



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2014, de 13 de novembre, sobre el Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea

Conclusió del Dictamen:

*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.*

L'article 2.i del Projecte de Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea 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, 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. Així mateix, l'esmentat article 33 estableix, en el seu segon paràgraf, 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.

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.

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. Aquest tipus d'activitat constitueix un dels vessants de l'acció exterior de la Generalitat que estableix l'article 193 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.

D'acord amb l'anterior, 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 la promoció amb la participació de subjectes públics i privats.

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 [...] esport».

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, 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 conseqüència, 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.

L'article 15 del Projecte de llei regula el Pla estratègic d'acció exterior de Catalunya i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea.

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 conduïxin 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.

En aquest sentit, la doctrina consultiva del Consell de Garanties Estatutàries ha posat de manifest 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).

Cal afegir que el retret que expressa la sol·licitud 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 del Projecte de llei relatiu al seu objecte, 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». I, en segon lloc, cal també rebutjar que el Projecte de llei no relacioni el Pla estratègic amb competències que siguin de la titularitat de la Generalitat. Així ho evidencien 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.

Per tant, 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.

L'article 25 del Projecte de Llei regula les relacions del Govern amb altres governs d'altres territoris. En relació amb el seu apartat 1.e sobre el qual es focalitzen els retrets d'inconstitucionalitat formulats per la sol·licitud, cal 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. 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 contregui obligacions internacionals.

Pel que fa al darrer incís de l'article 25.1.e, 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).

Per la seva banda, l'article 26 del Projecte de Llei regula la relació i col·laboració amb les organitzacions internacionals, prioritzant les relacions amb els organismes de l'Organització de les Nacions Unides, en matèries que siguin d'interès per a Catalunya.

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).

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, 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.

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 rectoris establerts en la mateixa norma, entre els quals es troba el de lleialtat institucional amb l'Estat espanyol (art. 3.g).

En conseqüència, els articles 25 i 26 del Projecte de Llei no són contraris a l'article 149.1.3 CE i troben empara en els articles 193 i 200 EAC.