



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 1/2015, de 27 de gener, sobre la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals

Conclusió del Dictamen:

Única. Els articles 9; 15.1; 23.1; 30.2; 37.1, .2 i .4; 39; 40.2; 41; 45; 46.2; 50.1; 52.2 i .3, i 53.2 i .3 de la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals, troben empara en l'article 149.1.3 CE i no són contraris a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

La Llei 25/2014 (LTAAI) té per objecte establir una regulació sistemàtica i actualitzada de l'activitat de l'Estat en matèria de tractats i altres acords internacionals i deroga la normativa preconstitucional encara vigent continguda en el Decret 801/1972, de 24 de març, sobre ordenació de l'activitat de l'Administració de l'Estat en matèria de tractats internacionals. El Dictamen dona resposta a la sol·licitud presentada pel Govern de la Generalitat respecte de determinats preceptes d'aquesta norma legal.

L'article 9 estableix que el ministre d'Afers Exteriors i de Cooperació, a proposta del ministeri o ministeris competents per raó de la matèria, nomena els representants d'Espanya per a l'execució de qualsevol acte internacional relatiu a un tractat internacional, si bé no preveu la possibilitat que les comunitats autònomes puguin efectuar la proposta de nomenament, d'acord amb el que disposa l'article 196.2 EAC, que faculta la Generalitat per sol·licitar al Govern de l'Estat la incorporació de la Generalitat en les delegacions negociadores.

Els articles 7, 49 i 51 de la Llei 25/2014 preveuen que les comunitats autònomes puguin participar en la subscripció de tractats internacionals que tinguin per objecte matèries de la seva competència o interès específic o quan afectin de manera especial a llur territori. La literalitat de l'article 9 LTAAI, enfocat a l'intern de l'organització central, no impedeix la participació de la Generalitat en la representació per a la subscripció de tractats internacionals en àmbits materials d'interès per a Catalunya. Per tant, es pot dirigir al ministeri competent, per raó de la matèria, perquè al seu torn faci la proposta al ministre d'Afers Exteriors i de Cooperació, el qual pot nomenar els que presenti la Generalitat o els d'altres comunitats autònomes, mitjançant la conseqüent proposta, prevista a la Llei 25/2014, i d'acord amb el procediment que s'estableixi. Altrament, si el sentit del precepte fos únicament negar la possible participació autonòmica, en comptes de determinar el procés estatal de decisió interna, el precitat article no s'adequaria a l'Estatut. L'opció establerta a la Llei 25/2014 potser no és la millor, atès que hauria estat més adequat que manifestés, en concret, com es poden nomenar representants procedents de les comunitats autònomes dins de la part negociadora espanyola, en lloc de les referències genèriques previstes en els articles 7 i 51 LTAAI, que endarrereixen a una regulació ulterior la participació efectiva. Tot i així, la seva omisió no la fa inconstitucional, ja que no és per si mateixa impeditiva per designar-los, ni hi ha una incompatibilitat manifesta amb el bloc de la constitucionalitat.

Els articles 15.1; 23.1; 30.2, i 37.1, .2 i .4 de la Llei 25/2014 es refereixen a diversos aspectes relatius a la subscripció dels tractats internacionals i tenen en comú que tots ells contenen una regulació referida exclusivament als òrgans estatals, sense incorporar la possible participació de les comunitats autònomes.

Els articles 15.1 i 37.1, .2 i .4 de la Llei 25/2014 no preveuen la participació autonòmica en la presa de decisió dins del procés de subscripció i d'aplicació dels tractats internacionals (com

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

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

consell@cge.cat

ara, l'autorització de la seva aplicació provisional, la suspensió o la denúncia). Ara bé, el fet que la regulació tingui com a objectiu principal regular l'exercici, per part dels òrgans de l'Administració de l'Estat, de la competència estatal en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) comporta que els esmentats preceptes no impedeixen, però, *a radice*, que les comunitats autònomes puguin tenir-hi una incidència. Des de la perspectiva de la Generalitat, a partir de l'article 196.3 EAC, tant es podria sol·licitar la subscripció com l'aplicació provisional, la denúncia o la suspensió, perquè en aquests darrers supòsits res no obsta poder demanar-ho d'acord amb el principi de col·laboració entre administracions, cosa que no limita per si mateixa la competència reservada a l'Estat per l'article 149.1.3 CE.

Pel que fa a l'article 30.2 de la Llei 25/2014, que disposa que el Govern de l'Estat ha de remetre a les Corts Generals els projectes de llei necessaris per a l'execució d'un tractat internacional, el fet que no es prevegi la possibilitat d'aquesta execució mitjançant una llei autonòmica no determina la inconstitucionalitat del precepte perquè, d'una banda, aquest té com a destinatari els òrgans de l'Estat i, de l'altra, l'article 30.3 de la Llei 25/2014 preveu que, entre d'altres, les comunitats autònomes adoptin les mesures necessàries per a l'execució dels tractats internacionals, en consonància amb l'article 196.4 EAC, mesures que poden ser normatives.

L'article 23.1 de la Llei 25/2014 regula la publicació dels tractats internacionals en el BOE, i omet la possibilitat que es puguin publicar també en els diaris oficials autonòmics, com ara el DOGC. Aquest precepte, com succeeix amb la Llei 2/2007, de 5 de juny, del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, no preveu que els tractats internacionals que afectin les competències o els interessos de la Generalitat hagin de publicar-se necessàriament en el DOGC, tot i que això no exclou que sigui possible, a títol informatiu, donar-hi publicitat.

L'article 50.1 de la Llei 25/2014 estableix el deure del Govern de l'Estat de remetre «informació» a les comunitats autònomes sobre la negociació dels tractats internacionals que tinguin per objecte matèries de la seva competència o interès, o que afectin de manera especial el seu respectiu àmbit territorial. Un deure d'informació d'aquest tipus està previst en l'article 196.1 EAC, i ha estat desenvolupat per l'article 18.1 de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, ja que disposa que la Generalitat pot sol·licitar al Govern de l'Estat «tota la informació» sobre la negociació dels tractats. El deure d'informació és una de les manifestacions del principi de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes en afers de competència estatal (com és el cas de les relacions internacionals) que poden afectar les competències i els interessos autonòmics. La possible indefinició o ambigüitat de l'abast de la informació a què es refereix el precepte de la Llei estatal hauria de ser especialment intensa o insuperable per tal de considerar que es lesiona el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), cosa que no es dedueix d'una forma nítida del precepte qüestionat. Així mateix, dels termes en què està redactat l'article 50.1 no es desprèn que s'ignori l'article 196.1 EAC.

Els articles 39, 40.2, 41, 45 i 46.2 de la Llei 25/2014 regulen determinats aspectes de la subscripció d'acords internacionals per part de l'Estat. Aquests acords poden ser *administratius*, si executen o concreten un tractat internacional, o *no normatius*, si es tracta d'acords no vinculants jurídicament per als que els subscriuen. Els articles esmentats regulen exclusivament l'actuació dels òrgans de l'Administració general de l'Estat, sense preveure la possibilitat que les comunitats autònomes hi puguin participar.

Respecte de l'anterior, cal dir que la regulació de la presa de decisions per a la subscripció dels acords internacionals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria sobre la que versin, fent atenció al repartiment competencial previst a la Constitució i als respectius estatuts d'autonomia (STC 138/2011, FJ 4, i 165/1994, FJ 3 i 6). Per tant, la regulació íntegra dels que, per raó de la matèria, siguin de titularitat estatal, tant si són de caràcter administratiu com no normatiu, pertocarà a l'Estat, incloent-hi la participació de les

autonomies en la forma que aquest consideri. En conseqüència, els preceptes citats, mentre es refereixin exclusivament a les autoritats estatals, no poden produir cap mena d'invasió competencial de l'àmbit regulador de les comunitats autònomes. Ultra això, pel que fa a la previsió d'una participació autonòmica, cal remetre's al que s'ha dit abans sobre aquesta al si del procediment de subscripció dels tractats internacionals.

Finalment, els articles 52.2 i .3 i 53.2 i .3 de la Llei 25/2014 es refereixen als acords internacionals executius i no normatius, respectivament, subscrits, entre d'altres, per les comunitats autònomes.

L'apartat 3 d'ambdós articles preveu l'emissió d'un informe per part de l'Assessoria Jurídica Internacional (AJI) del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació (MAEC) amb caràcter previ a la subscripció per part d'una comunitat autònoma d'un acord internacional executiu o no normatiu per tal de pronunciar-se sobre la seva naturalesa, procediment i instrumentació més adequada d'acord amb el dret internacional. Així, d'una banda, es tracta d'un informe preceptiu, en tant que d'emissió obligatòria, i constitueix una mesura proporcionada, adreçada a preservar la competència estatal, atès que té naturalesa tècnica i està destinat a valorar quina és la formalització més adequada al projecte, tenint en compte que, si l'AJI adverteix que s'hauria de formalitzar mitjançant un tractat internacional, i és el cas, el procediment és més complex i la competència per subscriure'l seria estatal i no autonòmica. S'efectua, doncs, una operació d'anàlisi per determinar l'autèntica voluntat de les parts i el contingut de les obligacions o compromisos que conté. I, de l'altra, el seu caràcter previ permet evitar que les activitats exteriors autonòmiques puguin condicionar o perjudicar la direcció de la política exterior (STC 165/1994, FJ 8), evitant o posant remei als eventuais perjudicis (STC 165/1994, FJ 6) abans que s'ocasionin. D'aquesta forma, l'informe de l'AJI no entra en aspectes interns, com ara la qüestió competencial i, per tant, s'hauria de limitar a verificar si la naturalesa de l'acord és o no un tractat internacional, així com també els procediments i els compromisos que se'n deriven.

Ara bé, quan la mateixa Llei regula específicament el procediment de celebració d'aquest tipus d'acords per part de les comunitats autònomes, no preveu expressament que els serveis jurídics de les seves administracions duguin a terme el corresponent informe. Això anterior portaria, per exemple, a la incoherent situació que, quan sigui una universitat pública o qualsevol altre subjecte públic qui celebri un acord internacional no normatiu, el tràmit d'informe correspongui al seu servei jurídic (art. 45 Llei 25/2014), mentre que quan es tracti d'una comunitat autònoma no sigui així, la qual cosa té, segurament, una explicació basada en deficiències en la tramitació parlamentària. En aquest sentit, sembla lògic que aquest judici sobre «la naturalesa, procediment i més adequada instrumentació» també sigui capaç de realitzar-lo correctament el servei jurídic corresponent de la Generalitat i no caldria, pel que fa als acords no normatius, la intervenció addicional de l'AJI. Aquesta consideració és d'oportunitat i posa en relleu la major confiança que la Llei 25/2014 té en els serveis dels ministeris que en els de les comunitats autònomes, però no resulta mereixedora d'un retret d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, d'acord amb la caracterització dels informes que fan els articles 52.3 i 53.2 LTAAl.

Efectivament, aquests informes es configuren com a preceptius i previs i constitueixen una manifestació de la facultat de coordinació de l'acció exterior de les comunitats autònomes que correspon a l'Estat en virtut dels articles 97 i 149.1.3 CE (STC 165/1994, FJ 6). I, en la mesura que no són vinculants, no converteixen una competència pròpia en un acte compost de dues voluntats ni poden condicionar indegudament les competències assumides estatutàriament. D'aquesta manera, tot i el sentit que pugui tenir l'informe de l'AJI, la Generalitat pot subscriure legítimament i directa els acords projectats, un cop vist l'informe preceptiu de l'esmentada AJI, precisament en la mesura que no és vinculant. En el cas que la discrepància es mantingui, l'Estat podrà denunciar l'acord en via jurisdiccional ordinària o constitucional. Per això, la previsió d'aquest informe té empara en l'article 149.1.3 CE i no és contrària a l'Estatut.

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

D'altra banda, l'apartat 2 dels articles 52 i 53 remet la regulació d'aquests acords internacionals subscrits per les comunitats autònomes al que es preveu per als acords subscrits per part de l'Estat. En relació amb aquests últims, els articles 39 i 45 preveuen l'emissió d'un informe del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP) previ a la subscripció d'un acord executiu o normatiu per part de l'Estat per tal de determinar l'existència de dotació pressupostària suficient que permeti portar-lo a terme. De la literalitat dels articles 52 i 53 pot entendre's que la remissió no inclou l'informe del MHAP perquè l'únic informe previst expressament és el de l'AJI. A més, el fet que existeixi un finançament pressupostari adequat i suficient per atendre els compromisos que es puguin derivar dels acords signats per les comunitats autònomes ho haurà de verificar, com correspon, l'Administració autonòmica, en el nostre cas la Generalitat, que emetrà l'informe pertinent, d'acord amb el principi d'autonomia financera (art. 156.1 CE i 201.2 EAC, a més del de l'estabilitat pressupostària, d'acord amb l'art. 214 EAC).

A l'últim, la darrera crítica manifestada deriva de les remissions que es fan als articles 40.2 i 46.2 LTAAI, perquè no preveuen que les comunitats autònomes donin coneixement de forma directa al Consell de Ministres dels acords que promouen. El fet que el ministeri corresponent apreciï la importància d'un acord internacional, ja subscrit per una comunitat autònoma, i ho transmeti al Consell de Ministres, respon a una voluntat d'ordenar les relacions al si de l'Administració general de l'Estat. Per això, el més coherent i funcional és que la presentació dels acords, davant un òrgan col·legiat estatal, com ara el Consell de Ministres, l'efectuï un òrgan que depengui d'aquest ens. Per altra banda, s'ha de posar de manifest que, tant si és un acord promogut com subscrit per la Generalitat, el MAEC n'ha tingut coneixement, com a òrgan del Govern que s'encarrega de la política exterior de l'Estat.

Barcelona, 28 de gener de 2015