



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 23/2014, de 13 de novembre,  
sobre el Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió  
Europea**

---

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 per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (BOPC núm. 407, de 9 d'octubre de 2014).

## ANTECEDENTS

1. El dia 16 d'octubre de 2014 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4318) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del dia 15 d'octubre, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 15 d'octubre de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb «l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de Llei de l'acció exterior de Catalunya, i d'una manera especial, de l'article 2.i i en connexió amb aquest també l'article 33, i els articles 15, 25 i 26».

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 d'octubre 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, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 10 de novembre de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4418) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, amb un «Informe jurídic sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de Llei de l'acció exterior i de relacions amb la UE», elaborat per la Secretaria d'Afers Exteriors i de la Unió Europea, de data 6 de novembre de 2014.

5. 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 13 de novembre de 2014.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

1. Com s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell el seu parer consultiu sobre el Projecte de Llei de l'acció exterior de Catalunya, segons la redacció donada pel Dictamen elaborat per la Comissió d'Afers Institucionals, en la sessió de 8 d'octubre de 2014, que ha quedat rubricat com a Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (en endavant, Projecte de Llei). D'una manera especial són objecte de sol·licitud l'article 2.*i* i, en connexió amb aquest, també l'article 33, i els articles 15, 25 i 26 de l'esmentat Projecte de Llei.

2. Per tal de facilitar la comprensió dels preceptes sol·licitats procedirem a continuació a descriure breument el contingut i la finalitat, així com el context normatiu en el qual s'integra el Projecte de Llei.

A) En la referència al context normatiu no es pot obviar l'esment als instruments de dret internacional, com ara 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.

Per la seva banda, en el marc estatal, el 25 de març d'enguany fou aprovada la Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (Llei 2/2014, en endavant). Aquesta norma, de contingut i abast general, parteix d'una definició omnicomprendiva de l'acció exterior de l'Estat, amb exclusió de la regulació dels tractats i altres acords internacionals. Es tracta d'una ordenació que supera l'acció normativa fragmentària i en àmbits sectorials concrets que s'havia dut a terme fins aleshores, 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. La Llei 2/2014 té per objecte regular l'acció exterior de l'Estat, enumerar els seus principis rectors, identificar els seus subjectes i àmbits, establir els instruments per a la seva planificació, seguiment i coordinació i ordenar el servei exterior de l'Estat, per assegurar la coordinació i la coherència del conjunt d'actuacions que la constitueixen i la seva adequació a les directrius, finalitats i objectius de la política exterior (art. 1).

Aquesta Llei va ser objecte del Dictamen 14/2014, de 17 de juny, d'aquest Consell, i part del seu articulat està en l'actualitat en tràmit de negociació en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes fet públic per la Resolució GRI/1762/2014, de 30 de juny).

Quant a l'àmbit normatiu de Catalunya, sens perjudici d'una sèrie d'antecedents previs a l'Estatut de 2006, com ara, sense ànim exhaustiu, la

Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, alguns preceptes de la qual el Projecte de Llei deroga, o les lleis 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, i 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau, cal destacar, amb posterioritat a la norma estatutària, el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat. Aquesta disposició, que conté, entre d'altres, les funcions que configuren l'esmentada competència de coordinació, els òrgans i les entitats relacionades amb l'acció exterior o les oficines de la Generalitat a l'exterior, 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. Així mateix, els òrgans de coordinació i col·laboració, com també els consultius previstos per la Llei 26/2001 esmentada anteriorment, han estat desenvolupats en el Decret 139/2012, de 30 d'octubre.

Finalment, cal mencionar el Decret 149/2012, de 20 de novembre, de modificació dels Estatuts i de la denominació del Patronat Catalunya Món, que esdevé Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT). El PCM-DIPLOCAT és una entitat de caràcter consorcial que contribueix a l'objectiu del Govern de la Generalitat d'impulsar iniciatives que permetin el coneixement directe de Catalunya en l'àmbit internacional (art. 1 i 2.1 de l'annex del Decret). D'acord amb aquesta lògica, l'esmentada entitat té com a objectius estratègics, entre d'altres, donar suport a l'estratègia de diplomàcia pública del Govern, promoure la vinculació de Catalunya amb les organitzacions internacionals i impulsar la participació de la societat civil catalana en les activitats de diplomàcia pública (art. 2.2 de l'annex esmentat).

B) Pel que fa al contingut i la finalitat del Projecte de llei objecte de pronunciament, aquest conté una regulació de caràcter ampli i general, amb l'objecte de «definir l'àmbit d'aplicació, les línies generals d'actuació, les estructures organitzatives i els mecanismes de planificació, participació, gestió i seguiment de l'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea» (art. 1). Això anterior, com disposa el mateix preàmbul, «ha de permetre enfortir les relacions amb la UE i seguir avançant cap a una acció exterior eficaç, coherent i coordinada amb el conjunt d'actors que actuen a l'escenari internacional, com també posicionar els interessos de Catalunya al món» (par. tercer).

El Projecte de llei, que conté 40 articles, una disposició addicional, una derogatòria i dues de finals, s'estructura, a més del preliminar, en quatre títols. El títol preliminar conté l'objecte del Projecte de llei (art. 1); una sèrie de definicions (art. 2), entre les quals les d'acció exterior de Catalunya i de la Generalitat o les de diplomàcia pública, cultural, econòmica i esportiva de Catalunya, a més dels principis rectors i de les finalitats de l'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea (art. 3 i 4, respectivament). El títol primer es troba subdividit en tres capítols, que es dediquen, respectivament als actors (art. 5 a 11), als àmbits sectorials de l'acció exterior (art. 12 a 14) i als instruments de planificació, coordinació, seguiment i execució de l'acció exterior (art. 15 a 18), entre els quals es troba el Pla estratègic d'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

Per la seva banda, el títol segon comprèn la regulació relativa a les relacions institucionals de la Generalitat a l'exterior i davant la Unió Europea. Dins d'aquest títol, el capítol I (art. 19 a 24 bis) es dedica a les relacions amb la Unió Europea, i el capítol II (art. 25 a 27) conté les relacions amb altres governs, organitzacions internacionals i xarxes de cooperació territorial. El

títol tercer (art. 28 a 32) comprèn l'articulat relatiu a la representació de la Generalitat a l'exterior (naturalesa de la representació a l'exterior i mecanismes de coordinació, Delegació del Govern davant la Unió Europea i delegacions a l'exterior i oficines sectorials).

A l'últim, el títol quart es refereix a les relacions de la Generalitat amb la ciutadania i la societat civil catalana dedicada a l'acció exterior. El seu capítol I (art. 33 a 37) es dedica a la diplomàcia pública de Catalunya, que comprèn el suport a la internacionalització de la societat civil; la promoció de la projecció internacional de la ciutadania catalana; les associacions de la societat civil actives en l'àmbit de l'acció exterior, la comunicació exterior del Govern i la coordinació. El seu capítol II i darrer (art. 38 i 39) es refereix a les relacions de la Generalitat amb la ciutadania i les comunitats catalanes a l'exterior.

3. Com ja s'ha dit, els diputats sol·licitants demanen específicament el pronunciament sobre l'article 2.i del Projecte de Llei i, per connexió, l'article 33, com també sobre els articles 15, 25 i 26 del Projecte de Llei. Seguidament, analitzarem breument el contingut dels preceptes sol·licitats i ens referirem a les raons que, a parer dels diputats sol·licitants, justifiquen la petició de dictamen, diferint al fonament jurídic tercer la seva anàlisi més detallada en abordar l'adequació dels preceptes esmentats a la Constitució i a l'Estatut.

Com a qüestió prèvia, cal dir que en la petició es considera, amb caràcter general, que els preceptes sol·licitats van més enllà del parer emès per aquest Consell en el seu Dictamen 14/2014, de 17 de juny, sobre l'abast de l'acció exterior de la Generalitat amb relació a les competències de l'Estat ex article 149.1.3 CE en matèria de relacions internacionals i de la funció constitucional en política exterior (art. 97 CE). En aquest sentit se sosté que «hi ha articles del Projecte de Llei [...] que, pel seu redactat ambigu i genèric,

envaeixen àmbits materials del títol competencial recollit a l'article 149.1.3 CE».

Si ens centrem en els preceptes concrets sol·licitats, l'article 2.i conté la definició del concepte de «*Diplomàcia pública de Catalunya*» com a «[q]ualsevol actuació d'un agent públic o privat que tingui una incidència efectiva i positiva en l'opinió pública exterior amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior». En connexió amb aquest precepte, s'afegeix l'article 33, que, en el marc de la dita *Diplomàcia*, regula el «Suport a la internacionalització de la societat civil» que ha de dur a terme la Generalitat promovent la projecció d'una sèrie d'entitats i organitzacions de la societat civil amb l'objectiu de maximitzar la presència i la influència catalana a l'exterior.

Segons la sol·licitud, la introducció del concepte de diplomàcia pública constitueix un desbordament competencial, atès que s'entén que la diplomàcia en l'àmbit de l'acció exterior és la representació de les relacions dels estats, la qual cosa no és competència de la Generalitat i, per tant, es produeix una vulneració de l'article 149.1.3 CE. En la seva justificació s'afirma, no obstant això, que «[l]a utilització d'aquest concepte per uns fins que no són els propis de la diplomàcia a priori no pot representar un problema de constitucionalitat, però els fets demostren que la voluntat expansiva del Govern de la Generalitat volen transformar aquestes relacions públiques del món privat, sota el nom de diplomàcia pública, en un instrument d'acció exterior de les relacions entre agents públics que no li correspon».

Un altre dels preceptes qüestionats és l'article 15 del Projecte de Llei, que regula el règim jurídic general del «Pla estratègic d'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea». Aquest Pla, aprovat pel Govern amb la informació, consulta, participació i concertació



dels actors de l'acció exterior de Catalunya, especialment dels ens locals, i presentat al Parlament per al seu coneixement, debat i seguiment, té caràcter quadriennal i ordena sectorialment, geogràficament i institucionalment les prioritats i els objectius a mig termini de l'acció exterior de Catalunya. Aquest Pla pot ésser desenvolupat sectorialment per plans de treball anuals en l'àmbit internacional elaborats pels departaments conjuntament amb el departament competent en matèria d'acció exterior.

Respecte d'aquest precepte, la petició considera que el Pla estratègic és la transposició a Catalunya de l'Estratègia d'acció exterior de la Llei 2/2014. En aquest sentit argumenta que, tot i que no impedeix que l'Estat dugui a terme l'acció exterior, la manca de relació dels objectius del Pla amb les competències de la Generalitat és contrària a allò que disposa l'Estatut en relació amb l'acció exterior de Catalunya i a l'article 149.1.3 CE.

Així mateix, la petició es refereix a l'article 25, que porta per títol «Relacions del Govern amb altres governs» i que inclou, en l'apartat 1, els diferents objectius que aquest promou en l'exercici de les seves relacions amb altres governs d'altres territoris. Entre aquests objectius es troben els d'impulsar el potencial internacional de l'economia catalana, estimular el creixement de les exportacions i l'atracció d'inversions i de nous projectes empresarials (lletra *a*); fomentar la cooperació institucional entre territoris i l'intercanvi de bones pràctiques (lletra *b*); promoure el desenvolupament humà sostenible, el foment de la pau i els drets humans i la cohesió social en països prioritaris per al Govern (lletra *c*); treballar per reforçar contactes i possibilitar la presència i projecció econòmica, cultural i social de les entitats, empreses i representants de la societat civil catalana a l'exterior (lletra *d*) i establir unes relacions institucionals fluides i constants amb el cos consular present a Catalunya, així com promocionar l'establiment de nous consolats d'altres països com una forma de potenciar les relacions bilaterals amb territoris que puguin tenir interès en Catalunya (lletra *e*).

És precisament l'objectiu previst en aquesta lletra e el que, a criteri dels sol·licitants, pot representar una invasió del títol competencial de l'Estat ex article 149.1.3 CE. Amb invocació de la STC 80/2012, de 18 d'abril, que es refereix a la reserva que aquest precepte constitucional fa en favor de les relacions d'Espanya amb altres estats independents i sobirans i amb les organitzacions internacionals, entenen que les relacions consulars a través de les seves legacions són un exemple de les relacions internacionals que estan reservades a l'Estat ex article 149.1.3 CE. A més a més, afegixen que les relacions bilaterals amb territoris es regeixen bàsicament pel dret internacional, i que s'apliquen a l'Estat espanyol com a subjecte i actor internacional.

Finalment, es qüestiona, amb uns arguments semblants als anteriors, l'article 26 del Projecte de Llei, que s'intitula «Relació i col·laboració amb les organitzacions internacionals». En aquest precepte es preveu, entre altres qüestions, que el Govern ha de potenciar les relacions de col·laboració amb les organitzacions internacionals, en aquelles matèries que són d'interès per a Catalunya i, de conformitat amb els tractats constitutius de l'organització internacional i amb l'ordenament jurídic espanyol, ha de desenvolupar els instruments necessaris per facilitar aquesta relació i col·laboració. Així mateix, ha de promoure que el personal de l'Administració de la Generalitat pugui ser destacat en organitzacions internacionals i ha de desenvolupar la presència i la utilització de la llengua catalana en aquestes i en els tractats internacionals de contingut cultural o lingüístic, com també s'ha de promoure Catalunya com un espai de referència en l'establiment de seus oficials d'aquestes organitzacions i per a les seves reunions i conferències internacionals.

Sobre aquest precepte, els diputats sol·licitants sostenen que les relacions amb organismes internacionals i estrangers estan regulades pel dret internacional (art. 96.1 CE) i que el precepte presenta una vaguetat

intencionada que pot comportar que l'acció del Govern de la Generalitat representi una invasió competencial, arribant fins i tot a generar obligacions i responsabilitat internacional d'Espanya. Es considera, amb fonament en la doctrina constitucional, que això estaria vedat a les comunitats autònomes, atès que la seva activitat exterior no pot implicar l'exercici del *ius contrahendi*, ni incidir en la política exterior de l'Estat o generar responsabilitat d'aquest respecte a estats estrangers i organitzacions internacionals.

4. Per tal de donar resposta als dubtes plantejats per la sol·licitud, en el fonament jurídic segon es tractarà el marc constitucional i estatutari de l'acció exterior i de les relacions internacionals. A continuació, en el fonament jurídic tercer, s'efectuarà l'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes concrets qüestionats, d'acord amb el cànon interpretatiu exposat.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de l'acció exterior i de les relacions internacionals***

1. D'acord amb el que estableix l'article 1 del Projecte de Llei, el seu objecte és «definir l'àmbit d'aplicació, les línies generals d'actuació, les estructures organitzatives i els mecanismes de planificació, participació, gestió i seguiment de l'acció exterior de Catalunya i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea».

Atès el contingut de la sol·licitud de dictamen, que centra els seus retrets d'inconstitucionalitat en la vulneració, per part dels preceptes del Projecte de Llei que hem esmentat al fonament jurídic anterior, de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals, ex article 149.1.3 CE, escau determinar el cànon d'interpretació constitucional aplicable a

aquest precepte constitucional i també amb relació a l'abast que té l'activitat d'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea que han estat previstes al títol V de l'Estatut. Així, en el marc de la regulació general de les relacions institucionals de la Generalitat, es preveuen, d'una banda, les «Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea» (capítol II), i, d'una altra, l'«Acció exterior de la Generalitat» (capítol III), que han estat ara sistematitzades per la norma institucional bàsica.

Sobre el contingut i la vinculació de la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals, així com respecte al caràcter i abast que ha de tenir l'activitat de l'acció exterior de la Generalitat per a la projecció exterior de les seves competències, hem tingut ocasió de pronunciar-nos-hi darrerament en aquesta seu consultiva, amb motiu del nostre Dictamen 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. En allò que ara escaigui respecte d'aquest Projecte de Llei, i a fi de determinar el marc competencial aplicable i el cànon interpretatiu que haurem d'emprar per emetre el nostre parer, ens remetrem a allò que llavors vàrem dir amb relació a la dita Llei estatal.

Primerament, hem de posar en relleu que, d'acord amb les previsions establertes pel bloc de la constitucionalitat integrat per la Constitució i l'Estatut d'autonomia, les relacions internacionals són una matèria atribuïda a la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.3 CE, que habilita el Govern de l'Estat per dirigir la política exterior (art. 97 CE). Per la seva banda, l'acció exterior no constitueix un títol competencial per si mateix, sinó que es configura com 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.

L'acció exterior, doncs, entesa com aquell conjunt d'activitats vinculades a la projecció exterior de les competències reconegudes per la Constitució i pels

estatuts, és una atribució que correspon a les diverses administracions públiques, com és el cas de la Generalitat. Amb aquesta finalitat, en primer lloc, el capítol II del títol V de l'Estatut preveu diverses formes de participació de la Generalitat amb relació a la Unió Europea, dutes a terme de forma conjunta amb les institucions de l'Estat i d'acord amb la normativa aplicable. I, en segon lloc, el capítol III del mateix títol V proporciona diversos instruments de naturalesa diferent per dur a terme l'acció exterior. Amb aquesta finalitat, l'article 193 EAC, 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 «[l]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».

També en l'àmbit concret de l'acció exterior, de manera més específica, l'Estatut preveu 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); 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); així com també la promoció de la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives (art. 200 EAC).

2. Una vegada delimitats els trets generals de l'objecte i el marc competencial en el qual s'insereix el Projecte de Llei, fixarem a continuació 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 del Projecte que constitueixen l'objecte de la sol·licitud.

Amb ocasió del parer emès en el nostre Dictamen 14/2014, de 17 de juny (FJ 2) al qual ens hem referit anteriorment, vàrem subratllar que amb l'aprovació de la Constitució i en els anys immediatament posteriors a la seva entrada en vigor, la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals era concebuda de forma expansiva, a partir d'una lògica que tendia a interpretar que era l'Estat qui assumia la responsabilitat sobre qualsevol activitat que tingués transcendència exterior. Però tot seguit vàrem afegir que aquesta concepció inicial no va trigar gaire temps en ser superada a causa, sobretot, dels efectes que comportà la incorporació d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, avui Unió Europea, i de les previsions establertes en els primers estatuts d'autonomia. Aquest fou el cas de 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.

No obstant això, i més enllà d'aquestes primeres fites jurídiques, la interpretació i la delimitació d'allò que hom havia d'entendre per relacions internacionals i de quin havia de ser l'abast de la noció jurídica d'acció exterior en un model d'estat compost, foren establertes a la STC 165/1994, de 26 de maig, que en allò que és essencial continua essent el *leading case* sobre la matèria.

A partir d'aquest referent jurisprudencial, vàrem recordar que la interpretació del Tribunal en aquesta Sentència reconeix nítidament la legitimitat constitucional de l'activitat d'acció exterior, per la qual les comunitats

autònomes, en l'exercici de les seves competències, atribuïdes pel bloc de la constitucionalitat, quan s'escaigui, disposen de la capacitat de dur a terme una activitat adreçada a la seva projecció externa. Una activitat aquesta, però, 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 accepta que qualsevol relació, amb temes que vinculin altres països o ciutadans estrangers, per llunyana que aquesta pugui ser, comporti per si mateixa que la competència resulti atribuïda a la regla «relacions internacionals». Així doncs, la dimensió externa d'un assumpte no pot servir per realitzar una interpretació expansiva de l'abast de l'article 149.1.3 CE. Perquè, en aquest cas, comportaria una reordenació del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

De forma congruent amb aquest plantejament, a l'esmentada Sentència 165/1994, el Tribunal sosté que la competència sobre relacions internacionals ex article 149.1.3 CE no és omnímoda sinó que el seu contingut material es troba delimitat en un doble sentit, negatiu i positiu. D'acord amb el primer, les relacions internacionals no s'identifiquen amb el contingut més ampli que posseeix aquesta expressió en el sentit sociològic, ni amb qualsevol activitat exterior. Ni, òbviament, tampoc amb la «política exterior», ni amb qualsevol activitat exterior com a acció política del Govern. Des d'una perspectiva en sentit positiu, l'objecte de la reserva de l'article 149.1.3 CE són les relacions de l'Estat amb altres estats independents i sobirans, les quals estan regides pel dret internacional ex article 96.1 CE.

A partir d'aquesta acotació entorn de l'abast de la competència sobre les relacions internacionals, el Tribunal estableix una sèrie de límits que, en tot cas, han de ser respectats per les comunitats autònomes en el desenvolupament específic de la seva acció exterior. D'aquesta manera, determina què és el que aquestes poden fer en l'exercici de les seves

competències i allò que se'ls impedeix de fer. Concretament, d'una banda, en establir la possibilitat de dur a terme activitats que tinguin projecció exterior, però limitada a aquelles que siguin necessàries o, si més no, convenients per a l'exercici de llurs competències. I, de l'altra, en assenyalar, amb relació al límit material de l'article 149.1.3 CE, que les comunitats autònomes no poden regular:

«materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993).» (STC 165/1994, FJ 5)

Aquesta interpretació s'ha mantingut, sense variacions, fins a l'actualitat (entre d'altres, a la STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 4, i a la STC 198/2013, de 5 de desembre, FJ 3).

Així mateix, tot seguit, i en vista del contingut de la sol·licitud que ens ha estat formulada, també convé que centrem l'atenció en un altre aspecte d'especial interès, que escau invocar en aquesta exposició del cànon interpretatiu. Més concretament, ens referim al criteri sostingut pel Tribunal de vincular l'acció exterior desenvolupada per les comunitats autònomes amb la naturalesa de les competències de les quals són titulars. Perquè, en efecte, allà on les comunitats autònomes siguin titulars de competències exclusives és constitucionalment legítima la seva activitat internacional de projecció exterior, sempre que no s'afectin les dites matèries pròpies de les relacions internacionals ni tampoc s'enervi l'exercici d'altres competències que corresponguin a l'Estat (STC 80/2012, FJ 7.b).

En aquest sentit, en el DCGE 14/2014 vàrem interpretar i ara cal reiterar que:



«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.» (FJ 2)

A l'últim, cal fer avinent que, en el *leading case* de 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 no queda exclòs un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través dels instruments de col·laboració que són habituals en un estat compost. Així, en el marc de la competència de l'Estat ex article 149.1.3 CE, segons l'esmentada Sentència (FJ 6) cal tenir en compte que dins de la competència exclusiva estatal s'inclou la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats de projecció externa de les comunitats autònomes, a fi d'evitar eventuais perjudicis sobre la direcció i l'execució de la política exterior que és competència exclusiva de les autoritats de l'Estat.

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).

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

Un cop exposats el marc competencial i el cànon d'interpretació aplicable a l'objecte de la sol·licitud, passem a examinar específicament l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del contingut dels articles 2.i, 15, 25, 26 i 33 del Projecte de Llei.

1. En primer lloc tractarem conjuntament l'article 2.i i, per connexió, també l'article 33 del Projecte de Llei. Com hem descrit al fonament jurídic primer, l'article 2.i defineix el concepte de «*Diplomàcia pública de Catalunya*» com a «[q]ualsevol actuació d'un agent públic o privat que tingui una incidència efectiva i positiva en l'opinió pública exterior amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior».

Per la seva banda, l'article 33 forma part del capítol I, sobre la «*Diplomàcia pública de Catalunya*», dins el títol IV del Projecte de Llei, intitulat com a «*Relacions de la Generalitat amb la ciutadania i la societat civil catalana dedicada a l'acció exterior*». Aquest precepte, relatiu al suport a la internacionalització de la societat civil, regula al seu primer paràgraf l'activitat de promoció que ha de dur a terme la Generalitat per a la promoció de la projecció internacional de les entitats de l'àmbit empresarial, sindical i social, de la comunicació, cooperació al desenvolupament, cultura, pau i drets humans o de l'esport.

Amb l'objectiu de maximitzar la presència i influència catalana a l'exterior, l'esmentat article 33, segon paràgraf, estableix que el Govern ha de mantenir una interlocució continuada, entre d'altres, amb centres d'estudi, formació, investigació i recerca presents a Catalunya en l'àmbit de les relacions internacionals, així com també amb centres universitaris i escoles de negoci.

Amb aquesta finalitat s'estableix que el Govern ha de fer partícips de la seva acció exterior diverses institucions.

Els sol·licitants consideren que aquests dos articles constitueixen un desbordament competencial, atès que en el marc de l'acció exterior la «diplomàcia pública és la representació de les relacions dels Estats» i, per tant, sostenen que: «és evident [que] no és competència de la Generalitat d'acord amb l'Estatut i l'article 149.1.3 CE». Tot i així, sobre la utilització del concepte diplomàcia pública, afegixen que «a priori no pot representar un problema de constitucionalitat, però els fets demostren que la voluntat expansiva del Govern de la Generalitat volen transformar aquestes relacions públiques del món privat, sota el nom de diplomàcia pública, en un instrument d'acció exterior de les relacions entre agents públics que no li correspon».

En referència a l'argumentació exposada, hem d'avançar una primera consideració, per la qual manifestem que a aquest Consell no li correspon emetre un parer de caràcter cautelar respecte a la menció genèrica a uns fets hipotètics no explicitats que, per si mateixos, no són expressió formal de cap norma jurídica. En tot cas, sembla deduir-se que, tal com ha estat formulada, la sol·licitud expressa un retret d'inconstitucionalitat sobre la utilització del terme «diplomàcia pública», que mostra una finalitat preventiva basada en uns fets que, d'altra banda, no s'esmenten.

Doncs bé, quant a aquesta manera de fonamentar la inconstitucionalitat d'un precepte o d'una disposició legal, hem de recordar que la procedència d'un judici o parer d'aquesta naturalesa ha estat reiteradament rebutjada per la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva (entre d'altres, per les STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 7.a, i 6/2013, de 17 de gener, FJ 3, i els DCGE 1/2014, de 3 de gener, FJ 2.3, i 14/2014, de 17 de juny, FJ 3.2.A), que ara reiterem.

Dit això, atès, doncs, el contingut i el tenor de la sol·licitud sobre aquests dos preceptes, centrarem primerament l'atenció en l'abast que cal atribuir a la utilització de l'expressió «diplomàcia pública» dels articles 2.<sup>a</sup> i 33 del Projecte de Llei, que ha estat qüestionada. Cal constatar, d'antuvi, que el concepte de «diplomàcia pública de Catalunya» que encapçala el capítol I del títol IV té un abast més ampli, ja que també afecta altres preceptes de l'esmentat capítol I (art. 34 a 37), en què es precisen els àmbits sobre els quals es projecta la «Diplomàcia pública de Catalunya» i que, tanmateix, no han merescut cap retret sobre la seva adequació al bloc de la constitucionalitat per part dels sol·licitants. Es tracta de preceptes que es refereixen concretament a la promoció de la projecció internacional de la ciutadania catalana (art. 34); les associacions de la societat civil actives en l'àmbit de l'acció exterior (art. 35); la comunicació exterior del Govern (art. 36), i la coordinació que du a terme aquest en matèria d'acció exterior dels departaments i organismes de la Generalitat (art. 37).

El concepte de «diplomàcia pública» («*public diplomacy*»), d'arrels angloamericanes, en l'àmbit de la pràctica de les relacions internacionals és concebut com una mena d'estratègia d'informació adreçada a persuadir una audiència estrangera, amb la finalitat d'aconseguir una opinió favorable per a la projecció exterior d'un ens territorial dotat d'autogovern o organització corporativa.

L'ús d'aquest terme està vinculat al procés de globalització que ha provocat canvis importants en l'àmbit de les relacions internacionals amb l'aparició de nous actors polítics. En efecte, a més de l'activitat desenvolupada pels ens subestats en els estats compostos, cal també destacar la presència diversificada d'altres actors, de caràcter privat, com ara les ONG, les corporacions multinacionals i les associacions de la societat civil, entre d'altres. Les actuals polítiques públiques de cooperació al desenvolupament,

la defensa dels drets humans i la legislació comercial internacional, entre d'altres, compten també amb una activa participació d'actors privats conjuntament amb els poders públics.

Per aquesta raó, cal remarcar que la noció de «diplomàcia pública» es diferencia de la diplomàcia tradicional pels interlocutors i per la forma a través de la qual aquests s'interrelacionen. Així, mentre que a la diplomàcia tradicional les relacions es produeixen entre estats com a subjectes sobirans de dret internacional, a la diplomàcia pública s'estableixen amb els ciutadans i les entitats d'altres estats i, habitualment, aquesta mena de diplomàcia es dirigeix a l'opinió pública a fi de promoure la difusió exterior d'activitats de diversa naturalesa. Al contrari de la diplomàcia tradicional, la diplomàcia pública pot ser duta a terme no solament per les diverses administracions públiques sinó que també pot comptar amb la participació d'actors estrictament privats.

Entre les administracions territorials que poden intervenir en accions de promoció que són pròpies de la diplomàcia pública, a més, lògicament, de l'Administració general de l'Estat, hi ha també les comunitats autònomes i els ens locals. I aquest tipus d'activitat constitueix un dels vessants de l'acció exterior de la Generalitat que estableix l'article 193 EAC per «impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit» (apt. 1), i amb aquest objectiu «portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat» (apt. 2).

Entre les actuacions que poden encabir-se en aquest àmbit hi ha les accions de promoció de l'activitat econòmica i turística o les referides al foment de la cultura i la llengua pròpia, programes de beques i d'intercanvi, etc. I entre els actors privats destaca la participació de les universitats, els instituts de

recerca, les associacions professionals, les entitats de cooperació per al desenvolupament, els anomenats laboratoris d'idees (*think tanks*), els membres del món de la cultura o els esportistes d'alt nivell, entre d'altres. I en aquest context de l'acció exterior de la Generalitat, lògicament, cal situar també l'activitat de promoció de la «projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya» (art. 200 EAC).

Els elements que constitueixen la diplomàcia pública són essencialment la recopilació d'informació; les activitats de promoció, com ara les campanyes d'imatge; la difusió de notícies del propi país o també de caràcter internacional, i l'exportació del patrimoni cultural i lingüístic.

A Catalunya, aquesta mena d'activitats no són una novetat, com així ho posa de manifest que el desplegament d'una estratègia de diplomàcia pública sigui un dels objectius del Pla de l'acció exterior del Govern de Catalunya 2010-2015, o que s'hagin aprovat una sèrie de disposicions amb aquesta finalitat. Tot i que, certament, no constitueix canó de constitucionalitat, escau citar el Decret 149/2012, de 20 de novembre, de modificació dels Estatuts i de la denominació del Patronat Catalunya Món, que esdevé Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT), en el preàmbul del qual ja s'utilitza aquest concepte quan es parla concretament del fet que «[l']estratègia de diplomàcia pública afecta tant la política domèstica com la internacional». Així mateix, d'acord amb el que es prescriu al seu annex, cal precisar que hi intervenen no solament els representants de la Generalitat i d'altres administracions públiques municipals i provincials, sinó que també ho fan entitats financeres i empresarials, com ara el Foment del Treball Nacional, la micro, petita i mitjana empresa (PIMEC), la Federació Catalana de Caixes d'Estalvis, així com entitats socials i esportives o universitats i escoles de negocis, entre d'altres.

En aquest sentit, tampoc no es pot oblidar la tasca d'involucrar l'opinió pública interior en la definició i l'execució de l'acció exterior, realitzada per centres d'estudi, seguiment i recerca en l'àmbit de les relacions internacionals presents a Catalunya com el Centre d'Estudis i Documentació Internacionals de Barcelona (CIDOB), l'Institut Català de la Mediterrània, la Casa Àsia o la Casa Amèrica, a més d'altres agents de la societat civil que tenen un paper significatiu en l'àmbit del multilateralisme, com ara l'Associació per a les Nacions Unides a Espanya (ANUE), el Centre Unesco de Catalunya i altres fundacions o entitats privades que tenen una relació especial amb l'Organització de les Nacions Unides.

D'acord, doncs, amb el que acabem d'exposar, el concepte de «diplomàcia pública» és entès actualment des d'una perspectiva àmplia, que com a tal no admet una identificació directa amb l'objecte de les relacions internacionals com les que estableixen entre si els estats com a únics subjectes de dret internacional. En aquest sentit, l'article 2.i del Projecte de Llei és fidel i respon a aquesta concepció de la diplomàcia pública, que es caracteritza per la realització d'activitats d'acció exterior a través del foment i promoció amb la participació de subjectes públics i privats. Unes activitats adreçades a informar i persuadir l'opinió pública exterior «amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya», i que inclou la diplomàcia cultural (art. 2.j), econòmica (art. 2.k) i esportiva (art. 2.l) de Catalunya.

Per la seva banda, l'article 33 concreta aquestes actuacions a través del suport a la internacionalització de la societat civil en matèries que són competència de la Generalitat de Catalunya, com ara «comunicació, cooperació al desenvolupament, cultura, pau i drets humans o [...] l'esport». Amb aquesta finalitat, el Projecte de Llei estableix una via de relació entre el sector públic representat pel Govern de la Generalitat i el privat mitjançant la interlocució que el Govern ha de mantenir «amb els centres d'estudi,

formació, investigació i recerca presents a Catalunya en l'àmbit de les relacions internacionals».

Per tant, els articles 2.*i* i 33 del Projecte de Llei són una concreció del que prescriu l'article 193 EAC relatiu a l'acció exterior de la Generalitat, que s'exerceix respectant les competències de l'Estat en matèria de relacions internacionals. En aquest sentit, entenem que de la utilització del terme «diplomàcia pública» no se'n deriven conseqüències que permetin afirmar que s'ha produït una vulneració dels límits materials reservats a la competència de l'Estat ex article 149.1.3 CE, en els termes establerts per la jurisprudència constitucional (STC 165/1994, FJ 5, entre d'altres). En efecte, de l'activitat de foment amb la interlocució entre agents públics i privats que el Projecte de Llei estableix, no es produeix una invasió competencial en matèries pròpies de les relacions internacionals i que són reservades a l'Estat, com les relatives a la celebració de tractats (*ius contrahendi*), la representació exterior de l'Estat (*ius legationis*) o la creació d'obligacions internacionals i la responsabilitat internacional de l'Estat.

En vista d'aquesta jurisprudència, és evident que de la utilització del terme «diplomàcia pública» prevista al Projecte de Llei, com una manifestació de l'acció exterior de la Generalitat, tampoc no es deriva cap impediment perquè, en el marc de la competència sobre relacions internacionals (art. 149.1.3 CE) i de la seva funció constitucional de direcció de la política exterior (art. 97 CE), el Govern de l'Estat pugui, si escau, establir mesures de coordinació.

Per tant, d'acord amb les raons abans exposades, hem de concloure que els articles 2.*i* i 33 del Projecte de Llei no són contraris a l'article 149.1.3 CE i troben empara en l'article 193 EAC.



2. Passem tot seguit a examinar els retrets d'inconstitucionalitat formulats respecte de l'article 15 del Projecte de Llei, que regula el Pla estratègic d'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. Tal com hem descrit al fonament jurídic primer, el contingut d'aquest precepte estableix que el Pla és aprovat pel Govern amb una periodicitat de quatre anys; la seva elaboració correspon al departament competent en matèria d'acció exterior, amb la participació de la resta de departaments, tot informant els altres actors de l'acció exterior de Catalunya; posteriorment, el Pla es presenta davant del Parlament perquè aquest en tingui coneixement, el pugui debatre i fer-ne el seguiment; per la seva banda, els departaments poden elaborar, conjuntament amb el departament competent en matèria d'acció exterior, plans de treball anuals que desenvolupin aquest Pla. A l'últim, es determina que, en l'establiment de les prioritats quadriennals del Pla estratègic, s'hauran de tenir en compte, entre d'altres, els principis, objectius i recursos materials, humans i econòmics de Catalunya.

En l'escrit de petició del dictamen hom afirma que «no es pretén argumentar que aquest Pla impedeix que l'Estat dugui a terme acció exterior, com va argumentar la Generalitat en relació a l'Estratègia d'acció exterior», prevista a la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat. Ara bé, els retrets d'inconstitucionalitat per vulneració de l'article 149.1.3 CE i d'antiestatutarietat per infracció d'allò que disposa l'Estatut en matèria d'acció exterior, es fonamenten en: «la manca de concreció o fixació d'aquests objectius del pla estratègic a les competències de la Generalitat».

Doncs bé, l'examen al qual ens condueix l'article 15 permet afirmar que l'esmentat Pla estratègic d'acció exterior s'encabeix en un Projecte de Llei el contingut general del qual respon essencialment a la tècnica administrativa de foment, que s'articula a través d'actuacions que s'han de dur a terme en el marc de l'acció exterior, tal com de forma prolífica s'enumeren als articles

3 (principis rectors) i 4 (finalitats) i que estan vinculades a les competències que el bloc de la constitucionalitat atribueix a la Generalitat. Així ho expressa el mateix article 1 del Projecte de Llei, relatiu al seu objecte, quan estableix que:

«Aquesta llei té per objecte definir l'àmbit d'aplicació, les línies generals d'actuació, les estructures organitzatives i els mecanismes de planificació, participació, gestió i seguiment de l'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea [...] amb relació a matèries de la seva competència i del seu interès, com també el posicionament de Catalunya davant la Unió Europea i la participació en les seves institucions de conformitat amb la normativa vigent».

El retret que respecte d'aquest article formula la sol·licitud per la manca de connexió —concreció o fixació, en els termes emprats per la petició— dels objectius del Pla amb relació a les competències de la Generalitat, no presenta elements de rellevància que condueixin a l'emissió d'un parer d'inconstitucionalitat i de vulneració de les previsions estatutàries sobre l'acció exterior. I això és així perquè, amb caràcter general, el suport competencial sobre l'acció exterior es troba a la Constitució i es concreta a l'Estatut (capítol III del títol V), sense que la major o menor precisió sobre el suport competencial de què gaudeix el Projecte de Llei sigui per si mateix un motiu d'inconstitucionalitat. Així ho hem posat de manifest en la nostra doctrina consultiva quan dèiem que: «els títols competencials emparen l'actuació respectiva de l'Estat i de les comunitats autònomes no perquè l'un o les altres se'ls autoatribueixin, sinó perquè realment disposen de la seva titularitat d'acord amb el bloc de la constitucionalitat» (DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 3.3.A, o DCGE 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2.1, el qual es remet en el mateix sentit a la STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 4.a). Ni menys encara que aquesta suposada manca de precisió vulneri la

competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals ex article 149.1.3 CE.

Descartat, doncs, d'entrada aquest motiu formulat per la sol·licitud, cal afegir que el retret que s'hi expressa tampoc no es correspon amb el contingut real del Projecte de Llei. En primer lloc perquè, d'acord amb el que preveu l'article 1, i que acabem de reproduir, cal afirmar que resulta plenament respectuós amb el que prescriu l'article 193.2 EAC: «La Generalitat té capacitat per portar a terme accions de projecció exterior que derivin directament de les seves competències».

En segon lloc, i en funció de la mateixa lògica sobre la necessària vinculació entre l'acció exterior i el marc competencial concretat a l'Estatut, cal també rebutjar que el Projecte de Llei no relacioni el Pla estratègic amb competències que siguin de la titularitat de la Generalitat. Així, l'article 3 (sobre els principis rectors de l'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea), i també l'article 4 (sobre les finalitats) que determina l'acció dels poders públics de la Generalitat referida a determinats àmbits materials de competències i també sobre principis i drets. En efecte, a l'article 3 es fa referència a la cultura, la llengua, els drets socials, educatiu i sanitari (lletra *d*); la promoció de la pau (lletra *e*), i la no-discriminació per raó de gènere (lletra *f*). I, per la seva banda, a l'article 4 es tornen a concretar alguns àmbits competencials relacionats amb la cultura i la llengua (lletra *c*), a més de les activitats relacionades amb l'acció exterior, com ara el suport a les comunitats catalanes de l'exterior i l'establiment de relacions de suport amb els ciutadans catalans a l'exterior (lletra *e*) o el desenvolupament humà sostenible (lletra *f*).

Per tant, hem de concloure que l'article 15 del Projecte de Llei no és contrari a l'article 149.1.3 CE i s'adequa a la competència de la Generalitat de l'article 193.2 EAC.

3. Finalment, tractarem els articles 25 i 26 del Projecte de Llei, que també han estat objecte de la petició de dictamen.

A) L'article 25 regula les relacions del Govern amb altres governs d'altres territoris. Partint de la descripció del seu contingut que hem fet al fonament jurídic primer, hem de subratllar ara que aquesta regulació s'articula a través de la formulació d'instruments que, essencialment, poden ser considerats com a propis de la tècnica de foment. Dit això, la sol·licitud centra els seus retrets d'inconstitucionalitat en l'apartat 1.e, que específicament es refereix a l'objectiu pel qual el Govern ha de promoure l'establiment d'«unes relacions institucionals fluides i constants amb el cos consular present a Catalunya, en especial amb aquelles legacions que mantinguin forts interessos i lligams socioeconòmics i culturals amb Catalunya, així com promocionar l'establiment de nous consolats d'altres països com una forma de potenciar les nostres relacions bilaterals amb territoris que puguin tenir interès en Catalunya».

Per la seva banda, l'article 26 regula la relació i col·laboració amb les organitzacions internacionals, prioritant les relacions amb els organismes de l'Organització de les Nacions Unides, en matèries que siguin d'interès per a Catalunya. També en aquest cas, el Projecte de Llei s'acull principalment a la fórmula de l'activitat administrativa de foment a fi de, entre altres objectius que ja hem descrit al fonament jurídic primer, desenvolupar els instruments per facilitar les dites relacions de col·laboració en l'àmbit internacional.

Amb relació a l'article 25, l'argumentació de la sol·licitud invoca la STC 80/2012, que es refereix a la reserva que l'article 149.1.3 CE estableix en favor de les relacions d'Espanya amb altres estats sobirans i amb les organitzacions internacionals. En aquest sentit, entén que les relacions consulars són un exemple de les relacions internacionals que estan

reservades a l'Estat ex article 149.1.3 CE. Així mateix, afegeix que les relacions bilaterals amb territoris es regeixen bàsicament pel dret internacional, i que s'apliquen a l'Estat espanyol com a subjecte i actor internacional.

Respecte a l'article 26, els diputats sol·licitants sostenen que les relacions amb organismes internacionals i estrangers està regulada pel dret internacional (art. 96.1 CE). D'altra banda, consideren que el precepte presenta una vaguetat intencionada que pot comportar que, a través de l'acció del Govern de la Generalitat, es produeixi una invasió competencial, arribant fins i tot a generar obligacions i la responsabilitat internacional d'Espanya. En aquest sentit, argumenten que, d'acord amb el que estableix la jurisprudència constitucional, l'activitat exterior de les comunitats autònomes no pot implicar l'exercici del *ius contrahendi*, ni tampoc incidir en la política exterior de l'Estat o generar responsabilitat d'aquest respecte a estats estrangers i organitzacions internacionals.

B) Passem doncs, en primer lloc, a examinar el contingut i la finalitat de l'article 25 del Projecte de llei i, més específicament, de l'apartat 1.e sobre el qual es focalitzen els retrets d'inconstitucionalitat formulats per la sol·licitud. Del seu contingut hem de subratllar que «[e]stablir unes relacions institucionals fluides i constants amb el cos consular present a Catalunya», així com «promocionar l'establiment de nous consolats d'altres països», no és més que una manifestació, entre d'altres, de l'activitat institucional, que consisteix a promoure o protegir activitats que satisfan necessitats públiques o d'utilitat general, sense emprar la coacció ni el servei públic. Per tant, aquesta forma de promoció de l'acció exterior no es pot identificar materialment amb les relacions internacionals. Si prenem com a referència el cànon d'interpretació jurisprudencial sobre l'abast de l'acció exterior de les comunitats autònomes al qual ens hem remès en el fonament jurídic segon (per totes, la STC 165/1994), els actes de promoció de l'acció exterior, com

és en aquest cas desenvolupar relacions institucionals «amb aquelles legacions que mantinguin forts interessos i lligams socioeconòmics i culturals amb Catalunya», no poden ser identificats com una manifestació de les relacions internacionals. Altrament dit, la promoció de «relacions institucionals fluides» no comporta que l'òrgan que les activa —el Govern de la Generalitat— dugui a terme la celebració d'un tractat internacional (*ius contrahendi*), ni tampoc que contragui obligacions internacionals.

Així mateix, pel que fa al darrer incís de l'article 25.1.e, en el qual s'estableix que, en el marc d'aquestes relacions institucionals, el Govern ha de «promocionar l'establiment de nous consolats d'altres països com una forma de potenciar les nostres relacions bilaterals amb territoris que puguin tenir interès en Catalunya», hem d'arribar a una conclusió similar. En efecte, d'acord amb el mateix fonament jurisprudencial abans invocat, aquesta acció de promoció no suposa que la Generalitat suplanti la competència exclusiva de l'Estat relativa a la representació exterior (*ius legationis*). Perquè l'activitat de promoció, per part de la Generalitat, per a l'establiment de nous consolats en el seu territori, en cap cas està configurada de manera que impedeixi o ni tan sols dificulti la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (ex art. 149.1.3 CE), com tampoc enerva l'exercici de la funció constitucional del seu govern, de direcció de la política exterior (art. 97 CE).

D'acord amb aquests referents constitucionals i el contingut de l'article 25.1.e del Projecte de Llei, res no impedeix que el president de la Generalitat o, si escau, altres òrgans d'aquesta, duguin a terme les actuacions que es creguin oportunes de promoció de l'establiment de nous consolats, sens perjudici que, a través dels instruments de col·laboració que són propis d'un model d'estat compost, la Generalitat, quan escaigui, pugui instar l'Estat perquè dugui a terme les accions adients per a aquest establiment. Més encara quan el Projecte de Llei, en l'article 3.g, fixa com a principi rector de

l'acció exterior de Catalunya el «compliment del principi de lleialtat institucional mútua amb l'Estat espanyol».

És en aquest marc de la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat que s'ha d'entendre la doctrina jurisprudencial anteriorment evocada, per la qual la competència estatal en matèria de relacions internacionals també comprèn la seva facultat per ordenar i coordinar les activitats amb rellevància externa de les comunitats autònomes (STC 165/1994, FJ 8, i, en el mateix sentit, STC 31/2010, FJ 125).

C) A l'últim, abordem l'examen de l'article 26 del Projecte de Llei. Abans, però, d'examinar el seu contingut específic, cal manifestar que, atesa la manca de concreció dels motius d'inconstitucionalitat que palesa la sol·licitud, tal com també ho hem fet anteriorment respecte dels articles 2.1 i 33, hem de reiterar un cop més la improcedència d'emetre un parer de caràcter cautelar. Perquè resulta evident que el punt de partida de la sol·licitud constitueix, també en aquest cas, un examen de constitucionalitat preventiu: «La vaguetat intencionada de la redacció del projecte de Llei pot comportar que l'acció del Govern a l'empara d'aquesta norma representi una invasió competencial». Sobre aquest particular, ens remetem a la doctrina jurisprudencial i consultiva abans invocada amb ocasió dels preceptes citats del Projecte de Llei.

Sobre el seu contingut, hem de reproduir amb caràcter general el que hem dit respecte de l'article 25, a fi de rebutjar els arguments d'inconstitucionalitat exposats per la sol·licitud, que, cal precisar, no passen d'apuntar o suggerir una infracció de les competències de l'Estat en matèria de relacions internacionals. En aquest sentit, les activitats de promoció i foment de les relacions de col·laboració amb les organitzacions internacionals, a més de la menció expressa que efectua a l'UNESCO l'article 198 EAC, han de ser enteses de forma general en la capacitat que l'Estatut

atribueix a la Generalitat «d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior» (art. 193.1 EAC) i, de manera més específica, en allò que també li faculta la norma estatutària «de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya» (art. 200 EAC).

A més a més, cal afegir també que el Projecte de Llei no articula les relacions de col·laboració amb les organitzacions internacionals, ignorant el marc competencial en matèria de relacions internacionals. Concretament, hem de fer constar que la funció de coordinació estatal sobre l'acció exterior, com a manifestació de la competència ex article 149.1.3 CE en matèria de relacions internacionals, en cap cas és negada per l'article 26 del Projecte de Llei. En efecte, el seu paràgraf segon fa un esment específic al fet que els objectius del Govern explicitats en el primer paràgraf es faran «de conformitat amb els tractats constitutius de l'organització internacional i amb l'ordenament jurídic espanyol». I, també en aquest mateix paràgraf, es precisa més endavant que «el Govern desenvolupa els instruments necessaris per facilitar la relació i col·laboració amb les organitzacions internacionals, d'acord amb els procediments i les característiques propis d'aquests i d'acord amb els mecanismes de l'Estat espanyol».

Tot això anterior tenint en compte que el paràgraf quart d'aquest mateix article 26 preveu expressament que la col·laboració amb les esmentades organitzacions s'ha de fer d'acord amb els principis rectors establerts en la mateixa norma, entre els quals hem vist que es troba el de lleialtat institucional amb l'Estat espanyol (art. 3.g).

En conseqüència, d'acord amb els arguments abans exposats, els articles 25 i 26 no són contraris a l'article 149.1.3 CE i troben empara en els articles 193 i 200 EAC.



Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

## CONCLUSIÓ

**Única.** Els articles 2.i, 15, 25, 26 i 33 del Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea 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.