatiu, el Reial decret 1412/2000, de 21 de juliol, de creació del Consell de Política Exterior. Ambdues normes són modificades per la Llei objecte de dictamen.

Així mateix, en la mesura que també s'estableix una regulació específica del servei exterior de l'Estat, cal fer esment com a norma general de referència en aquest àmbit a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), en especial en allò referent a l'Administració general de l'Estat a l'exterior (art. 36 i 37).

Pel que fa a la Generalitat, sens perjudici d'una sèrie d'antecedents normatius previs, arran de la previsió expressa de la competència en matèria d'acció exterior en l'Estatut de 2006, cal destacar el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, que conté, entre d'altres, les funcions que configuren l'esmentada competència de coordinació, els òrgans i les entitats relacionats amb l'acció exterior o les oficines de la Generalitat a l'exterior. Aquesta norma ha estat, a la vegada, complementada per diversos decrets de creació de les corresponents delegacions a l'exterior. Posteriorment, el Pla d'acció exterior del Govern per als anys 2010-2015 conté, per a aquest període, els objectius estratègics, els de caràcter operatiu i les actuacions prioritàries que orienten l'acció exterior de Catalunya, entre les quals es troba el foment de la cooperació al desenvolupament. Aquest àmbit concret de la projecció exterior ja es va regular primerencament a través de la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament. Els òrgans de coordinació i col·laboració, com també els consultius previstos per la Llei esmentada, han estat desenvolupats en el Decret 139/2012, de 30 d'octubre.

B) Quant a l'examen de la Llei 2/2014, cal dir, en primer lloc, que el seu contingut i abast general constitueixen una novetat en el panorama normatiu existent, en consonància amb la definició omnicomprendiva de l'acció exterior de l'Estat de la qual parteix la norma mateixa, excloent tot allò que es refereixi a la regulació dels tractats i altres acords internacionals. L'acció exterior és concebuda com un «conjunt ordenat de les actuacions que els òrgans constitucionals, les administracions públiques i els organismes, les entitats i les institucions que en depenen porten a terme a l'exterior, en l'exercici de les seves respectives competències», que, a més, hauran de ser «exercides d'acord amb els principis que estableix aquesta Llei i amb observança i adequació a les directrius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior» (art. 1.2.b), per tal com l'acció exterior és un element essencial de l'execució d'aquesta política (art. 3.1).

D'acord amb el preàmbul, la Llei presta atenció a cinc exigències fonamentals: promoure els valors i interessos d'Espanya i enfortir la seva presència internacional; consolidar i enfortir la seva credibilitat a l'exterior; enfortir la participació en el procés d'integració europea; coordinar l'acció exterior amb els estats de la comunitat iberoamericana, i garantir una assistència i protecció adequades dels espanyols i de les empreses a l'exterior (apt. II, paràgrafs 2 a 6).

Per assolir els objectius esmentats, articula l'acció exterior de l'Estat sobre set principis rectors: unitat d'acció a l'exterior; lleialtat institucional, coordinació i cooperació; planificació; eficiència; eficàcia i especialització; transparència i servei a l'interès general (apt. II, 7è paràgraf del preàmbul), i reconeix la necessitat d'un acord bàsic entre les forces polítiques, les comunitats autònomes, les organitzacions empresarials i sindicals i altres actors de la vida social i política (apt. IV, últim paràgraf del preàmbul).

A aquest efecte, la Llei dictaminada, que es dicta a l'empareda dels articles 149.1.3, 97 i 149.1.18 CE (disposició final quarta), conté seixanta articles estructurats en quatre títols, setze disposicions addicionals, una de derogatòria i sis de finals. Per a l'objecte del dictamen, interessen particularment el títol preliminar, dedicat a l'objecte i definicions i als principis i objectius de la política exterior, així com als principis rectora de l'acció exterior, entre els quals destaca el d'unitat d'acció; i els títols I i II, rubricats, respectivament «Subjectes i àmbits de l'acció exterior» i «Planificació, seguiment i coordinació de l'acció exterior». No ens estendrem respecte del títol III, atès que se circumscriu a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat en regular el servei exterior de l'Estat.

En concret, la planificació i el seguiment de l'acció exterior es preveu que es portin a terme a través de l'Estratègia d'acció exterior i de l'Informe d'acció exterior (art. 34), que són aprovats pel Govern i elaborats pels departaments ministerials amb la participació dels òrgans constitucionals, les administracions públiques i els organismes, entitats i institucions que en depenguin, en els termes que preveu la mateixa Llei (art. 35 i 37). Pel que fa a la coordinació, destaca el paper del Consell de Política Exterior, com a òrgan col·legiat de suport i assessorament al president del Govern en l'exercici de la seva funció de direcció i coordinació de la política exterior (art. 38) i que «es configura com el principal garant de la coherència interna de l'Acció Exterior de l'Estat i la coordinació plena entre l'Acció Exterior i la política exterior» (apt. III, 6è paràgraf del preàmbul).

3. Com s'ha dit, el Govern sol·licita específicament dictamen 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; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2, i les disposicions addicional sisena i final quarta LASEE. A continuació, analitzarem breument el contingut dels preceptes esmentats i les raons que, a parer del Govern, fonamenten la sol·licitud de dictamen, i

diferirem al fonament jurídic tercer un examen més detallat en abordar l'anàlisi de la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

Per raó del seu contingut i dels motius en què es fonamenta la sol·licitud, els preceptes esmentats es poden dividir en dos grups. D'una banda, els articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 5.2; 11.1, .2 i .3; 12.1, .2 i 3; 13.1; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2 LASEE, que es refereixen pròpiament a l'acció exterior de l'Estat en relació amb l'adequació i la subjecció de les actuacions de totes les administracions públiques a les directrius, les finalitats i els objectius establerts pel Govern de l'Estat en matèria de política exterior i als instruments de planificació en aquesta matèria. De l'altra, la disposició addicional sisena, relativa als principis sobre eficiència i estalvi en el servei exterior de l'Estat, d'acord amb les previsions establertes per l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Per connexió amb els preceptes anteriors també se sol·licita la disposició final quarta, relativa als títols competencials invocats per l'Estat (art. 149.1.3 i .18 CE), a més del relatiu a la funció atribuïda al Govern de direcció de la política exterior (art. 97 CE).

El contingut del primer grup de preceptes és el següent:

L'article 1.2.b defineix l'acció exterior de l'Estat, amb l'abast que hem exposat anteriorment en aquest fonament jurídic. L'article 3.1 subjecta l'acció exterior als principis, les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior, i, en concret, al principi d'unitat d'acció (art. 3.2.a). L'article 5.2, pel que ara interessa, fixa l'obligació d'informació per part de les comunitats autònomes al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació sobre els viatges, visites, intercanvis i actuacions dels seus presidents i els membres dels seus consells de govern (amb l'excepció de les actuacions en l'àmbit de la Unió Europea), per tal que l'esmentat Ministeri pugui informar i, si escau,

emetre recomanacions motivades sobre l'adequació de la proposta d'actuació a les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior. L'article 11, en els apartats 1, 2 i 3, reitera 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. Aquesta obligació s'estén a qualsevol altra entitat vinculada o dependent de les administracions públiques (art. 13.1). Per la seva banda, l'article 12 (apts. 1, 2 i 3) preveu l'obligació d'informació al Govern de l'establiment d'oficines de les comunitats i ciutats autònomes a l'exterior i els correlatius informes de la proposta d'acord de diversos departaments ministerials, entre els quals destaca l'informe d'acord amb els principis d'eficiència en la gestió dels recursos públics (apt. 2). Així mateix, l'article 34.1 preveu l'Estratègia d'acció exterior i l'Informe d'acció exterior com a instruments de planificació i seguiment de l'acció exterior, i l'article 35.1 fixa el contingut de l'Estratègia i l'abast de la participació dels òrgans constitucionals, de les comunitats i ciutats autònomes i de les entitats locals. Finalment, l'article 38.2 regula el Consell de Política Exterior i li atribueix la competència d'assessorar el president del Govern en l'exercici de la seva competència de vetllar perquè l'acció exterior de l'Estat es dugui a terme de conformitat amb els principis, els instruments de planificació i les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior.

Sobre aquests preceptes, amb caràcter general, el Govern de la Generalitat objecta el «reconeixement de la capacitat de l'Estat per sotmetre les accions amb projecció exterior de les Comunitats autònomes a l'observança i adequació a unes directrius, finalitats i objectius», la qual cosa —segons la sol·licitud— no s'adequaria a la jurisprudència constitucional (STC 165/1994, de 26 de maig, i 31/2010, de 28 de juny), que, si bé ha reconegut a l'Estat unes potestats coordinadores adreçades a posar remei als perjudicis que es puguin causar a la política exterior, també ha fixat que pertoca a les comunitats autònomes dur a terme les activitats de projecció exterior en les

matèries de les seves competències. I en cap cas aquesta jurisprudència «s'ha referit ni ha reconegut, en aquest àmbit, la capacitat de l'Estat per fixar, en un sentit positiu, les orientacions, directrius, fins i objectius a les quals ha de servir i als que necessàriament s'ha de subjectar l'actuació autonòmica».

A parer del Govern de la Generalitat, el canvi de criteri que du a terme la regulació en la determinació de les actuacions de coordinació de la política exterior de l'Estat «podria negar el mateix fonament de les actuacions amb projecció exterior de la Generalitat», que és una manifestació més de la titularitat de les seves competències sectorials i en l'exercici de les quals gaudeix d'una «autonomia per a la gestió dels seus propis interessos que és de caràcter polític». Aquesta autonomia, segons l'opinió del Govern, es projecta, fins i tot, sobre l'exercici de competències executives, la qual cosa és incompatible amb els controls jeràrquics, aliens als que preveu l'article 153 CE.

Finalment, ens referirem al segon bloc de preceptes sol·licitats, constituït per la disposició addicional sisena, que porta per rúbrica «Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat». Aquesta disposició conté una sèrie de mesures en relació amb el principi d'eficiència en l'assignació i la utilització dels recursos públics a què fa referència l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, entre les quals, pel que ara interessa, es troba la menció genèrica al fet que la gestió de les unitats administratives i institucions de les administracions públiques a l'exterior està orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, i amb aquesta finalitat s'apliquen polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic (apt. 1), i la referència al fet que, en compliment del que disposa aquest apartat, es promou la integració de les unitats o serveis a l'exterior de les comunitats autònomes en els immobles

de l'Estat, així com la seva adhesió als esquemes de centralització de contractació i despesa a l'exterior (apt. 4).

El Govern de la Generalitat, en l'escrit de petició, efectua un retret al contingut de l'apartat 4 d'aquesta disposició, en relació amb la previsió de «promoure» la integració en els immobles de l'Estat dels serveis a l'exterior de les comunitats autònomes, però sense motivació específica, més enllà d'afirmar que estaria incidint sobre el principi d'autonomia política de la Generalitat.

A l'últim, com hem vist, la disposició final quarta, relativa al «Títol competencial», és qüestionada pel Govern de la Generalitat per la seva connexió amb els preceptes anteriors.

4. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud del Govern, l'estructura del nostre Dictamen serà la següent: en el fonament jurídic segon tractarem el marc constitucional i estatutari de les relacions internacionals i el principi d'estabilitat pressupostària. A continuació, en el fonament jurídic tercer, efectuarem l'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes objecte de la sol·licitud.

Segon. El marc constitucional i estatutari de les relacions internacionals, l'acció exterior i el principi d'estabilitat pressupostària

1. D'acord amb l'apartat 1 de l'article 1, la Llei 2/2014 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.

Per donar suport a aquesta regulació, 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'empara 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, hem de descartar, d'entrada, que els preceptes que seran objecte del nostre examen posterior 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 cal que precisem, quant a la referència a l'article 97 CE, que aquest no constitueix en si mateix un títol competencial, sinó que el que estableix aquest precepte és 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; així ho interpreta la jurisprudència constitucional quan, en relació amb aquest i altres preceptes constitucionals connexos, estableix que: «[L]os art. 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 desembre, FJ 3, que cita la STC 137/1989, de 20 de juliol).

D'altra banda, convé subratllar que 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.

Dit això, com hem assenyalat, en la definició que l'apartat 1.2.b LASEE fa d'«acció exterior de l'Estat», per aquesta s'entén «el conjunt ordenat de les actuacions que els òrgans constitucionals, les administracions públiques i els organismes, les entitats i les institucions que en depenen porten a terme a l'exterior, en l'exercici de les seves respectives competències, exercides d'acord amb els principis que estableix aquesta Llei i amb observança i adequació a les directius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior».

Entre les dites administracions públiques es troben les comunitats autònomes, que, en exercici de les competències reconegudes per la Constitució i els estatuts d'autonomia respectius, poden desenvolupar activitats d'acció exterior per a la plena gestió d'aquestes competències. Així, en efecte, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, el capítol III del títol V de l'Estatut regula específicament l'acció exterior i, més concretament, l'article 193, partint del reconeixement de les facultats d'impuls a la projecció exterior de Catalunya i de promoció dels seus interessos en aquest àmbit (apt. 1), prescriu en el seu apartat 2 que «[I]a Generalitat té capacitat per a portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa», —és a dir, mitjançant l'actuació internacional de les seves autoritats i els serveis de la seva Administració— «sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat». A més d'aquesta previsió general, altres disposicions estatutàries es refereixen específicament a la projecció exterior en àmbits materials concrets, com ara la cultura (art. 127.1.d EAC), la llengua (art. 6.4 i 50.3 EAC) o el turisme (171.b EAC).

Per tant, i d'acord amb les previsions establertes pel bloc de la constitucionalitat integrat pel binomi Constitució i Estatut d'autonomia, cal des d'ara destacar que, 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.

A més, a fi d'articular l'exercici *ad extra* de les seves competències, l'esmentat capítol III del títol V EAC proporciona a la Generalitat instruments de naturalesa diversa per dur-lo a terme, com és el cas, entre d'altres, de 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); o bé la recepció d'informació prèvia 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).

2. Un cop delimitats els trets generals de l'objecte i el marc competencial de la Llei, cal que, primerament, fixem el cànon interpretatiu que sobre els àmbits materials relatius a les relacions internacionals i l'acció exterior ha establert la doctrina jurisprudencial i consultiva, a fi d'avaluar posteriorment l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels preceptes de la LASEE que són l'objecte de la sol·licitud.

En el moment de l'aprovació de la Constitució de 1978 i en els anys immediatament posteriors a la seva entrada en vigor, la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals es concebia de tal manera que era aquest qui assumia la responsabilitat sobre qualsevol activitat que tingués transcendència exterior. Aquesta tendència interpretativa adreçada a atribuir una *vis* expansiva a les relacions internacionals permeté una omnímoda intervenció de l'Estat, que va voler trobar cobertura en els preceptes constitucionals relatius als tractats internacionals (art. 93 a 96 CE)

i en l'article 97 CE, referent a la funció atribuïda al Govern de dirigir la política exterior.

Doncs bé, resultava evident que, si tot allò relacionat amb l'exterior implicava l'aplicació del títol competencial sobre les relacions internacionals *ex article 149.1.3 CE*, no hauria tingut sentit que la Constitució preveïés la dimensió exterior en altres títols competencials relatius a àmbits sectorials concrets, com ara el comerç i la sanitat (*ex art. 149.1.10 i .16 CE*, respectivament), perquè s'hauria tractat d'una reiteració normativa supèrflua.

En tot cas, ja en els primers anys del règim constitucional, aquesta concepció no va trigar gaire a ser superada per la nova lògica que, sobretot, imposà la incorporació d'Espanya a l'antiga Comunitat Econòmica Europea al 1986, i així mateix també les previsions d'alguns dels primers estatuts d'autonomia, com ara l'Estatut de Catalunya de 1979 (art. 27.2 EAC) o l'Estatut del País Basc (art. 20.3 EAPB), referents a l'atribució de facultats a ambdues comunitats autònomes per executar els tractats i convenis en tot allò que afectés les matèries de la seva competència, i que la STC 252/1988, de 20 de desembre (FJ 2 a 4), va reconèixer de manera específica per a l'àmbit del dret comunitari. O també el dret a ser informat de l'elaboració dels tractats i convenis, així com dels projectes de legislació duanera, en la mesura que això també afectés matèries del seu interès específic (art. 27.5 EAC).

3. Però, més enllà d'aquests inicis dubitatius sobre l'abast que havien de tenir els efectes de les relacions internacionals i l'acció exterior en un model d'estat compost com el dissenyat per la Constitució, fou la STC 165/1994, de 26 de maig, la que comportà l'adopció d'un criteri interpretatiu que després s'ha anat reiterant sobre la delimitació entre la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals i l'acció exterior de les comunitats autònomes com a part integrant de l'exercici de llurs competències.

La interpretació del Tribunal en aquesta sentència reconeix nítidament l'activitat d'acció exterior, i es fonamenta en el criteri segons el qual les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves competències respectives, disposen de la possibilitat de dur a terme una activitat amb projecció externa. Ara bé, aquesta activitat no podrà ser plena, sinó que tindrà com a límit ineludible la reserva establerta per l'article 149.1.3 CE en favor de l'Estat en matèria de relacions internacionals. D'acord amb aquesta premissa, el Tribunal:

«[...] no acepta 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)

Així mateix, afegeix que:

«[...] la dimensión externa 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)

Ara bé, un cop subratllada la necessitat d'evitar una concepció maximalista o omnímoda de la competència de l'Estat sobre relacions internacionals, el Tribunal du a terme una operació de delimitació material d'aquesta competència, a partir d'una doble perspectiva, negativa i positiva, d'acord amb la qual les relacions internacionals:

«[...] 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. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de

aquella reserva [...] son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos [...], y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el “Derecho internacional general” a que se refiere el art. 96.1 CE [...].» (FJ 5)

La conseqüència d'aquesta acotació que fa el Tribunal en la STC 165/1994 és l'establiment d'una sèrie de límits que no poden ultrapassar les comunitats autònomes en la seva acció exterior. Així, el Tribunal determina què és el que aquestes poden fer en l'exercici de les seves competències i el que se'ls impedeix fer, en establir que:

«[...] 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 impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.» (FJ 6)

Aquesta interpretació s'ha mantingut, sense variacions, fins a l'actualitat (entre d'altres, STC 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

Seguidament, en aquesta exposició del cànon interpretatiu de constitucionalitat que posteriorment haurem d'emprar per emetre el nostre parer consultiu, té especial interès que també destaquem el criteri sostingut pel Tribunal quan vincula l'acció exterior desenvolupada per les comunitats autònomes amb la naturalesa de les competències de les quals són titulars:

«[...] 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 d'abril, FJ 7.b)

Per tant, és evident que 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. Altrament dit, l'acció exterior de l'Estat i la respectiva que hagi de dur a terme la Generalitat no poden ser enteses extramurs del sistema de distribució competencial previst a la Constitució i a l'Estatut.

Dit això, hem de fer avinent que, en aquest mateix *leading case* que constitueix la STC 165/1994, el Tribunal ha precisat també que en els supòsits en què l'acció exterior de les comunitats autònomes és legítima tampoc queda exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través dels instruments de col·laboració que són propis d'un estat compost. En efecte, en el marc de la competència de l'Estat *ex* article 149.1.3 CE, segons aquesta resolució:

«[...] dentro 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 una interpretació favorable a la coordinació estatal que ha estat 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).

Però, lògicament, aquesta precisió interpretativa de la jurisprudència constitucional que habilita l'Estat per establir mesures de regulació i coordinació no ha estat incompatible amb la doctrina general establerta en la mateixa Sentència de 1994, i seguida en decisions posteriors, en què el Tribunal ha considerat necessari subratllar que l'Estat no es pot emparar, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals, *ex* article 149.1.3 CE, per intervenir en qualsevol activitat d'acció exterior de les comunitats autònomes (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4; STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10).

En el marc d'aquesta jurisprudència constitucional, aquest Consell també s'ha pronunciat en el mateix sentit sobre el caràcter materialment delimitat que ha de tenir el títol competencial de l'article 149.1.3 CE, entre d'altres, en el DCGE 5/2011, de 28 d'abril (FJ 2), i en el DCGE 6/2014, de 14 de febrer (FJ 3.10).

4. Atesa la rellevància que li atribueix la jurisprudència constitucional que hem exposat, seguidament escau que tractem l'abast que l'instrument de la coordinació presenta sobre el sistema de distribució de competències. Perquè, com acabem de veure, el Tribunal Constitucional no exclou que, en matèria de relacions internacionals, les institucions estatals puguin regular i coordinar les activitats amb rellevància externa de les comunitats autònomes. Tanmateix, el que es deriva del contingut d'aquesta doctrina jurisprudencial no ha estat una conclusió clara, en la mesura que empra dos conceptes que no tenen el mateix significat, com és la funció de «regular» i de «coordinar», qüestió que es planteja en l'examen dels preceptes objecte de la sol·licitud i que tractarem en el proper fonament jurídic.

Quant a la coordinació, el referent jurisprudencial que encara és emprat com a precedent interpretatiu pel Tribunal Constitucional en les seves resolucions posteriors continua essent la STC 32/1983, de 28 d'abril, a partir de la qual

el Tribunal ha elaborat la seva doctrina sobre l'abast d'aquesta competència estatal, i que ha sintetitzat en la STC 45/1991, de 28 de febrer (FJ 4), en els termes que tot seguit exposem.

La coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts en el conjunt o sistema evitant contradiccions o reduint disfuncions (STC 32/1983, FJ 2); aquest instrument pressuposa, així, 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); en aquest sentit, la coordinació ha de ser entesa com la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica de determinats aspectes i l'acció conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de llurs competències (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4); a més, exigeix 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); i, finalment, precisa que no es pot negar, amb caràcter general, el recurs a mesures estatals de coordinació preventiva que estableixin sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol).

Més recentment, ha recollit aquesta doctrina, entre d'altres, la STC 223/2012, de 29 de novembre (FJ 9).

Sobre aquest aspecte recurrent en les relacions interterritorials en el marc d'un estat compost, aquest Consell, amb el fonament de la jurisprudència constitucional dictada sobre aquesta qüestió, s'ha pronunciat manta vegades. Així, en el nostre Dictamen 10/2013, de 3 de setembre (FJ 2), al contingut del qual ens remetem, s'establí una síntesi de la jurisprudència constitucional sobre l'abast de l'instrument de la coordinació. En destaquem dos aspectes definitoris de les facultats de coordinació. El primer, citant la STC 108/1998,

de 19 de maig (FJ 13), posa en relleu que aquestes facultats comporten una posició de superioritat que es tradueix en un cert poder de direcció, de manera que la imposició és una de les notes distintives de la coordinació davant la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives.

El segon aspecte, que modula notòriament l'abast del primer, vol fer avinent que la competència estatal de coordinació no és una atribució omnímoda a qui coordina, en el sentit que, invocant en aquest cas la STC 90/1992, d'11 de juny, no pot arribar a tal grau de concreció i desenvolupament que deixi buides de contingut les corresponents competències de les comunitats autònomes.

Dit això, i aquesta seria una tercera consideració que convé recuperar aquí, ja hem vist que, a més, la citada STC 165/1994 (FJ 6) determina 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. En conseqüència, aquest objectiu es configura com un límit a l'acció exterior de les comunitats autònomes.

5. Finalment, atès que la sol·licitud també inclou la disposició addicional sisena LASEE, relativa a l'eficiència i l'estalvi en el servei exterior de l'Estat, que remet a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, escau ara exposar breument allò que la doctrina jurisdiccional i consultiva ha destacat respecte de l'autonomia financera de les comunitats autònomes, en la mesura que, de la dita sol·licitud, se'n pugui derivar una eventual vulneració d'aquesta autonomia a causa de les mesures que s'hi contenen.

El Tribunal Constitucional ha interpretat respecte d'aquesta qüestió que:

«La definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar ex art. 149.1.13, aunque su ejercicio haya de respetar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas. A este respecto, debemos considerar que la autonomía política de las Comunidades Autónomas establecida en los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la “capacidad de autogobierno que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia” (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7) autonomía que también ofrece una vertiente económica importantísima.» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 8)

D'altra banda, en la nostra doctrina recent (Dictamen 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2.1.B), reprenent la dicció de la STC 13/1992, de 6 de febrer, quan va establir que «[I]as comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera (*de gasto*) en la medida en que puedan elegir sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos (FJ 7)», concloïem, en la mateixa línia interpretativa, que el principi d'autonomia financera implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la seva destinació i orientació, però també la seva quantificació i distribució dins del marc de les seves competències (en el mateix sentit, DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 4).

Per tant, un cop fixat el marc competencial i el cànon interpretatiu que hem d'aplicar als preceptes de la Llei que són objecte de dictamen, passem a examinar-ne l'adequació al bloc de la constitucionalitat.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes objecte de la sol·licitud

1. Abans d'efectuar l'anàlisi específica dels preceptes de la Llei 2/2014, respecte dels quals se'ns demana el parer, estimem procedent fer una

consideració general sobre el seu objecte i la seva finalitat. D'acord amb el contingut de la sol·licitud formulada pel Govern, centrarem l'atenció exclusivament en la regulació que ha establert de l'acció exterior i deixarem de banda tot allò relatiu al servei exterior de l'Estat, que no ha suscitat retrets d'una eventual inconstitucionalitat en la sol·licitud.

El legislador estatal ha concebut la Llei com un instrument per regular l'acció exterior de l'Estat a partir d'un conjunt de cinc exigències fonamentals, les quals hem sintetitzat al fonament jurídic primer. Amb aquesta finalitat, la Llei 2/2014 ha entès el concepte de política exterior com a element complementari de les relacions internacionals d'una forma especialment àmplia. D'una banda, perquè projecta el conjunt de decisions i accions del Govern de l'Estat sobre «[...] les seves relacions amb altres actors de l'escena internacional [...]» (art. 1.2.a), i, per tant, amplia l'àmbit subjectiu de la política exterior. De l'altra, en la mesura que no el concep com a límit negatiu sinó com a funció habilitadora per establir mesures d'ordenació i delimitació de l'acció exterior de les comunitats autònomes. Aquest nou abast atorgat a la funció de direcció de la política exterior per donar cobertura a l'acció exterior de l'Estat podria suposar, simultàniament, un constrenyiment de l'acció exterior de les comunitats autònomes.

Perquè, efectivament, si en vista de la reiterada doctrina jurisprudencial continguda en la STC 165/1994, la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals l'habilitava, com ja hem assenyalat, per prendre «[...] 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), ara la Llei 2/2014 permet al Govern de l'Estat establir directrius, finalitats i objectius sobre les actuacions que les comunitats autònomes duguin a terme a l'exterior en exercici de llurs competències. És a dir, de forma més sintètica

podem afirmar que allò que fins ara corresponia al Govern de l'Estat, que consistia en la facultat per «coordinar» l'acció exterior de totes les administracions públiques, amb la Llei 2/2014 ha esdevingut una atribució legal per intervenir d'una manera que podria resultar més intensa i extensa sobre la seva capacitat de decisió sobre tot el que pugui tenir efectes supraestatals, especialment en aquelles administracions que disposen d'autonomia política, com és el cas de la Generalitat, a través de la fixació de les dites «directrius, fins i objectius» per part del Govern de l'Estat. Unes expressions de contingut genèric, que, d'entrada, no permeten determinar quin serà l'abast d'aquestes mesures estatals, la qual cosa posa de manifest una tècnica normativa imprecisa, que requereix un ulterior establiment, el qual podrà ser impugnat si es considera que excedeix la competència estatal.

La Llei 2/2014 traspua una concepció de l'acció exterior de les comunitats autònomes en l'exercici de llurs competències que les podria conduir a quedar en una posició excessivament subordinada a la projecció exterior de l'Estat derivada de la seva política exterior, mentre que, per contra, la jurisprudència constitucional fixada en la STC 165/1994 havia establert uns criteris que impedièn la identificació de tota acció exterior de les administracions públiques amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE).

En aquest mateix sentit, cal subratllar també el tractament d'igualtat inadequat que la Llei atribueix, quan defineix els subjectes de l'acció exterior de l'Estat, a totes les administracions públiques, independentment de la seva naturalesa; és el cas, sobretot, de les comunitats autònomes, amb relació a les ciutats autònomes i les entitats locals. Entenem que l'autonomia política de les primeres no pot ser equiparada de cap manera a l'autonomia administrativa de les altres a l'hora de regular la dimensió exterior en l'exercici de les seves competències, raó per la qual la norma podria

menystenir la rellevància competencial de l'acció exterior de les comunitats autònomes.

Una bona prova d'aquest fet, i que també hem de posar en relleu, és que en la definició de l'acció exterior de l'Estat i dels instruments per dur-la a terme (art. 1.2.b, 34, 35 i 38 LASEE) la Llei no fa cap distinció segons la naturalesa de la competència (material i funcional) sobre la qual s'hagi de projectar l'acció exterior de les comunitats autònomes. És a dir, la Llei fa abstracció de quelcom que no hauria de ser ignorat: que l'acció exterior de l'Estat no pot ser entesa al marge del sistema de distribució de competències establert per la Constitució i els estatuts d'autonomia; això és, que l'acció exterior —tot i que no sempre— és una manifestació més de l'exercici de la competència corresponent, també autonòmica, per part de l'Administració pública que en té la titularitat. En conseqüència, si aquella és menystinguda a través d'una concepció universalista de l'acció exterior de l'Estat, el resultat podria ser la mateixa negació de l'exercici efectiu de la competència, entès com la potestat jurídica d'actuació —legislativa, reglamentària i executiva— sobre el sector de la vida social i econòmica de què es tracti.

Feta aquesta valoració general dels aspectes de la Llei 2/2014 relacionats amb l'objecte de la sol·licitud, passem a examinar els preceptes sobre els quals el Govern de la Generalitat planteja dubtes relatius a la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut. En primer lloc, ho farem respecte dels preceptes continguts als articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 11.1, .2 i .3; 13.1; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2 LASEE, que es refereixen a l'acció exterior de l'Estat en relació amb l'adequació i la subjecció de les actuacions de totes les administracions públiques a les directrius, les finalitats i els objectius establerts pel Govern de l'Estat en matèria de política exterior i als instruments de planificació en aquesta matèria.

En segon lloc, tractarem els preceptes que contenen els articles 5.2 i 12.1, .2 i .3, que, si bé també es refereixen al deure de subjecció dels ens administratius a les directius, les finalitats i els objectius esmentats, presenten l'especificitat d'establir l'obligació de les comunitats autònomes d'informar el Govern de l'Estat sobre les seves activitats relacionades amb l'acció exterior, així com la recíproca facultat dels ministeris respectius d'emetre recomanacions motivades en aquest àmbit.

Finalment, centrarem l'atenció en la disposició addicional sisena, relativa a l'eficiència i l'estalvi en el servei exterior de l'Estat, per cloure amb la disposició final quarta, relativa als títols competencials habilitadors de la norma.

2. En aquest apartat ens ocuparem del primer grup de preceptes esmentats, és a dir, dels articles 1.2.b; 3.1 i .2.a; 11.1, .2 i .3; 13.1; 34.1; 35.1 i .3, i 38.2 LASEE, que, com ja hem dit, tenen l'element comú de referir-se a l'acció exterior de l'Estat i a la subjecció de les actuacions de totes les administracions públiques a les directrius, les finalitats i els objectius establerts pel Govern de l'Estat en matèria de política exterior. Pel que fa al seu contingut, que s'ha descrit en el fonament jurídic primer, en destacarem els trets que ens siguin d'utilitat per a la nostra anàlisi.

A) Sobre aquest primer grup de preceptes, centrarem primerament i específicament l'atenció en els que contenen els articles 1.2.b, 3.1 i .2.a i 13.1 LASEE, en la mesura que, pel seu contingut, poden admetre un tractament conjunt.

Partint de l'argumentació general que hem exposat breument en el fonament jurídic primer, el Govern de la Generalitat sosté, respecte de l'article 1, que sembla que s'està estenent la concepció de l'objecte de la direcció política exterior (art. 97 CE) no ja com la determinació d'un marc dins el qual la

Generalitat podrà participar voluntàriament i que en tot cas haurà d'observar i respectar, sinó que haurà d'actuar dins d'unes directrius, finalitats i objectius que determinen, en sentit positiu, l'orientació i l'objecte al qual s'ha d'ajustar l'actuació de projecció exterior de la Generalitat. Aquest argument es projecta també sobre l'article 3, que explicita el principi rector de la unitat d'acció exterior mitjançant el qual, i d'acord amb els instruments de planificació, el Govern entén que s'impedirà que la Generalitat defineixi els objectius i les finalitats pròpies de la seva acció exterior.

L'article 1.2.b LASEE conté una definició de l'acció exterior de l'Estat que, com ja hem descrit, consisteix en «el conjunt ordenat de les actuacions» que les administracions públiques, entre altres subjectes públics, porten a terme a l'exterior «en l'exercici de les seves respectives competències», «amb observança i adequació a les directrius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior».

D'acord amb la valoració de la Llei 2/2014 que acabem d'exposar, aquesta concepció de l'acció exterior de l'Estat, que engloba les actuacions de totes les administracions públiques i, per tant, de la Generalitat de Catalunya, amplia la capacitat d'intervenció de l'Estat. Així, com hem indicat, allò que segons la doctrina de la STC 165/1994 permetia a l'Estat «coordinar» l'acció exterior, en el que no era reserva atribuïda a la seva exclusiva competència en matèria de relacions internacionals *ex* article 149.1.3 CE, ara el pot habilitar per disposar d'un grau més alt d'intervenció sobre l'acció exterior de les comunitats autònomes perquè pot fixar directrius, fins i objectius als quals aquelles s'han de subjectar. I, a més, segons com aquests últims es concretin, l'Estat pot disposar d'una capacitat superior de decisió sobre allò que les comunitats autònomes poden o no poden fer en aquest àmbit de l'exercici de les seves competències.

Aquesta és una consideració que també podem aplicar a l'ús excessiu que la Llei fa de conceptes que, en ocasions, són ambigus i, en d'altres, massa genèrics per delimitar l'acció exterior dels altres subjectes públics, i que es concreten en la reiterada i genèrica fórmula «[...] amb observança i adequació a les directrius, fins i objectius» establerts pel Govern de l'Estat en la direcció de la política exterior i que la Llei incorpora de forma reiterada en diversos preceptes. Es tracta, al capdavant, d'una tècnica normativa poc precisa que podria conduir l'acció exterior de les comunitats autònomes en general i de la Generalitat en particular a romandre en una posició molt subordinada a les decisions de l'Estat. I no solament a causa d'aquesta concepció expansiva i universalista de la seva acció exterior, sinó també perquè en cap moment la norma examinada estableix diferències de tractament, en funció de quin sigui l'àmbit material de competències sobre el qual es projecta l'acció exterior. Ans al contrari, en els articles 15 a 33 LASEE, en què es defineixen diferents àmbits de l'acció exterior de l'Estat, s'inclouen indistintament sectors materials que són competència exclusiva de l'Estat i d'altres que són objecte de competències compartides o fins i tot exclusives de les comunitats autònomes.

Ara bé, dit això, també hem de constatar que de l'examen de l'article 1.2.b es deriva que la intervenció de l'Estat en l'acció exterior de les institucions i entitats que s'hi relacionen es troba limitada a l'adopció de mesures de política exterior, que és un concepte més restringit que el d'acció exterior que la Llei introdueix *ex novo*.

Recordem, en aquest sentit, que la mateixa Llei defineix la política exterior com «[...] el conjunt de decisions i accions del Govern en les seves relacions amb altres actors de l'escena internacional, amb l'objecte de definir, promoure, desenvolupar i defensar els valors i els interessos d'Espanya a l'exterior» (art. 1.2.a); mentre que l'acció exterior es refereix al «conjunt ordenat de les actuacions», entre altres subjectes, de les mateixes

comunitats autònomes, «[...] en l'exercici de les seves respectives competències, exercides d'acord amb el principi que estableix aquesta Llei i amb observança i adequació a les directrius, fins i objectius que estableix el Govern en l'exercici de la seva competència de direcció de la política exterior» (art. 1.2.b).

Per tant, l'acció exterior de l'Estat s'ha d'entendre limitada per la direcció de la política exterior (art. 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 això, hem de subratllar que la referència reiterada que fa la Llei al fet que els diversos subjectes de l'acció exterior han d'exercir les seves competències «[...] amb observança i adequació a les directrius [...]», s'ha d'entendre com un conjunt d'instruccions o normes generals d'ordenació i coordinació que han de permetre, però, un marge suficient per a l'acció exterior de les comunitats autònomes.

Aquestes consideracions respecte de l'article 1.2.b, les fem també extensives íntegrament als preceptes que contenen els articles 3.1 i .2.a i 13.1 LASEE, el contingut dels quals hem descrit en el fonament jurídic primer.

Per tant, amb relació a aquest primer grup d'articles, hem de concloure que, de l'examen dels preceptes analitzats que s'hi contenen, 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. D'acord amb aquesta premissa, la valoració que acabem de fer sobre les conseqüències que eventualment es podrien produir de l'aplicació d'aquest primer grup de preceptes, respecte 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, hem de concloure que, d'acord amb el que hem exposat, els articles 1.2.b, 3.1 i .2.a i 13.1 LASEE no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

B) Encara dins del primer bloc de preceptes, tot seguit ens pertoca examinar el contingut dels articles 11.1, .2 i .3 LASEE.

L'article 11, que forma part del capítol I del títol I de la Llei 2/2014, relatiu als subjectes de l'acció exterior de l'Estat, es refereix a les comunitats autònomes i les entitats que integren l'Administració local. El contingut dels seus apartats 1, 2 i 3, que són els que han estat objecte de la sol·licitud, ja s'ha descrit al fonament jurídic primer. Per la seva banda, pel que fa a la motivació argüida pel Govern, cal recordar que, a parer seu, sembla que la política exterior de l'Estat pot constituir un marc i un límit extern a l'exercici i que, per contra, la Generalitat hauria de poder determinar per si mateixa els principis, les directrius, les finalitats i els objectius de la projecció exterior de les seves pròpies competències.

L'apartat 1 de l'article 11 estableix que, en l'exercici de les seves competències a l'exterior, les comunitats autònomes, les ciutats autònomes i les entitats que integren l'Administració local «[...] han de respectar els principis que estableix aquesta Llei i s'han d'adequar a les directrius, fins i objectius de la política exterior fixats pel Govern».

D'acord amb aquest precepte, la «política exterior» esdevé un límit a l'acció exterior de la Generalitat. Doncs bé, amb motiu de l'exposició del cànon de

constitucionalitat que hem fixat anteriorment, hem assenyalat dues característiques sobre el concepte de política exterior, d'acord amb la jurisprudència constitucional ja citada anteriorment (STC 137/1989). La primera parteix del principi segons el qual la política exterior no constitueix un títol atributiu de competències sinó que és una funció constitucional atribuïda al Govern de l'Estat (art. 97 CE); i la segona prescriu que aquest mateix precepte constitucional contribueix a perfilar el títol competencial de l'article 149.1.3 CE, de manera que amplia la capacitat d'intervenció de l'Estat amb facultats coordinadores de l'acció exterior de les comunitats autònomes per evitar eventuais perjudicis a la direcció i l'execució de la política esmentada.

Dit això, tot seguit cal precisar que la primera part de l'apartat 1 de l'article 11 LASEE prescriu que l'acció exterior de les comunitats autònomes i altres administracions públiques territorials ha de respectar els principis determinats per la Llei (art. 2 i 3). Aquests principis estan bàsicament vinculats amb la política exterior i, amb les precisions que hem fet respecte de l'article 3.2.a, relatiu a la unitat d'acció, podem dir que tenen l'objectiu de garantir els interessos generals de l'Estat en la seva projecció exterior, per la qual cosa poden trobar empara en l'article 149.1.3 CE en relació amb l'article 97 CE, raó per la qual ens remetem a la interpretació que hem exposat respecte del grup d'articles que ja hem examinat. La segona part de l'apartat 1 repeteix la necessària adequació de les comunitats autònomes a les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior fixats pel Govern, qüestió sobre la qual ja ens hem pronunciat anteriorment, per la qual cosa donem per reproduïts els arguments crítics que allà hem exposat, que, no obstant això, no ens condueixen a una declaració d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat.

Per tant, i per les raons exposades, el que prescriu aquest precepte es mou dins de l'àmbit competencial referit a la direcció de la política exterior i en el

marc de les relacions internacionals *ex* article 149.1.3 CE, que correspon a l'Estat. En conseqüència, l'apartat 1 de l'article 11 LASEE no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Per la seva banda, el paràgraf primer de l'apartat 2 de l'article 11 estableix que en les seves actuacions exteriors les comunitats autònomes i les ciutats autònomes «[...] s'han d'adequar als instruments de planificació de l'Acció Exterior, elaborats i aprovats de conformitat amb el que disposa aquesta Llei i establerts per l'Estat en l'exercici de les seves facultats de coordinació en aquest àmbit, 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».

Els referits instruments de planificació es regulen al títol II de la Llei, relatiu a la planificació, el seguiment i la coordinació de l'acció exterior. Entre aquests es troben: l'Estratègia d'acció exterior (art. 35), l'Informe anual d'acció exterior (art. 37) i el Consell de Política Exterior (art. 38).

Amb relació a l'examen d'aquest precepte, que es refereix específicament a les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes, ens remetem a les consideracions que acabem de fer respecte de l'apartat 1, en el sentit que les dites activitats exteriors de les dues administracions públiques esmentades s'han d'adequar als instruments de planificació de l'acció exterior, específicament en relació amb les actuacions que siguin pròpies de la política exterior de l'Estat o bé s'insereixin en l'àmbit de les relacions internacionals. Per tant, «política exterior» i «relacions internacionals», que són dos àmbits materials que, a banda de ser complementaris, troben empara en els articles 97 i 149.1.3 CE, amb la qual cosa l'actuació exterior de les comunitats autònomes té com a límit la competència de l'Estat *ex* article 149.1.3 CE, però en el marc de les seves competències la intervenció d'aquest últim no

podrà anar més enllà de les atribucions que li confereixen els esmentats preceptes constitucionals, que acabem d'analitzar.

En conseqüència, l'apartat 2 de l'article 11 LASEE no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

A la mateixa conclusió hem d'arribar també respecte de l'apartat 3 de l'article 11 LASEE. El contingut d'aquest precepte es limita a sintetitzar la doctrina jurisprudencial establerta pel Tribunal Constitucional en la citada STC 165/1994, sobre els límits que no poden superar les comunitats autònomes en la seva acció exterior, i que ara són incorporats a una llei de les Corts Generals: que les actuacions que es portin a terme en l'exercici de l'acció exterior no poden comportar en cap cas l'assumpció de la representació de l'Estat a l'exterior; l'impediment de la formalització de tractats internacionals amb altres estats o organitzacions internacionals; l'impediment de la generació, directa o indirecta, d'obligacions o responsabilitats internacionalment exigibles a l'Estat, ni tampoc incidir o perjudicar la política exterior que dirigeix el Govern; i, així mateix, que correspon en tot cas al Govern de l'Estat establir les mesures i les directrius que regulin i coordinin les activitats a l'exterior de les comunitats autònomes amb l'objecte de garantir el compliment del que disposa la Llei. Entenem, per tant, en el mateix sentit que aquesta jurisprudència i sens perjudici de la concreció de l'abast i el detall que puguin presentar en el futur les esmentades mesures i directrius que el Govern estableixi, que tots aquests àmbits tenen cabuda en la competència estatal *ex* article 149.1.3 CE en relació amb l'article 97 EAC, i que, en conseqüència, l'apartat 3 de l'article 11 LASEE no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut. Entenem, doncs, que una vegada s'hagin aprovat aquestes directrius, s'haurà d'estar amatent al seu desenvolupament per veure llavors si es produeix una infracció de constitucionalitat.

C) Seguidament, passem a examinar els articles 34.1 i 35.1 i .3 LASEE, en tant que pel seu contingut també permeten una anàlisi conjunta.

L'apartat primer de l'article 34, sobre la planificació i el seguiment de l'acció exterior, estableix que «[l]a 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, que es refereix ja més específicament a la regulació del règim jurídic de l'Estratègia d'acció exterior, preveu que: «[L]estratègia d'Acció Exterior 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». I l'apartat 3 estableix que: «[A]ixí mateix, el Ministeri d'Afers 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 s'esmenten 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 relació a aquests preceptes, hem de recordar que el Govern de la Generalitat considera que aquest instrument de planificació pot comportar un obstacle a la capacitat de la Generalitat per dur a terme accions amb projecció exterior (títol V EAC), en la mesura que l'Estratègia no només ha d'incorporar totes les actuacions exteriors de la Generalitat sinó que determina quines són les prioritats i els objectius als quals s'han d'ajustar aquestes actuacions, i, a més, tot i que preveu la participació de les comunitats autònomes en el seu disseny, no la concreta. Ens correspon, doncs, determinar si efectivament aquesta és una conseqüència ineludible

del text de la Llei o bé admet una interpretació que no resulti lesiva per a les competències de la Generalitat.

En la valoració general que hem efectuat a l'inici d'aquest fonament jurídic, hem fet palès que 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, hem remarcat que el caràcter genèric i l'ambigüitat d'aquests conceptes jurídics podien impedir la garantia de l'exercici efectiu, amb efectes supraestatals, de les competències de les comunitats autònomes. No obstant això, hem considerat que, malgrat que aquesta utilització era censurable, no es podia arribar a concloure la inconstitucionalitat dels preceptes de la Llei examinats. En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que les deficiències de tècnica normativa, per si mateixes, no poden conduir a una conclusió d'inconstitucionalitat (entre d'altres, STC 189/2013, de 7 de novembre, FJ 4).

Certament, aquesta censura la podem tornar a reiterar amb els mateixos efectes, perquè ara els articles 34.1 i 35.1 i .3 LASEE 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, com hem dit, 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, com es veurà i pel que ara interessa, 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).

A aquests efectes, cal recordar, respecte d'aquesta qüestió, que la jurisprudència constitucional que ens ha de servir com a paràmetre de referència 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, 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 ens permet fer, d'entrada, una valoració crítica que s'incentiva sobretot pel fet que, com hem exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic, 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, com hem vist anteriorment, vincula l'acció exterior desenvolupada per les comunitats autònomes amb la naturalesa de les competències de les quals són titulars: «[...] 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 d'abril, FJ 7.b).

Així mateix, si ens atenem al contingut descrit 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 ens portaria 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, segons el qual la Generalitat «té capacitat per portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències [...]». I, en conseqüència, vulnerar les competències autonòmiques.

D'entrada, cal fer avinent, però, que el Govern 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 s'han 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 hem vist 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 efectuem 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 d'anar 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, reiterem que l'apartat 3 de l'article 35 LASEE prescriu que el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació pot integrar les propostes d'actuació exterior presentades, entre altres subjectes públics, per les comunitats autònomes; i, així mateix, també pot no fer-ho, amb la condició que la negativa es faci de forma motivada i que aquesta decisió es fonamenti en l'examen d'adequació de la proposta a les directrius, les finalitats i els objectius de la política exterior que el Govern hagi fixat. Tot i així, en cas que el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació decideixi no integrar la proposta autonòmica en la dita Estratègia, interpretem 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.

Doncs bé, al llarg de l'examen d'aquest conjunt de preceptes de la Llei, hem subratllat moltes vegades la poca precisió de la tècnica normativa emprada pel legislador estatal respecte d'aquesta qüestió, en especial a causa de la profusa utilització de conceptes genèrics o excessivament oberts. Aquesta és una raó per la qual 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. I, per tant, impedir-lo.

Tanmateix, aquesta no és l'única interpretació possible i, com acabem de veure, 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 que ens ocupa, 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 aquest sentit, cal recordar el que sobre aquesta qüestió ha establert tant la doctrina jurisprudencial com també la nostra doctrina consultiva:

«[...] "es doctrina reiterada de este Tribunal Constitucional que, en un proceso abstracto como resulta ser el recurso de inconstitucionalidad, es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación (STC 101/2008, de 24 de julio, FJ 9, i doctrina allí citada".» (STC 5/2013, de 17 de gener, FJ 3)

En el mateix sentit es va expressar el nostre Dictamen 1/2013, de 17 de gener (FJ 2).

En conseqüència, els articles 34.1 i 35.1 i .3 LASEE, interpretats en els termes que s'expressen en aquest fonament jurídic, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

D) Finalment, examinarem breument l'apartat 2 de l'article 38, referent al Consell de Política Exterior. Es tracta d'un altre instrument per a la coordinació de l'acció exterior de l'Estat. Des de la perspectiva orgànica, és un òrgan col·legiat de suport i assessorament del president del Govern en aquest àmbit.

El Govern de la Generalitat considera que la previsió d'aquest òrgan, conjuntament amb la definició que la Llei 2/2014 fa de «l'acció exterior de l'Estat» i de «l'Estratègia d'Acció Exterior», comporta una vulneració competencial, en tant que se li atribueix la funció de vetllar perquè les actuacions de les comunitats autònomes en la seva acció exterior s'ajustin a les directrius, les finalitats i els objectius que fixi el Govern.

D'acord amb els arguments que hem exposat anteriorment, considerem un cop més que, més enllà de les deficiències derivades de la tècnica normativa emprada reiteradament assenyalades, l'article 38.2 LASEE no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

3. A continuació, examinarem els 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 d'emetre recomanacions motivades. Amb aquesta finalitat i d'acord amb el contingut de la sol·licitud formulada pel Govern, centrarem ara l'atenció en l'article 5.2 LASEE, referent als subjectes de l'acció exterior de l'Estat, i en els apartats 1 a 3 de l'article 12 LASEE, relatiu a les oficines de les comunitats i ciutats autònomes a l'exterior.

El contingut d'aquests preceptes ha estat sumàriament descrit en el fonament jurídic primer i ara únicament escau precisar que aquest deure d'informació a l'Estat s'ha d'instrumentar orgànicament, en el cas de «[...]

les propostes sobre viatges, visites, intercanvis i actuacions amb projecció exterior [...]», a través del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, perquè aquest «[...] pugui informar i, si s'escau, emetre recomanacions motivades sobre l'adequació de la proposta d'actuació a les directrius, fins, objectius de la política exterior fixats pel Govern i els instruments de planificació establerts per aquesta Llei» (art. 5.2 LASEE).

Pel que fa a l'establiment de les oficines per a la seva projecció exterior, l'informe al Govern «amb caràcter previ a la seva obertura», també es durà a terme a través del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, el qual «ha d'informar de la proposta, d'acord amb les directrius, els fins i els objectius de la política exterior, l'Estratègia d'Acció Exterior i, en particular, amb el principi d'unitat d'acció a l'exterior» (art. 12.1 LASEE). Per la seva banda, «el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha d'informar d'aquesta proposta d'acord amb el principi d'eficiència en la gestió dels recursos públics així com des de la perspectiva de la seva adequació a l'ordre competencial» (art. 12.2 LASEE); i, així mateix, «[q]uan es tracti d'oficines dedicades a la promoció comercial, s'ha de sol·licitar a més l'informe del Ministeri d'Economia i Competitivitat» (art. 12.3 LASEE).

Amb relació als articles 5 i 12 LASEE, a més dels articles 11 i 13, que també inclou en aquesta part de la motivació, el Govern al·lega en la seva sol·licitud que «[...] sembla que la política exterior de l'Estat pot constituir un marc, un límit extern a l'exercici que la Generalitat i els organismes i les entitats vinculants o dependents [...] han de respectar quan emprenen accions per a la seva pròpia projecció exterior per tal de no pertorbar, condicionar o perjudicar la política exterior de l'Estat. Però la Generalitat en exercici de la seva autonomia política ha de poder determinar els principis, directrius, fins i objectius de la seva pròpia projecció exterior sense sotmetre's a la planificació de la política exterior que el Govern de l'Estat determini».

De manera més concreta, el Govern no «[...] qüestiona el deure d'informar de les actuacions que es volen dur a terme ni de la decisió de l'establiment d'oficines a l'exterior»; però, tot seguit, afegeix que «[...] malgrat que l'article 5, apartat 2 i 12, apartat 1, 2 i 3 i la disposició addicional sisena [relativa al l'eficiència i l'estalvi en el Servei Exterior de l'Estat] no indiquen de manera clara quines són les conseqüències per a les actuacions de la Generalitat que es deriven d'aquestes recomanacions motivades i dels informes emesos [...]» pels diversos ministeris esmentats, i considera que «[...] la relació de les previsions d'aquests preceptes amb les que recull l'article 35.3 referides a la no integració en la "Estratègia d'Acció Exterior" de les propostes que de manera motivada es considerin com no adequades a les directrius, finalitats i objectius de la Política Exterior, planteja dubtes sobre l'abast del control i els seus efectes sobre les actuacions de la Generalitat».

Un cop fixada la posició sobre aquest tema del Govern de la Generalitat, que, com acabem de constatar, en si mateix no qüestiona el deure de proporcionar informació sobre les activitats de projecció exterior de les competències, cal subratllar que el deure o obligació *ex ante* d'informar ha de ser entès com un instrument habitual entre els que formen part de la col·laboració i de la consegüent aplicació del principi de lleialtat institucional entre les diverses administracions en un Estat d'estructura composta, que comporta el deure de respecte de les competències mútues (STC 64/1990, de 5 d'abril, FJ 7).

Sobre la transcendència del principi general de col·laboració en el sistema constitucional de distribució de competències, hem tingut ocasió de pronunciar-nos en diverses ocasions, «[...] tot assenyalant que no pot alterar o desplaçar la seva titularitat» (DCGE núm. 11/2012, de 22 d'agost, FJ 3.4.D). I aquesta conseqüència ha estat posada en relleu de manera reiterada per la jurisprudència constitucional: «este deber [*de colaboración*] no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no

puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas (STC 80/1985, de 4 de juliol, FJ 2)».

En el mateix dictamen que acabem de citar vàrem destacar que «[...] en una línia argumental similar d'impedir que les diverses fórmules de col·laboració puguin ser emprades com una via per neutralitzar o esvaïr la titularitat de les competències, el Tribunal recorda que "la proyección sobre un mismo espacio físico [...] de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone [...] la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de competencias propias de los entes en relación" (STC 118/1998, de 4 de juny, FJ 12) [FJ 3.4.D]».

Doncs bé, 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, considerem que l'apartat 2 de l'article 5 i els apartats 1 a 3 de l'article 12 LASEE no vulneren la Constitució ni l'Estatut.

4. Seguidament, el Govern també manifesta dubtes sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat de la disposició addicional sisena. El seu contingut, que porta per rúbrica «Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat», s'ha descrit en el fonament jurídic primer. El fonament normatiu d'aquest precepte és tributari del principi d'eficiència en l'assignació de recursos públics previst a l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. El Govern de la Generalitat concentra els seus dubtes sobre l'adequació al bloc de la constitucionalitat de l'esmentada disposició en 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. Tanmateix, aquests dubtes no van acompanyats d'una motivació específica.

Iniciant, doncs, l'examen d'aquest precepte, considerem que la fórmula emprada —«es promou»— és de caràcter genèric i que, 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.

Tal com està formulada la via de «promoure la integració», s'ha d'entendre que, en el futur més immediat, s'hauria de concretar en l'acord bilateral o multilateral a través de 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, hem de concloure que la disposició addicional sisena LASEE no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

5. Finalment, en la mesura que hem declarat 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.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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.

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.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.