

La acción exterior de las Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales?

Joan David Janer Torrens

Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de las Illes Balears
Email: joandavidjaner@uib.es

The external action of the Autonomous Communities: towards a new interpretation of the exclusive State competence in the field of international relations?

ABSTRACT In the light of statutory provisions and consolidated constitutional jurisprudence, the Autonomous Communities have developed, with different intensity, actions that have meant an outward projection of their political activity. Recently, the regulatory framework for the external action of the Autonomous Communities has been complemented by the entry into force of Act 2/2014 on the Action and External Service of the State and Act 25/2014 on Treaties and other International Agreements, as well as with the adoption of Constitutional Court Judgment 85/2016 of 28 April and of Constitutional Court Judgment 228/2016 of 22 December. The two acts foresee important changes in different areas of autonomous regional external action, while the two judgments issued by the Constitutional Court have implied the introduction of a number of nuances to constitutional jurisprudence regarding the exclusive competence of the State in the field of international relations. The purpose of this study is, on the one hand, to analyze the impact that the two acts may have on the external action of the Autonomous Communities and, on the other, to assess whether both judgments have involved a reinterpretation of Article 149.1.3 of the Constitution granting the State new powers that imply to condition and to undermine the external action of the Autonomous Communities.

KEYWORDS exclusive competence of the State in international relations; distribution of competences; external action of the State; external action of the Autonomous Communities.

Artículo recibido el 08/06/2017; aceptado el 13/07/2017.

Este estudio se ha realizado en el marco del proyecto DER 2015-65486-R, subvencionado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

RESUMEN A la luz de las previsiones estatutarias y de consolidada jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando, con distinta intensidad, actuaciones que han supuesto una proyección exterior de su actividad política. Recientemente, el marco regulador de la acción exterior de las CCAA se ha visto complementado con la entrada en vigor de la Ley 2/2014, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado, y de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, así como con la adopción de la STC 85/2016, de 28 de abril, y de la STC 228/2016, de 22 de diciembre. Las dos leyes prevén cambios importantes en distintos ámbitos de la acción exterior autonómica, mientras que las dos sentencias dictadas por el TC han supuesto la introducción de una serie de matices a la jurisprudencia constitucional relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. El objetivo de este estudio es, por una parte, analizar el impacto que las dos leyes pueden tener en la acción exterior de las CCAA y, por otra, valorar si ambas sentencias han supuesto una reinterpretación del artículo 149.1.3º de la CE otorgando al Estado unas nuevas facultades que implican condicionar y menoscabar la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales; distribución de competencias; acción exterior del Estado; acción exterior de las Comunidades Autónomas.

1. Introducción

A la luz de las previsiones estatutarias y de consolidada jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando, con distinta intensidad, actuaciones que han supuesto una proyección hacia el exterior de su actividad política.¹ Estas actuaciones, por contraposición al concepto de “relaciones internacionales” previsto en el artículo 149.1.3º de la Constitución española (CE), han venido en denominarse “relaciones con relevancia internacional”. Entre otras, dichas relaciones se han traducido en la firma de acuerdos de colaboración con entes de otros países, en la apertura de oficinas en el exterior, en la realización de viajes de representantes autonómicos a otros países, en la participación en iniciativas de cooperación transfronteriza, interregional y en el desarrollo o en la ejecución de las obligaciones derivadas del cumplimiento de tratados internacionales celebrados por el Estado. Las relaciones de las Comunidades Autónomas con todo lo relacionado con el proyecto europeo de integración no forman parte de esta dimensión exterior o internacional, pues “[...] el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de

1. Sobre esta cuestión, García Pérez, *La acción exterior*.

los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como ‘interno’².

Las Comunidades Autónomas (CCAA), en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la gestión de sus propios intereses, han ido desarrollando actuaciones con relevancia exterior con la única limitación derivada de la interpretación realizada por el propio Tribunal Constitucional (TC) de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales prevista en el artículo 149.1.3º CE. Dicho tribunal ha afirmado que

[...] las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3º CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.³

De esta manera, los elementos esenciales de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales serían los relativos a la celebración de tratados, la representación exterior del Estado, la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado. En todo caso, la acción exterior de los poderes públicos españoles no constituye un título competencial en sí mismo, sino que es la manifestación de una actividad de las administraciones públicas vinculada al ejercicio de sus competencias y, en general, a la gestión de los propios intereses.

El marco en el cual se debía llevar a cabo la acción exterior de las CCAA parecía claramente delimitado, pues, por una parte, los distintos Estatutos de Autonomía (especialmente, los aprobados a partir de 2006, como los de Cataluña, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Castilla y León, Comunitat Valenciana o Aragón) incluían títulos dedicados específicamente a la acción

2. STC 165/1994, de 26 de mayo (FJ 4).

3. STC 85/2016, de 28 de abril de 2016 (FJ 3). En este mismo sentido, *vid.* STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, y STC 80/1993, de 8 de marzo.

exterior de la CCAA diferenciándola de lo que eran las relaciones con la Unión Europea, y, por otra, la propia jurisprudencia del TC delimitaba de forma clara cuál era el contenido de la reserva exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, otorgando un margen importante de actuación a estas.

Recientemente, el marco regulador de la acción exterior de las CCAA se ha visto complementado con la entrada en vigor de la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, así como con la adopción de la STC 85/2016, de 28 de abril, y de la STC 228/2016, de 22 de diciembre. Las dos leyes aludidas prevén cambios importantes en distintos ámbitos de la acción exterior de las CCAA al atribuir al Estado un papel importante en el control y supervisión de dicha actividad, mientras que las dos sentencias dictadas por el TC han supuesto la introducción de una serie de matices a la jurisprudencia constitucional consolidada relativa a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. En ambas sentencias, el TC, aunque no existe previsión constitucional al respecto, reconoce al Estado una facultad de coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, lo cual puede implicar un control y supervisión de dicha acción. Asimismo, el TC parece reinterpretar el contenido de la competencia exclusiva del Estado, dotándolo de una mayor proyección.

El objetivo de este estudio es, por una parte, analizar el impacto que las dos leyes pueden tener en la acción exterior de las CCAA y, por otra, valorar si ambas sentencias han supuesto una reinterpretación del artículo 149.1.3º de la CE otorgando al Estado unas nuevas facultades que implican condicionar y menoscabar la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

2. La ordenación y coordinación de la acción exterior del Estado (y de las Comunidades Autónomas) a través de la LASEE y la LTOAI

En 2014, el Estado, con el objetivo de cubrir una serie de lagunas y organizar su acción exterior (de la cual las CCAA son partícipes al ser sujetos de la acción exterior del Estado), adoptó dos leyes en materia de acción exterior que han pasado a configurarse como el nuevo marco normativo que informa

la acción exterior del Estado y también de las Comunidades Autónomas. En efecto, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LASEE),⁴ y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTOAI),⁵ introducen importantes cambios y limitaciones en la acción exterior autonómica tal y como se había llevado a cabo hasta el momento, así como en el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales por parte de estas.

En efecto, la LASEE introduce condicionantes importantes en la acción exterior autonómica, ya que arbitra distintos mecanismos en manos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) que implican una supervisión o coordinación de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas y señala que dicha acción exterior deberá respetar las directrices que fije el Gobierno del Estado a través del diseño de la Estrategia de Acción Exterior.⁶ Por otra parte, la LTOAI prevé que las CCAA podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos y establece un mecanismo de control por el Estado en su tramitación y registro.⁷ Asimismo, regula distintas cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales por el Estado.

Hasta la entrada en vigor el mes de marzo de 2014 de la LASEE no existía ninguna norma que definiese el marco de la acción exterior del Estado y de su servicio exterior. El artículo 149.1.3º de la CE afirmaba la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, lo cual no impedía, a partir de la interpretación de este precepto hecha por el TC y de lo dispuesto en distintos Estatutos de Autonomía, que las CCAA pudiesen llevar a cabo actuaciones con proyección internacional.

4. BOE nº 74, de 26 de marzo de 2014. Esta ley ha sido modificada puntualmente por la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil (BOE nº 182, de 31 de julio de 2015).

5. BOE nº 288, de 28 de noviembre de 2014.

6. García Pérez, “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas”.

7. Martín, “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales”. *Vid.*, también, Andrés, Díez-Hochleitner, y Martín, *Comentarios a la Ley de Tratados*.

Con el objetivo de hacer frente al “enorme desorden”⁸ existente en la dirección de la política exterior española (motivada no solo por la existencia de distintos actores en la acción exterior del Estado, sino también por la falta de coordinación entre los distintos ministerios y de su personal en el exterior) se aprobó la LASEE con el objetivo de “[...] regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior” (art. 1). Así pues, uno de los objetivos esenciales de esta ley era preservar la unidad de actuación del Estado en el exterior, reconociendo al mismo tiempo la coexistencia de una pluralidad de sujetos capaces de desarrollar actuaciones con repercusión en el exterior y, en este sentido, se pretendía ordenar y coordinar la acción exterior del Estado en la cual también participan las CCAA.⁹ En todo caso, el artículo 11.3 de la LASEE, sobre la base de la jurisprudencia constitucional, señala por primera vez en un texto legal los límites de la acción exterior de los entes subestatales al señalar que esta en ningún caso podrá comportar “[...] la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno”.

La LASEE reconoce claramente, y por primera vez en su artículo 5, que las Comunidades Autónomas, como administraciones públicas que actúan y se proyectan al exterior, son sujetos de la acción exterior del Estado. Con el

8. Comparecencia parlamentaria de día 15 de octubre de 2013 del señor García-Margallo Álfil, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en el plenario de las Cortes Generales, para presentar el Proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 146/2013, 7.

9. En la comparecencia parlamentaria del ministro de Asuntos Exteriores citada este señaló que “[...] la acción exterior es el conjunto ordenado de actuaciones de todos aquellos sujetos que para cumplir las funciones que tienen encomendadas, las competencias que tienen asumidas, tienen que actuar en el exterior. Actúan aquí los órganos constitucionales, todas las administraciones públicas, todos los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y una miríada de organizaciones e instituciones que de ellos dependen. Acción exterior que debe ser coordinada, ejercida dentro de las competencias de cada uno, porque estamos en un Estado de derecho, y que no contradiga los principios generales de la política exterior que define el Gobierno” (*ibidem*, 6).

objetivo de garantizar la unidad de acción del Estado, se establece la sujeción de la actuación de las CCAA a los instrumentos de planificación de la acción exterior del Estado con el objetivo de que toda la acción que lleven a cabo los distintos sujetos que participan en la acción exterior del Estado se adapte, desde la lealtad institucional y la cooperación (art. 3), a las directrices, finalidad y objetivos de la política exterior que fije el Gobierno del Estado (art. 11.1).

La LASEE prevé también distintos mecanismos que permiten controlar las actuaciones con proyección exterior de las Comunidades Autónomas con el objetivo de garantizar que estas no entren en contradicción con la acción exterior del Estado. El artículo 11 reconoce claramente el derecho de las CCAA (y también de las entidades que integren la Administración Local) de llevar a cabo, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, actividades que suponen una proyección exterior de sus competencias. Ahora bien, esta proyección exterior se debe llevar a cabo respetando los principios que se establecen en la LASEE y se tiene que ajustar a las directrices, finalidades y objetivos de la política exterior que defina el Gobierno del Estado.

Al margen de esta previsión genérica que supone una tutela de cualquier actuación que desarrolle hacia el exterior una Comunidad Autónoma, la LASEE contiene otros ejemplos concretos de control de la acción exterior autonómica. Así, cabe citar la obligación que tienen las CCAA de informar al MAEC “[...] de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior” que lleven a cabo los presidentes y consejeros autonómicos con el objetivo de que el Ministerio pueda informar y emitir recomendaciones motivadas sobre si dicha propuesta se adecua a las directrices y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno del Estado (art. 5.2). Asimismo, se establece la obligación de que las Comunidades Autónomas, con carácter previo a su apertura, informen al Gobierno sobre el establecimiento de oficinas en el exterior para que este determine si la propuesta se ajusta a las directrices y objetivos de la Política Exterior del Estado (art. 12.1).

Por otra parte, la LTOAI, al regular todo lo relativo a la celebración y aplicación por España de tratados internacionales y de otro tipo de acuerdos internacionales, también tiene una clara incidencia en la proyección exterior de los entes subestatales. Si bien es competencia exclusiva del Estado la celebración de acuerdos jurídicamente vinculantes sometidos al derecho internacional, diferentes Estatutos de Autonomía aluden a distintas cuestiones que tienen relación con la celebración de acuerdos con entes de otros Estados y

con la celebración por el Estado de tratados internacionales. Así, se prevé que las CCAA puedan celebrar acuerdos internacionales o el derecho de estas a proponer la apertura por el Estado de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno de formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a las competencias autonómicas.

La LTOAI regula, por una parte, la participación autonómica en la celebración de tratados internacionales por el Estado y, por otra, define y regula la tipología de acuerdos internacionales que pueden celebrar las Comunidades Autónomas, sistematizándolos en acuerdos internacionales administrativos (AIA) y en acuerdos internacionales no normativos (AINN). En este sentido, la LTOAI pretende aclarar cómo se canalizarán las iniciativas planteadas por las CCAA respecto de la celebración de tratados internacionales por el Estado y sistematizar y ordenar no solo la tipología y naturaleza de los acuerdos internacionales que pueden celebrar los entes subestatales, sino también cómo se tramitarán dichos acuerdos con el objetivo de que el Estado supervise (a través del informe previo preceptivo —pero no vinculante— de la Asesoría Jurídica Internacional) y tenga conocimiento (a través de la toma en consideración por parte del Consejo de Ministros, de su publicación en el BOE o de su registro por el MAEC) de los acuerdos que aquellos celebren.

3. La coordinación de la acción exterior autonómica por el Estado: ¿instrumento de injerencia en las competencias de las Comunidades Autónomas?

Expuesto el nuevo marco introducido por la LASEE y por la LTOAI en relación con la acción exterior autonómica, cabe plantearse si los instrumentos de supervisión y coordinación diseñados no pueden implicar un vaciamiento de las competencias en materia de proyección internacional de las CCAA con trascendencia internacional, las cuales gozan de reconocimiento estatutario y de la propia jurisprudencia dictada por el TC al amparo del artículo 149.1.3º CE. Las previsiones estatutarias sobre la acción exterior, que forman parte del bloque de constitucionalidad, no prevén mecanismos de supervisión o de control por parte del Estado.

Ello lleva a plantearnos si el Estado, a través de dos leyes ordinarias (que no forman parte del bloque de constitucionalidad y que son inferiores a los Estatutos de Autonomía) y de los instrumentos de coordinación que estas prevén, no se está injiriendo y limitando, en consecuencia, la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el TC ha entendido que el Estado, con el objetivo de salvaguardar su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, puede “[...] establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección exterior 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”.¹⁰ La coordinación “[...] tiene como presupuesto la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas y que no deben quedar vacías de contenido por dicha competencia estatal”.¹¹ El problema reside en determinar hasta qué punto los instrumentos de coordinación diseñados por el Estado no pueden suponer un menoscabo importante de una acción exterior autonómica prevista en los Estatutos de Autonomía en la cual no se prevén mecanismos de control por parte del Estado.

Esta cuestión fue apuntada y analizada por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado.¹² En este dictamen se señaló que la competencia del Estado para coordinar la acción exterior de las Comunidades Autónomas no se basaba en el artículo 149.1.3º de la CE, sino en el artículo 97 CE, vinculado a la ordenación de la actuación de los distintos órganos y administraciones para la ejecución de la política exterior que corresponde al Gobierno. El problema era que la LASEE otorgaba al Estado diferentes prerrogativas de control de la acción exterior de las CCAA sin que se tuviese en cuenta de forma estricta la interpretación dada hasta el momento por el TC de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales.¹³

10. STC 46/2015, de 5 de marzo; STC 80/2012, de 18 de abril, y STC 31/2010, de 28 de junio.

11. STC 223/2012, de 29 de noviembre (FJ 9). Sobre el contenido de la competencia de coordinación del Estado, *vid.*, también, STC 45/1991, de 28 de febrero.

12. Dictamen nº 394/2013, de 30 de mayo de 2013.

13. Esta cuestión no se planteó en relación con la LTOAI, pues la celebración de un tratado forma parte del núcleo esencial de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, y de ahí la necesidad de que el Estado adoptara una norma que ordenase la celebración de tratados y otros acuerdos internacionales por los poderes públicos españoles. Desde esta perspectiva, el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley de

La LASEE introducía los conceptos de “Política exterior”¹⁴ y “Acción exterior del Estado”,¹⁵ en cuya definición el Gobierno del Estado tenía un papel muy destacado y que se configuraban como un nuevo marco al cual se debían ceñir las Comunidades Autónomas al ser sujetos de la acción exterior del Estado. Además, los conceptos aludidos estaban redactados de forma genérica y poco precisa, lo cual podía incidir negativamente en la proyección exterior de los entes subestatales al imponer unas limitaciones poco acordes con el artículo 149.1.3º CE. Así, el Consejo de Estado observó que “[...] el concepto de Política Exterior es más amplio y difuso que el de Relaciones internacionales” y que el de “[...] Acción Exterior tampoco se delimita de forma conveniente, pues se aprecia una tendencia omnicompreensiva que resulta excesiva y precisa ser acotada”. De forma muy gráfica, también afirmó que “esta visión de la Acción Exterior puede resultar desmesurada y difícil de atender en la realidad” y calificó dicho concepto como “desorbitado”. A juicio de la institución consultiva, la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales “[...] no da legitimidad en términos de ordenación de competencias a cualquier norma que se refiera a la acción exterior”. Por ello, el dictamen, sin negar la competencia del Estado en la coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, pedía que el contenido de los términos “Política Exterior” y “Acción Exterior del Estado” fuese precisado con mayor rigor. De esta manera, se garantizaría un mayor respeto de las competencias autonómicas en materia de acción exterior.

El Consell de Garanties Estatutàries (CGE) de Cataluña, en un dictamen de 17 de junio de 2014, sin cuestionar la constitucionalidad de la LASEE, llegó a

Tratados y otros Acuerdos Internacionales (dictamen 808/2013, de 3 de octubre de 2013) no fue tan crítico con la labor de ordenación del Estado como lo fue en su dictamen sobre el anteproyecto de la LASEE.

14. El artículo 1.2 (a) de la LASEE la define como “el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior”.

15. El artículo 1.2 (b) de la LASEE la define como “el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”.

conclusiones similares a las del Consejo de Estado.¹⁶ Para el órgano consultivo catalán, la potestad de coordinación prevista en la LASEE se configura como “[...] una atribución legal para intervenir de una manera que podría resultar más intensa y extensa sobre la capacidad de decisión sobre todo lo que puede tener efectos supraestatales, especialmente en aquellas administraciones que disponen de autonomía política”,¹⁷ lo cual pone de manifiesto “[...] una concepción de la acción exterior de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias que les podría conducir a quedar en una posición excesivamente subordinada a la proyección exterior del Estado derivada de su política exterior”¹⁸ cuando no es posible identificar la acción exterior de las administraciones públicas con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

El CGE también observa que la LASEE, en la definición de la acción exterior del Estado y de los instrumentos para llevarla a cabo, parece hacer abstracción de una cuestión muy relevante, que es que la acción exterior del Estado no puede ser entendida al margen del sistema de distribución de competencias llevado a cabo por la CE y los Estatutos de Autonomía, lo cual puede reflejar una “concepción universalista de la acción exterior del Estado”. El órgano consultivo catalán observa también de forma crítica que la LASEE amplía la capacidad de intervención del Estado al disponer de una capacidad superior de decisión sobre lo que las CCAA pueden o no pueden hacer en ámbitos que son de su propia competencia.

Todas estas cuestiones estuvieron presentes en el recurso de inconstitucionalidad nº 7774/2014 interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la LASEE por vulneración del sistema de distribución competencial. El argumento central del gobierno canario para cuestionar la constitucionalidad de la LASEE era que la sujeción de la acción exterior de las Comunidades Autónomas a las finalidades y objetivos de la política exterior del Estado y otras disposiciones de la ley implicaba una pérdida de autonomía, una injerencia y una intervención desproporcionada en el ejercicio de las competencias autonómicas, las cuales se veían condicionadas por el establecimiento de las directrices fijadas

16. Dictamen 14/2014 sobre la LASEE emitido a instancia del Gobierno de la Generalitat (disponible en la web www.cge.cat).

17. *Ibidem*, 23.

18. *Ibidem*.

por el Estado. El artículo 149.1.3º CE no prevé expresamente ningún tipo de coordinación vinculada a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ni tampoco lo hacen los Estatutos de Autonomía, facultad que sí introducía la LASEE, que no forma parte del bloque de constitucionalidad.

El TC, en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril, no acepta ninguno de los argumentos expuestos por el Gobierno de Canarias al entender que la LASEE se ajusta perfectamente al texto constitucional. Hasta la STC 85/2016, el TC no se había pronunciado sobre el contenido específico de las facultades de coordinación que, en el ámbito de las relaciones internacionales, asume el Estado. En esencia, el TC considera que el Gobierno del Estado, como director de la política exterior del Estado y al amparo de los artículos 97 y 149.1.3º CE, tiene competencia para ordenar y coordinar las actuaciones con proyección internacional de las CCAA. En este sentido, el TC, tras recordar la existencia de una “[...] competencia estatal para establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, a fin de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”,¹⁹ observa que “[...] el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional” (FJ 4). A juicio del TC, la LASEE es compatible con el texto constitucional y con el respeto de las competencias autonómicas en materia de acción exterior y observa que cuestión distinta es que, en la fijación de las directrices, fines y objetivos de la acción exterior y en la adopción de medidas de coordinación, el Estado se exceda de lo que propiamente constituye la dirección de la política exterior, lo cual es ajeno a la constitucionalidad de la ley.

Si bien el Gobierno canario alegó que el uso que pueda hacer el Gobierno del Estado de esta potestad de coordinación puede entrar en contradicción con

19. El TC ha aludido en diferentes sentencias (STC 165/1994, de 26 de mayo; STC 31/2010, de 28 de junio, o STC 110/2012, de 23 de mayo) a esa facultad genérica del Estado para adoptar medidas dirigidas a regular y coordinar la proyección exterior de las Comunidades Autónomas, sin que se hubiese planteado de forma concreta si dichas medidas podían suponer una injerencia y limitación de las competencias autonómicas.

el ejercicio de competencias autonómicas, el TC afirma que ello no afecta la constitucionalidad de la LASEE puesto que “[...] no proceden [...] pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución” (FJ 4).

El TC no entra de forma detallada en el análisis que esa facultad de coordinación que se atribuye al Estado en materia de acción exterior puede tener en el ejercicio de las competencias de las CCAA y si ello implica menoscabar dichas competencias. Para el TC dicho conflicto es más bien potencial que real y, por ello, no entra en la valoración práctica que la afirmada facultad de coordinación puede tener en las competencias autonómicas. El TC adopta una posición poco acorde con la interpretación hecha hasta el momento del artículo 149.1.3º CE, pues el núcleo esencial de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales no se circunscribe a las relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, sino que también incluye una potestad de supervisión y control por parte del Estado de la proyección exterior de los intereses autonómicos.

4. La STC 85/2016: una visión innovadora de las potestades de control de la acción exterior autonómica

La STC 85/2016 supone, sin que medie una sólida y fundada argumentación del razonamiento del TC que le lleva a una limitación no prevista en la Constitución del ejercicio de las competencias autonómicas, introducir un matiz muy importante en la interpretación del artículo 149.1.3º CE hecha hasta el momento, con consecuencias en el ejercicio de las competencias autonómicas. Ello supone una regresión respecto de la jurisprudencia existente hasta el momento. En este sentido, la STC 85/2016 cuenta con un voto particular del magistrado Xiol Ríos, al que se adhiere el magistrado Valdés Dal-Ré, en el cual se hacen una serie de consideraciones críticas a la nueva visión de las relaciones internacionales sobre las que se sustenta la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia.

En el voto particular se señala que la sentencia se basa en la existencia de una “facultad omnímoda del Estado” en el ámbito de las relaciones internaciona-

les, más acorde con la primera jurisprudencia constitucional que interpretaba de forma restrictiva el artículo 149.1.3º CE²⁰ que con la vigente hasta el momento, más acorde con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA y que permitía a estas proyectarse al exterior para promover sus intereses. Xiol Ríos observa que, hasta el momento, el TC había adoptado una visión muy restrictiva del concepto “relaciones internacionales” que no se identificaba con el concepto más amplio vinculado al de “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno. Dicha visión otorgaba un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas en su proyección exterior.

De forma crítica, se señala que la STC 85/2016 reconduce la noción de “acción exterior del Estado” a la competencia de “relaciones internacionales” “[...] identificando un concepto político (más amplio) con otro netamente jurídico-competencial (que es más restrictivo y debiera ser entendido como tal)”. Ello supone recuperar la “arcaica” identificación entre ambas nociones, identificación que fue rechazada por el Consejo de Estado en su dictamen sobre la LASEE y que el TC no acoge ni tiene en cuenta. Esta identificación, que merma la proyección exterior de las CCAA, se lleva a cabo a través de una facultad de coordinación que se atribuye al Estado y que no tiene fundamento constitucional.

Para Xiol Ríos, no es cierto que exista una potestad genérica de coordinación a favor del Estado en materia de relaciones exteriores que suponga limitar la acción de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.3º CE no alude, a diferencia de otros apartados de este artículo, a una potestad de coordinación del Estado ni el propio TC había reconocido hasta el momento la existencia de una competencia armonizadora *a priori* a favor del Estado. Por ello, los dos magistrados disidentes entienden que el TC, en la STC 85/2016, está reformulando de forma amplia la facultad de coordinación del Estado, lo cual supone un paso atrás en la jurisprudencia constitucional existente hasta el momento. La acción exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas se mueve en planos diferentes y constituyen la manifestación, no de un título competencial, sino de la gestión de las competencias e intereses de cada sujeto. El TC no ha declarado inconstitucionales ninguna de las previsiones estatutarias en materia de acción exterior y estas se han incorporado

20. La STC 137/1989, de 20 de julio, constituye un buen ejemplo de esta primera jurisprudencia.

al bloque de constitucionalidad. Finalmente, en el voto particular se señala que ciertamente el Estado ha de poder ejercer una potestad de coordinación de toda la acción exterior, pero “coordinación” no equivale a “sujeción a la dirección”, como afirma la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia. La STC 85/2016 reconoce un papel omnímodo al Estado que supone limitar la gestión en el exterior de los intereses y del ejercicio de las competencias autonómicas (que, en determinados casos, pueden ser exclusivas). El Estado debe preservar dichas competencias y no parece que la interpretación hecha por el TC ni la propia redacción de la LASEE sea muy respetuosa con estas.

Teniendo en cuenta la nueva interpretación que hace la STC 85/2016 del artículo 149.1.3º CE, que también está relacionada con las consecuencias negativas para la autonomía política de las CCAA derivadas de la existencia de una nueva facultad de coordinación del Estado de los intereses y competencias autonómicas cuando estas se proyectan al exterior, hubiese sido deseable una mayor argumentación por parte del TC de los motivos que le llevan a adoptar esta nueva visión de las relaciones exteriores que supone la introducción de unos límites no previstos en la norma constitucional. El TC avala la constitucionalidad de las potestades de coordinación y supervisión a favor del Estado de la acción exterior de las Comunidades Autónomas previstas en la LASEE sin hacer una valoración razonada del impacto que ello puede tener en el ejercicio de las competencias que la CE y los Estatutos de Autonomía confieren a las CCAA, lo cual resulta criticable. De esta manera, se reconoce y otorga al Estado una capacidad de intervención no prevista en el texto constitucional que puede suponer una injerencia en el ejercicio de las competencias e intereses autonómicos.²¹ Ello constituye una innovación muy importante.

21. Resultan muy elocuentes en este punto las palabras del magistrado Xiol Ríos al afirmar en el primer punto de su voto particular que un intento de reconducir la dimensión internacional de las Comunidades Autónomas “[...] a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales por la vía de la coordinación de la acción exterior está llamado a ser, sencillamente, infructífero; y, lo que es más grave, indebidamente restrictivo de las competencias propias de las comunidades autónomas y, con ello, del libre desenvolvimiento de la vida social y política en el marco constitucional”.

5. La impugnación de la Ley catalana 16/2014, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea

Si bien existen diferentes Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Castilla y León, Comunitat Valenciana o Aragón) que cuentan con títulos o capítulos (insertados en el título de relaciones institucionales) dedicados de forma específica a la acción exterior autonómica, solo Cataluña ha adoptado una ley que desarrolla y precisa las previsiones estatutarias en este ámbito. Así, la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea,²² establece los principios, ámbitos, actores, instrumentos y otras cuestiones relacionadas con la acción exterior de Cataluña. El 11 de marzo de 2015, la Abogacía del Estado, en nombre del presidente del Gobierno, interpuso ante el TC el recurso de inconstitucionalidad nº 1442-2015 contra los artículos 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley 16/2014 al entender que dichos preceptos vulneraban el sistema de distribución competencial. La impugnación se basaba en que dichos preceptos invadían claramente la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3º CE en relación con los artículos 63, 93 a 96 y 97 CE. Junto a esta vulneración inmediata de la Constitución, se alegaba que la Ley 16/2014 infringía las disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) sobre las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior de la Generalitat (artículos 184 a 200) y la LASEE.

El recurso de inconstitucionalidad, que denota una clara hostilidad del Estado contra Cataluña (el debate político actual sobre la integridad territorial no es ajeno al recurso) con unos argumentos muy duros y un tanto exagerados que no parecen tener en cuenta la jurisprudencia constitucional elaborada en la materia hasta el momento, se basa en dos consideraciones generales que afectan a la totalidad de la Ley 16/2014. Por una parte, el Estado considera que la ley catalana de acción exterior utiliza conceptos muy difusos, distintos de los empleados por la legislación estatal y por el derecho internacional, con la aparente finalidad de justificar sus contenidos y eludir la aplicación del derecho estatal e internacional. Por otra parte, la ley omite mencionar las competencias de coordinación y los principios rectores de la acción exterior

22. DOGC nº 6768, de 11 de diciembre de 2014, y BOE nº 309, de 23 de diciembre de 2014. *Vid.* Pons, “La acción exterior de la Generalitat”.

del Estado recogidos en la LASEE, lo cual sería una manifestación de que se ha adoptado sin consideración a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales.

De forma resumida, el abogado del Estado expone los motivos por los cuales la ley impugnada es contraria a la Constitución: a) se configura a Cataluña (distinguiéndola de la Generalitat) como un sujeto de derecho internacional que pretende actuar como actor internacional sin tener en cuenta la competencia del Estado en la materia y menoscabando su *ius legationis*; b) se hace una definición de los acuerdos de colaboración que contraviene el EAC y la LTOAI, así como de diferentes manifestaciones de diplomacia pública que suponen una invasión de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones diplomáticas; c) los principios rectores de la política exterior catalana incluyen principios que corresponden al Estado, como es el relativo al “reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos”, y que ponen de relieve una clara extralimitación competencial; d) se confiere al Parlamento de Cataluña una función de actor en las relaciones exteriores de dicha Comunidad; e) se atribuye a la Presidencia de la Generalitat la función de “mantener relaciones con las autoridades del ámbito internacional”, lo cual vulnera el principio de lealtad institucional, puesto que no se establecen mecanismos de comunicación con el Gobierno de la Nación; f) se atribuye al Gobierno catalán la función de aprobar acuerdos de colaboración y ello se vincula a la función de la Presidencia de mantener relaciones con autoridades internacionales; g) se reconoce que el Gobierno catalán puede establecer relaciones con gobiernos de otros territorios, lo cual trasluce una concepción de la posición institucional de la Generalitat incompatible con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales; h) se vulnera el *ius legationis* del Estado, puesto que la ley dispone que la Generalitat establecerá relaciones institucionales con el cuerpo consular presente en Cataluña y promoverá consulados de otros países para potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña; i) también vulnera el *ius legationis* del Estado el diseño de la representación de la Generalitat en el exterior (al establecer, entre otros, órganos permanentes de representación ante sujetos internacionales) ya que su redacción es equívoca y susceptible de dar lugar a la atribución de funciones muy similares a las del Estado en su representación exterior, y, finalmente, j) se vulnera la competencia del Estado en materia de establecimiento de relaciones diplomáticas al atribuir la ley a la Generalitat distintas facultades relacionadas con la promoción de la diplomacia pública

vinculadas a la internacionalización de la sociedad civil, del tejido empresarial y del sector deportivo.

La Generalitat de Cataluña rebate en sus alegaciones los distintos argumentos expuestos por el abogado del Estado en su recurso. Para la Generalitat, la Ley 16/2014 no supone la afirmación de Cataluña como sujeto de derecho internacional, su contenido respeta totalmente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales así como los límites fijados por el TC al interpretar dicha competencia y no hace más que desarrollar de forma escrupulosa las disposiciones del EAC sobre acción exterior y relaciones con la UE, las cuales no fueron anuladas por el TC en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad contra el EAC. La Ley 16/2014 no hace más que proyectar al exterior el ejercicio de competencias previstas en el Estatuto de autonomía que son propias. Asimismo, la Generalitat considera que el Estado no puede invocar ni la LASEE ni la LTOAI para afirmar la inconstitucionalidad mediata de la ley impugnada cuando no se está ante un ámbito de competencia estatal básica ni existe contradicción entre ambas normas. La Generalitat no cuestiona la facultad del Estado de dirigir la política exterior ni la facultad de este de establecer mecanismos de coordinación en este ámbito, pero entiende que la Constitución y el EAC amparan el contenido de la Ley 16/2014.

Las alegaciones presentadas por el letrado del Parlamento de Cataluña inciden nuevamente en la idea de que la ley impugnada se ajusta al marco constitucional y que esta no hace más que codificar la práctica ya existente en materia de acción exterior de la Generalitat sobre la base del EAC y de leyes sectoriales que no fueron impugnadas ante el TC (como la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de Relaciones con las Comunidades Catalanas del Exterior, o la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo).

6. La STC 228/2016: una visión aperturista aparente

La STC 228/2016, de 22 de diciembre, resuelve el recurso planteado contra la Ley 16/2014. En ella, el TC solo estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y no asume la gran mayoría de argumentos expuestos por el Estado. A juicio del TC, la gran mayoría de los preceptos impugnados son constitucionales y otros lo son siempre que se interpreten en los términos

establecidos en los fundamentos jurídicos de la sentencia.²³ Por el contrario, se declaran inconstitucionales y, por lo tanto, nulos, determinados apartados y un artículo de la ley impugnada. A juicio de la magistrada Asua Batarrita, que formula uno de los dos votos particulares con los que cuenta la sentencia, la sentencia del pleno se inspira en una visión “aperturista” de la acción exterior de los entes subestatales. Un análisis detallado de los argumentos que llevan al TC a declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley impugnada, así como el contenido de los dos votos particulares emitidos, pone de manifiesto que el pleno del TC ha hecho una reinterpretación amplia y extensiva y con una argumentación muy discutible del contenido de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Si bien el TC no asume el planteamiento maximalista expresado por el Estado en su impugnación y opta por una declaración de inconstitucionalidad circunscrita a aspectos muy específicos, ello no significa que exista realmente una visión aperturista de la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

6.1. La delimitación del contenido de la acción exterior autonómica

Para el pleno del TC, la mayoría de preceptos impugnados de la Ley 16/2014 se ajustan al texto constitucional, y algunos que pueden generar dudas sobre su constitucionalidad son conformes a la CE si se interpretan de la manera que expone dicho tribunal. El TC entiende, por tanto, que el desarrollo que hace la ley impugnada de la acción exterior de Cataluña se ajusta a la Constitución y al EAC y que respeta el núcleo esencial de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales.

Para el TC, la Generalitat de Cataluña está totalmente legitimada (aceptando así el término de “actor internacional activo”) para proyectar hacia el exterior las competencias e intereses (aunque se aluda a “los intereses del país”) que son de su titularidad sin que ello implique la consideración de Cataluña como sujeto de derecho internacional. Si bien corresponde al Gobierno catalán la

23. El TC ha venido afirmando 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 solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulta indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación” (STC 101/2008, de 24 de julio).

dirección de dicha acción exterior, ello no implica que esta no esté sometida, aunque no se haga referencia a la LASEE en la ley impugnada, al principio de unidad de acción en el exterior y a la facultad del Estado de coordinar las actividades que desarrollen los sujetos de dicha acción exterior, entre los cuales están las Comunidades Autónomas. Resulta también perfectamente constitucional la potestad que se reconoce a la Generalitat para celebrar acuerdos de colaboración, y ello a pesar de que la definición dada no encaje con la que figura en la LASEE y la LTOAI. La celebración de este tipo de acuerdos no es equiparable a un tratado internacional ni supone un menoscabo de la potestad de coordinación del Estado y, en este sentido, no se conculca el *ius contrahendi*, de titularidad estatal.

El TC acepta también que el Parlamento de Cataluña, sobre la base de lo dispuesto en el EAC, pueda llevar a cabo actuaciones con relevancia exterior, incluida su participación en el control del principio de subsidiariedad (previsto en el artículo 5.3 del TUE y desarrollado en el protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad), pues ello se vincula al ejercicio de competencias atribuidas. Por otra parte, la atribución al presidente de la Generalitat de la más alta representación y el impulso y mantenimiento de relaciones con autoridades de ámbito internacional y con gobiernos de otros territorios no supone un menoscabo y vulneración de la dirección de la política española, que, conforme al artículo 97 CE, corresponde al Gobierno. El TC afirma que dicha potestad se ajusta a la Constitución si se ciñe a la promoción y defensa de los intereses y competencias autonómicas en el exterior.²⁴ El hecho de que la ley impugnada no prevea mecanismos de coordinación con el Estado para salvaguardar la unidad de acción no implica que estos no existan, pues no los excluye.

24. Con posterioridad a la STC 228/2016, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse de nuevo sobre el alcance de la acción exterior de las CCAA con ocasión del conflicto positivo de competencias 672/2016 promovido por el Gobierno de la nación contra determinados preceptos relativos a la organización de la estructura de la Generalitat de Cataluña que incorporaban la denominación “Asuntos exteriores” en determinados departamentos. En su sentencia de 21 de junio de 2017, este consideró que dicha denominación era inconstitucional al suponer una perturbación en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Así, el TC señaló que el término “Asuntos exteriores” referido a un Departamento de la Generalitat implica una perturbación “[...] entendida como una afectación negativa del ámbito competencial reservado al Estado, cuyas competencias quedarían aquí, cuando menos perturbadas y en entredicho, por obra de una norma que configura un órgano administrativo para el potencial ejercicio de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma” (FJ 6).

Tampoco es inconstitucional la regulación que hace la Ley 16/2014 de la representación de la Generalitat en el exterior a través de sus delegaciones en el exterior y, particularmente, ante la Unión Europea. Para el TC no nos encontramos, como afirma el abogado del Estado, ante el establecimiento de órganos permanentes de representación de Cataluña ante sujetos internacionales que implique un ejercicio del *ius legationis* (más si se tiene en cuenta que los miembros de estas delegaciones carecen de estatus diplomático). El EAC, la propia jurisprudencia constitucional y la LASEE (con una previsión expresa y el establecimiento de un procedimiento para su creación que cuenta con la participación de distintos departamentos ministeriales) avalan la existencia de oficinas autonómicas en el exterior con el objetivo de promover sus competencias e intereses. Ante un aval tan claro y expreso, no se entiende la hostilidad del Gobierno del Estado, expresada a través del recurso del abogado del Estado, hacia este punto de la Ley 16/2014.

6.2. ¿Suponen los preceptos anulados una vulneración de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales?

Expuestas las conclusiones del TC que avalan la constitucionalidad de la gran mayoría de preceptos, resulta necesario analizar los motivos que llevan al tribunal a declarar inconstitucionales los apartados (i) a (l) del artículo 2, que contienen diferentes definiciones relacionadas con la diplomacia pública; el inciso relativo al reconocimiento del derecho a decidir contenido en el apartado (e) del artículo 3 que alude a los principios rectores de la acción exterior de Cataluña; el apartado (e) del artículo 26, que prevé el establecimiento de relaciones con el cuerpo consultar presente en Cataluña; la expresión “Diplomacia pública” que rubrica el capítulo I del título IV (relativo a las relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con la sociedad civil en materia de acción exterior) y el artículo 38, contenido en este mismo capítulo de la ley, que atribuye al Gobierno catalán la dirección y coordinación de las actividades de diplomacia pública.

1. *El reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos como principio rector de la acción exterior catalana*

El artículo 3 de la Ley 16/2014 alude, entre otros, al “reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos” como uno de los principios rectores de la acción exterior catalana. Si bien el abogado del Estado impugnó todo el precepto al considerar que incluía principios de política exterior propios del Estado que ya estaban previstos en los artículos 2 y 3 de la LASEE, el TC consideró, con la excepción del inciso relativo al reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos, que el precepto impugnado no era inconstitucional, pues su contenido era de carácter genérico y programático y no implicaba condicionar la política exterior del Estado si se entendía en el sentido de constituir una manifestación de la promoción exterior de los intereses de la Generalitat previstos en el artículo 193 EAC.

El TC (y resulta necesario recordar que la impugnación de la Ley 16/2014 se enmarca en un contexto más amplio de impugnación ante el TC de distintas resoluciones y leyes del Parlamento catalán vinculadas al denominado “proceso soberanista”) asume la alegación hecha por el abogado del Estado según la cual la referencia al “reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos” como principio rector de la acción exterior catalana “afecta y puede interferir la política exterior del Estado”. El tribunal entiende que la afirmación de este principio rector no tiene ninguna relación con el ejercicio *ad extra* de las competencias e intereses propios de la Generalitat (a los que alude el artículo 193 EAC), pues solo al Estado español, como sujeto de Derecho internacional, le corresponde reconocer el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos.²⁵ Al ser el Estado competente en este ámbito y no la Generalitat, se declara inconstitucional y, por tanto, nulo el inciso aludido del artículo 3 de la Ley 16/2014.

25. El propio TC observa, citando el artículo 1.2 de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1960 sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (Resolución 1514 (XV)) y la Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Resolución 2625 (XXV)), que son los Estados a quienes les corresponde promover la aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos.

El TC entiende que la inclusión de este principio rector “[...] viene a habilitar a la Generalitat de Cataluña para apoyar procesos de independencia en otros Estados” y, sin mayor explicación, equipara el “derecho a decidir de los pueblos” con el “derecho de autodeterminación de los pueblos” al señalar que la Generalitat catalana “[...] carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno”. Asimismo, se asimila el reconocimiento al derecho de autodeterminación a la figura del reconocimiento de Estados al afirmarse que solo el Estado, como sujeto de derecho internacional, puede reconocer el derecho de autodeterminación de los pueblos.

El planteamiento que hace el TC no parece acertado por distintos motivos. En primer lugar, el inciso que se declara inconstitucional no alude al reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos, sino que se alude a otro que es el reconocimiento del “derecho a decidir de los pueblos”. ¿Son equiparables ambos conceptos? La Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, alude al “derecho a decidir” (y no al “derecho de autodeterminación o de libre determinación”) para que los “ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo” de acuerdo con una serie de principios. El TC, en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que anuló, por ser contraria a la Constitución, la Resolución 5/X aludida, no equiparó ambos conceptos, sino que los diferenció. Así, afirmó que el derecho a decidir “[...] no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la Constitución, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional [...]” y, por tanto, “[...] cabe una interpretación constitucional de las referencias al ‘derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña’” (FJ 4). En el Auto 122/2015, de 7 de julio de 2015, en que el TC acordó la suspensión parcial en el recurso 1442-2015, el TC volvió a aludir a la constitucionalidad del derecho a decidir (sin equipararlo al derecho de autodeterminación).²⁶ El concepto de “derecho a decidir” al que alude el TC sí tiene encaje en la Constitución, pero, a pesar de las pro-

26. Así, afirmó que “aun sin anticipar la respuesta de fondo, cabe una interpretación constitucional de la referencia ‘al derecho a decidir’, consistente en entenderlo no como una manifestación de un inexistente derecho a la autodeterminación ni como una atribución de soberanía constitucionalmente no reconocida, por lo que ha de concluirse que tampoco lo dispuesto

pias consideraciones hechas en el Auto que levanta la suspensión cautelar de determinados preceptos impugnados, lo reconduce a la figura del “derecho de autodeterminación”.²⁷ Quizás el TC debería haber argumentado más los motivos que le llevan a asimilar ambos conceptos y por qué el ejercicio de dicho derecho implica “apoyar procesos de independencia en otros Estados”.

En segundo lugar, el TC vincula el reconocimiento del derecho de autodeterminación con el reconocimiento de un nuevo Estado al señalar que solo el Estado (y no la Comunidad Autónoma) es sujeto de derecho internacional. El derecho internacional señala que corresponde a los Estados promover el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos,²⁸ lo cual no excluye que los entes que formen parte de los Estados, como las CCAA, también puedan participar en el reconocimiento de dicho principio. En todo caso, el reconocimiento de este derecho no se vincula directamente con el reconocimiento del Estado que hipotéticamente surja del ejercicio de dicho derecho. Las Comunidades Autónomas, como actores internacionales, no son ajenas al principio de libre determinación de los pueblos en la medida en que es un principio reconocido en la Carta de Naciones Unidas, en distintas resoluciones y pactos internacionales, el cual, además, tiene la categoría de principio de *ius cogens*. Se trata, por tanto, de un principio estructural del derecho internacional que, como tal, vincula al Estado español, pero también al resto de actores internacionales como Cataluña. Cuestión distinta es que el ejercicio del derecho de autodeterminación se concrete en el nacimiento de un nuevo Estado y que corresponda al Estado español, y no a una Comunidad Autónoma, al no ser sujeto de Derecho internacional, su reconocimiento. Son,

en la letra e) del art. 3 de la Ley 16/2014 puede comprometer la política exterior del Estado español, lo que conduce, en definitiva, a levantar la suspensión del artículo 3 en su totalidad”.

27. Pons Ràfols ha observado que existe “[...] una íntima conexión del derecho a decidir con el derecho a la autodeterminación”, si bien “[...] la expresión ‘derecho a decidir’ [...] no es, estrictamente, una noción jurídica, ni un derecho establecido en ningún ordenamiento jurídico, ni en el ordenamiento interno español ni en el ordenamiento jurídico internacional” (Pons, “Legalidad internacional y derecho a decidir”, 16).

28. Junto con las resoluciones aludidas, cabe destacar que en el artículo 1º tanto del Pacto internacional de derechos civiles y políticos como del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, ambos de 16 de diciembre de 1966, se alude al derecho que tienen todos los pueblos a la libre determinación y que, conforme al apartado 3 del artículo de ambos pactos, “los Estados Partes en el presente Pacto [...] promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas”. Para un análisis riguroso y en profundidad de la proyección actual de dicho principio, *vid.* Andrés, “La libre determinación de los pueblos”.

en todo caso, cuestiones diferentes que el TC, sin que medie un razonamiento fundado y riguroso, confunde.

En tercer lugar, llama la atención la gran relevancia jurídica que otorga el TC a lo que es simplemente un principio rector. El reconocimiento del derecho a decidir (que el TC equipara al reconocimiento del derecho de autodeterminación) se formula simplemente como uno más de los diferentes principios rectores sin que se concrete ni materialice posteriormente en el articulado de la Ley 16/2014. Se trata, en definitiva, de un principio rector más que, junto con los otros, tienen un contenido genérico. Se trata, además, de principios que deben regir necesariamente la acción exterior de cualquier poder público en la medida en que son principios que informan la sociedad internacional actual. La promoción de la paz, la no violencia, la seguridad humana o la solidaridad, principios rectores igualmente de la acción exterior catalana, constituyen un buen ejemplo de ello.

A juicio del TC, la inconstitucionalidad del inciso aludido también se relaciona con el hecho de que se trata de un principio que no se vincula con el ejercicio de las competencias e intereses autonómicos, y de ahí que no tenga mucho sentido que el artículo 3 de la Ley 16/2014 lo defina como uno de los principios rectores de la acción exterior de Cataluña. El EAC, en su artículo 193.2, alude a “[...] la capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se derivan directamente de sus competencias”, cosa que, para el TC, no sucede en el supuesto planteado. Ahora bien, también es cierto que la gran mayoría de principios rectores de la acción exterior a los que alude el artículo 3 no se vinculan con el ejercicio *ad extra* de las competencias que *ad intra* tiene atribuidas la Generalitat de Cataluña,²⁹ y, sin embargo, el TC, dado su contenido genérico y programático, considera que no condicionan la política exterior del Estado y, por ello, se ajustan al texto constitucional. El TC parece hacer una interpretación muy laxa del resto de principios rectores de la acción exterior catalana, sin que la falta de relación con las competencias atribuidas *ad intra* suponga un problema de constitucionalidad ni tampoco

29. Como ejemplo podemos aludir al apartado f) del artículo 3, que alude a la promoción de la paz, a la no violencia, a la seguridad humana, a la solidaridad, al desarrollo sostenible, a la soberanía alimentaria, a la lucha contra el cambio climático, al respeto mutuo entre los pueblos, a la erradicación de la pobreza y a la protección de los derechos humanos como principios rectores. Dichos principios no están ligados directamente con el ejercicio de los intereses o competencias autonómicas.

impliquen una interferencia en la acción exterior del Estado, mientras que sí otorga una gran relevancia a una cuestión puntual como es el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos.

La inserción de este punto en la ley catalana de acción exterior responde claramente al momento político actual que vive Cataluña, que pretende también un reconocimiento internacional de las tesis favorables al derecho a decidir su futuro político como pueblo. De ahí seguramente el interés en afirmar que uno de los principios rectores de la política exterior catalana sea el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos. La declaración de inconstitucionalidad de este punto responde también a la lógica de las distintas sentencias dictadas por el TC en las que considera contrarias a la Constitución distintas resoluciones y leyes del Parlamento de Cataluña relacionadas con el “proceso soberanista”. En este contexto, el TC no podía pasar por alto el reconocimiento claro y expreso de una cuestión que, en el ámbito interno, considera inconstitucional, y de ahí la declaración de inconstitucionalidad de este inciso del punto (e) del artículo 3 de la Ley 16/2014. Ninguno de los dos votos particulares formulados cuestiona la decisión adoptada por el pleno en relación con este aspecto, en lógica con el hecho de que, hasta el momento, el TC ha adoptado siempre por unanimidad todas las resoluciones en las que ha declarado inconstitucionales las decisiones adoptadas por Cataluña en relación con el “proceso soberanista”.

2. *El establecimiento de relaciones con el cuerpo consular presente en Cataluña*

El TC también declara inconstitucional el inciso (e) del artículo 26 de la Ley 16/2014 al entender que otorgar al Gobierno catalán la facultad de “establecer relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña [...]” y de “[...] promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países, como una forma de potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña”, supone un ejercicio del *ius legationis* que es competencia exclusiva del Estado.

Para el TC, solo el Estado, como único sujeto de derecho internacional y conforme a lo dispuesto en el Convenio de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, es competente para establecer relaciones institucionales y de representación con los consulados de otros países. A juicio del tribunal, el

precepto anulado enuncia “[...] una clara relación bilateral entre el Gobierno de la Generalitat y los cuerpos consulares de otros Estados en abierta contradicción con la competencia exclusiva del Estado en esta materia *ex art. 149.1.3 CE*” (FJ 9).

La posición que asume el pleno del TC hace una interpretación del precepto que se anula que no tiene relación con el contenido mismo del inciso en cuestión. Además, se contradice con lo dicho por el propio TC en el Auto 122/2015, de 7 de julio, que levantaba la suspensión cautelar de determinados preceptos impugnados. El voto particular formulado por el magistrado Xiol Ríos a la misma sentencia pone de relieve la falta de coherencia y de razonamiento del pleno del TC en este punto.

En efecto, no tiene sentido afirmar que el inciso e) del artículo 26 implica el reconocimiento de un *ius legationis* de la Generalitat que supone la asunción “[...] de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde por ser propia del Estado [...]”. Y tampoco se entienden los motivos (que no detalla ni expone) que llevan al TC a afirmar que el establecimiento de relaciones consulares “[...] puede suponer un condicionamiento o menoscabo para la política exterior del Estado español”.

El inciso al que nos referimos no alude al establecimiento de relaciones diplomáticas (el TC equipara de forma errónea el cuerpo consular con el concepto de “legación”, que es un tipo de representación diplomática) por parte de la Generalitat, sino que simplemente hace referencia al establecimiento de relaciones institucionales (y, por tanto, políticas) de la Generalitat con el cuerpo consular situado en Cataluña (Barcelona cuenta con un número importante de consulados generales de muchos países que sí ejercen una cierta función política) con el que haya fuertes intereses y vínculos socioeconómicos y culturales. No se pretende que Cataluña gestione directamente con otros países el establecimiento de consulados en su territorio, sino que únicamente se alude a su promoción sin que ello suponga cuestionar que en su establecimiento intervenga el Estado como único sujeto de derecho internacional.³⁰ No hay, como afirma el TC erróneamente, relación de bilateralidad entre el Gobierno

30. En relación con esta cuestión, la abogada de la Generalitat afirmó en sus alegaciones que el inciso impugnado no implicaba el ejercicio de funciones consulares ni suponía que la Generalitat pudiese sustituir al Gobierno estatal en la decisión sobre el establecimiento de relaciones consulares con otro Estado. La promoción de nuevos consulados prevista en el

catalán y los cuerpos consulares de otros Estados, puesto que solo se plantea el establecimiento de relaciones institucionales que, en línea con lo dispuesto en el artículo 193 EAC, pueden suponer perfectamente la defensa y promoción de los intereses y competencias de la Generalitat.

Las incoherencias y la falta de razonamiento del propio TC son expuestas por el magistrado Xiol Ríos en su voto particular a la sentencia. Así, se observa acertadamente que no se entiende que en el Auto 122/2015, de 7 de julio, el pleno levantara la suspensión de todo el artículo 26 al no advertir que su aplicación pudiese “[...] ocasionar perjuicios para la dirección y puesta en ejecución de la política exterior del Estado [...]” al considerar que este precepto se ligaba claramente a la promoción de los intereses y competencias autonómicas y luego en la sentencia afirmar, sin un razonamiento detallado y consistente, que el inciso e) suponía un menoscabo y un condicionamiento para la política exterior del Estado.³¹ Para Xiol Ríos, resulta evidente que el inciso declarado inconstitucional no alude al establecimiento de relaciones consulares, sino de “relaciones institucionales con cuerpos consulares foráneos”.

Es práctica común que los presidentes y miembros de gobiernos autonómicos mantengan relaciones institucionales con los cónsules radicados en su territorio para tratar temas variados de interés común, y ello en ningún caso implica un ejercicio del *ius legationis* o un menoscabo de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. En este sentido, seguramente lo que la Ley 16/2014 hace es aludir a la práctica existente hasta el momento. La interpretación hecha por el TC pone de manifiesto no solo una incoherencia en sus argumentos, sino también una visión totalmente distorsionada de los preceptos que no tiene fundamento ni atiende a la dicción literal ni a la realidad de los artículos impugnados.

precepto no suponía objetivamente la atribución a la Generalitat de función decisoria alguna sobre esta cuestión.

31. De forma crítica, el magistrado alude a la tendencia reciente del TC a la hora de resolver conflictos de competencia a afirmar, sin mayor razonamiento, que una cuestión menoscaba o condiciona la competencia estatal para así declarar la inconstitucionalidad de preceptos autonómicos. Así, afirma que “[...] el menoscabo se afirma de forma apodíctica, sin concretar las razones por las cuales el hecho de que la Generalitat de Cataluña potencie las relaciones bilaterales a través de una oficina consular puede condicionar la política exterior del Estado” (punto 3 del voto particular).

3. *La diplomacia pública*

El TC considera, finalmente, contrarias a la Constitución las referencias que se hacen en distintos apartados de la Ley 16/2014 a la diplomacia pública de Cataluña. En concreto, se declaran nulos los apartados i) a l) del artículo 2 (definen los conceptos de diplomacia pública, de diplomacia cultural, de diplomacia económica y de diplomacia deportiva); la misma expresión “diplomacia pública de Cataluña” que rubrica el capítulo I del título IV de la Ley y el artículo 38 relativo a la coordinación por parte de la Generalitat de las distintas actividades de diplomacia pública que se lleven a cabo.

El apartado i) define la diplomacia pública como “cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia efectiva y positiva en la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Cataluña en el exterior”.³² A continuación dicho concepto se adjetiva como “cultural” (apartado j) al buscar la proyección internacional de la cultura, de la industria cultural y de la lengua catalana; como “económica” (apartado k) al buscar que Cataluña exporte y que sea destino de inversiones, así como un destino turístico de referencia y también en el campo de la investigación y la innovación, y como “deportiva” (apartado l) al buscar el reconocimiento internacional del deporte catalán.

Resulta evidente de lo expuesto que la diplomacia pública pretende, sin que ello implique la asunción de obligaciones internacionales, la proyección exterior de los intereses y competencias autonómicos, figura que encuentra acomodo en el mismo artículo 200 EAC, que regula la proyección internacional de las organizaciones de Cataluña.³³ Solo se pretende la promoción exterior de la cultura y la lengua, la economía y el deporte catalán sin que objetivamente ello haya de tener trascendencia alguna para el Estado y para su política exterior. De hecho, desde 2002 la Generalitat cuenta con un organismo público

32. En sus alegaciones, la abogada de la Generalitat señaló que, desde hace más de treinta años, existen entidades públicas y privadas en Cataluña dedicadas a la diplomacia pública, como el Centre Unesco Catalunya, el Patronat Catalunya Món-Consell de la Diplomàcia Pública de Catalunya (que posteriormente pasó a denominarse Diplocat) o Casa Asia (que cuenta con la participación del Estado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

33. El inciso final de este artículo fue objeto de impugnación ante el TC mediante el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, que fue desestimado en la STC 31/2006, de 28 de junio.

como el Institut Ramon Llull cuyo objetivo es la promoción exterior de la lengua y cultura catalanas, y desde 2008 existe la agencia ACCIO, creada por la propia Generalitat y dirigida al fomento de la innovación y la internacionalización del tejido empresarial catalán, que cuenta con una red de apoyo de 39 oficinas exteriores de comercio y de inversiones.

De forma totalmente incomprensible, y en una interpretación del artículo 149 CE sin un fundamento claro y razonado, el TC reconduce el concepto de “diplomacia pública” al de “relaciones diplomáticas” entre Estados cuando, a la luz del Convenio de Viena de 18 de abril de 1961 sobre relaciones diplomáticas y del Convenio de Viena de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares, ello no es posible. No se entiende además que el TC afirme, sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 200 EAC y el propio tenor de los apartados señalados, que la diplomacia pública se “[...] configura como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalitat y cuyos destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho internacional, a tenor de las finalidades que se persigue”.³⁴ Este no es el concepto de diplomacia pública que utiliza el propio Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación.³⁵

La declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 16/2014 relativos a la diplomacia pública fue objeto de dos votos particulares en los cuales se pone de manifiesto el desacuerdo de tres magistrados con la decisión adoptada por el pleno. Por una parte, la magistrada Asua Batarrina formuló un voto particular al que se adhirió el magistrado Valdés Dal-Ré en el que cuestionaba únicamente la decisión del pleno en relación con la diplomacia pública. Por otra parte, y como hemos visto anteriormente, el magistrado

34. En el Auto 122/2015, de 7 de julio, se mantuvo la suspensión de estos apartados con unos argumentos muy duros y exagerados en los cuales el propio TC no tuvo en cuenta que el propio artículo 200 EAC daba cobertura a la figura y al contenido de la diplomacia pública (ver FJ 5 del auto).

35. Este concepto se vincula con la capacidad de un actor internacional de influir y de persuadir a otros actores internacionales. No se pretende, por tanto, el establecimiento de obligaciones jurídicas ni es exclusivo de los sujetos de derecho internacional. El propio Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la directora general de Medios y Diplomacia Pública, lo define como “[...] la capacidad de comunicar, de tejer alianzas para, en un último término, conseguir una mayor influencia en la escena global [...]”. (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*, 7).

Xiol Ríos también formuló otro voto particular en el que, junto con otros aspectos de la sentencia, también cuestionaba la decisión del pleno sobre la competencia de la Generalitat para desarrollar y coordinar iniciativas de diplomacia pública.

Los dos primeros magistrados aludidos, si bien comparten que la denominación “diplomacia pública” es improcedente y equívoca al incidir en la competencia exclusiva del Estado “[...] en lo relativo al servicio de diplomacia exterior”, consideran que su contenido forma parte de lo que se denomina “paradiplomacia”, que se vincula a la proyección exterior de las competencias e intereses de la Generalitat. El hecho de que los potenciales destinatarios de las actuaciones de la Generalitat sean sujetos de derecho internacional no puede, a su juicio, determinar la inconstitucionalidad de los preceptos. Asimismo, los dos magistrados no entienden que el pleno “haya sido tan drástico” al declarar la inconstitucionalidad de los artículos señalados, pues “[...] solo pretenden definir el tipo de relaciones que la Generalitat de Cataluña puede dirigir y coordinar como ‘actor internacional activo’” y concluyen afirmando que la declaración de inconstitucionalidad aludida abunda en “[...] una concepción reduccionista de la acción exterior de las Comunidades Autónomas”.

En su voto particular, el magistrado Xiol Ríos considera que el concepto de “diplomacia pública” no es equiparable al de “relaciones diplomáticas”, sino que se reconduce al fenómeno de la “paradiplomacia global” que desarrollan los entes que carecen de subjetividad internacional. Este tipo de relaciones “[...] comprenden los contactos políticos y administrativos que entablan los actores internacionales (estatales, subestatales y no estatales) con el objetivo de promover los intereses propios”. La paradiplomacia o protodiplomacia pretende normalmente la promoción y defensa de intereses políticos, culturales o económicos, lo cual en ningún caso es equiparable al establecimiento de relaciones diplomáticas. Xiol Ríos observa finalmente que la paradiplomacia de las regiones se enmarca en el cambio que se ha producido las últimas dos décadas de la arquitectura internacional, en la cual actúan nuevos actores internacionales “[...] desbordando las nociones más clásicas del Derecho y de las relaciones internacionales”. De forma crítica, Xiol Ríos observa que “hubiera sido positivo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional integrase en su argumentación esos avances habidos en las últimas décadas” optando por una visión más generosa de la proyección exterior de las CCAA.

7. Consideraciones finales

Con mayor o menor intensidad, las CCAA han ido desarrollando a lo largo de los últimos años actividades muy variadas que han supuesto una clara proyección al exterior de sus competencias e intereses. Parece lógico que el Estado, con el objetivo de articular de manera coherente la acción exterior de todos los sujetos que dan forma a la acción exterior del Estado, adoptase la LASEE y la LTOAI. Sin duda, ambas leyes cubren un vacío legal que existía y buscan, a través del establecimiento de distintos instrumentos de control y coordinación del Estado, ordenar la acción exterior de las Comunidades Autónomas en la medida en que estas son sujetos de la acción exterior del Estado.

Desde la perspectiva de un posible vaciamiento de las competencias autonómicas a través de la nueva potestad de control y supervisión que ambas leyes confieren al Estado, no tanto la LTOAI como la LASEE presentan aspectos que ponen de relieve una desconfianza del Estado hacia la proyección exterior de las CCAA. El propio Consejo de Estado y el Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña han criticado que, a través de una ley ordinaria, se pretenda limitar la proyección exterior autonómica mediante su sometimiento a las directrices que fije el Estado y del diseño de distintos instrumentos de control. La LASEE responde a una concepción omnicomprensiva de la acción exterior del Estado que parece no ser muy respetuosa con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la medida en que puede implicar una subordinación de la acción exterior autonómica a la del Estado cuando ni la Constitución ni los Estatutos de autonomía lo prevén. De esta manera, se produciría un reforzamiento de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales que claramente podría condicionar la proyección exterior de las Comunidades Autónomas.

En esta línea, la STC 85/2016 hace un análisis formal de las potestades de coordinación que la LASEE atribuye al Estado para afirmar la posibilidad de que el Estado coordine la acción exterior autonómica con el fin de evitar perjuicios a la acción exterior del Estado. No entra, sin embargo, en el análisis de los efectos negativos que esta potestad que se reconoce al Estado (que complementa, por tanto, el contenido del artículo 149.1.3º CE elaborado hasta el momento) puede tener en el ejercicio de competencias autonómicas y si ello puede suponer un menoscabo de las mismas. Así pues, el TC reconoce y otorga al Estado una facultad de intervención no prevista en el texto constitucional

que puede derivar en una injerencia en el ejercicio de las competencias e intereses autonómicos.

La impugnación por el Estado de la Ley 16/2014, basada en unos argumentos muy duros y exagerados que no tienen en cuenta la jurisprudencia constitucional elaborada en materia de acción exterior por el TC hasta el momento, pondría de relieve igualmente una voluntad del Gobierno del Estado de limitar la acción exterior de las Comunidades Autónomas y de reforzar su competencia en materia de relaciones internacionales. A través de la STC 228/2016, el TC reconduce los argumentos del Gobierno y afirma la constitucionalidad de la práctica totalidad de la ley impugnada si bien, en la argumentación que le lleva a la declaración de inconstitucionalidad de determinados apartados y de un artículo de la Ley 16/2014, se hace un razonamiento criticable y que pone de manifiesto una clara falta de consistencia de los argumentos que se utilizan.

La equiparación que hace el TC entre el “derecho a decidir de los pueblos” y el “derecho a la libre determinación de los pueblos” resulta discutible, como también lo es que se pueda considerar que la inserción del reconocimiento de este derecho entre los principios rectores de la acción exterior de Cataluña, dado su carácter programático que carece de concreción en el articulado de la ley impugnada, afecte e interfiera en la política exterior del Estado. Seguramente el reconocimiento del derecho a decidir como principio rector de la política exterior catalana no se vincula estrictamente con el ejercicio de competencias e intereses autonómicos, pero tampoco existe esta vinculación respecto de la mayoría de principios rectores de dicha acción exterior y, sin embargo, el TC no los declara contrarios a la Constitución. Ello refleja una falta de coherencia por parte del TC.

La equiparación que hace el TC del establecimiento de relaciones institucionales con los consulados presentes en Cataluña con el *ius legationis* del Estado pone de relieve igualmente una visión distorsionada de los preceptos que anula que no responde a la literalidad de los mismos. El TC considera de forma errónea que se pretenden establecer relaciones diplomáticas con terceros países cuando no es así. Se vuelve a poner de manifiesto una falta de solidez en los argumentos del TC, que solo se justifican con la existencia de una clara voluntad de dicho órgano jurisdiccional de limitar una acción exterior autonómica que es perfectamente compatible con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía.

En último término, la hostilidad del TC y la inconsistencia de sus razonamientos en relación con la acción exterior autonómica se vuelven a poner de manifiesto al equiparar la diplomacia pública de Cataluña y sus manifestaciones con las relaciones diplomáticas que son de titularidad estatal cuando ello no es posible. La diplomacia pública es un reflejo de la proyección de los intereses culturales, económicos y deportivos de Cataluña hacia el exterior que no implica *per se* condicionar e interferir en la acción exterior del Estado.

De todo lo expuesto se observa, por tanto, una tendencia reciente que se ha desarrollado en el plano legislativo y jurisprudencial dirigida a establecer nuevos límites y condicionamientos a la proyección exterior de las competencias e intereses autonómicos que implican una relectura interesada de la Constitución. Parece que lo que se pretende es reforzar la acción exterior del Estado en detrimento de la de las Comunidades Autónomas. Para evitar suspicacias por parte de las CCAA y para dar mayor solvencia a los argumentos esgrimidos por el Estado hubiese sido deseable una mejor técnica legislativa y una mayor precisión de los conceptos utilizados por la LASEE, puesto que se condicionaba el ejercicio de competencias previstas en los Estatutos de Autonomía. Asimismo, el TC debería haber expuesto de forma más coherente los argumentos utilizados para limitar la proyección exterior de las competencias autonómicas para así atenuar la crítica de que quizás lo que se pretende es hacer una nueva lectura del contenido del artículo 149.1.3º que implicaría un reforzamiento de la acción exterior del Estado central en detrimento de la desarrollada por las CCAA.

Bibliografía

- Andrés Sáenz de Santamaría, P. “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”. *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional I* (1997): 113-203.
- Andrés Sáenz de Santamaría, P., J. Díez-Hochleitner, y J. Martín y Pérez de Nanclares, dir. *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*. Pamplona: Civitas, 2015.
- García Pérez, R. “La proyección internacional de las Comunidades Autónomas en la Ley de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado: autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 27 (2014).

- , dir. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. “La Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales: una nueva regulación para disciplinar una práctica internacional difícil de ignorar”. *Revista Española de Derecho Internacional* 67, n.º 1 (2015): 13-60.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La Diplomacia Pública como reto de la política exterior*. Madrid: Escuela Diplomática, 2014.
- Pons Ràfols, X. “La acción exterior de la Generalitat, los recientes desarrollos legislativos estatales y la nueva Ley catalana de Acción Exterior y de relaciones con la Unión Europea”. En: *Acción Exterior y Comunidades Autónomas*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms (2015): 45-125.
- . “Legalidad internacional y derecho a decidir”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 27 (2014): 1-87.