

II.2. EL DEBATE SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Rafael Bustos

Sumario: 1. La Constitución y los Estatutos de primera generación. La STC 65/1994. 2. Los nuevos Estatutos de Autonomía. 3. La nueva regulación de las relaciones internacionales. 3.1. La ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado. 3.2. El *Projecte de Llei de l'Acció exterior de Catalunya*. 3.3. El proyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 4. Conclusiones.

1. La Constitución y los Estatutos de Autonomía de primera generación. La STC 165/1994

La Constitución es absolutamente clásica al distribuir competencias en la materia *relaciones internacionales*. Probablemente regula la cuestión desde la única perspectiva posible en la España de 1978. A lo largo de su texto cualquier mención a lo exterior o a lo internacional es encargado al poder central (*vid.* arts. 93 a 96, 97, 149.1.3^a, 149.1.10^a, 149.1.16^a, etc.). Cualquier intento en la constituyente de romper esta lógica, representados por las hábiles alocuciones de Heribert Barrera o por las muy trabajadas e inteligentes enmiendas defendidas por Monreal Zía, encontraron una oposición frontal en los planteamientos tradicionales expuestos por Herrero de Miñón con su solidez habitual.

Sin embargo, la regulación constitucional devino anticuada prácticamente desde su inicio porque la materia que pretendía regular cambió a una velocidad vertiginosa, sobre todo, a partir del ingreso en la UE y de las transformaciones vinculadas a la globalización. Por ello, la regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas hay que buscarla no tanto en las normas originales, y en la mente de un constituyente que no podía preveer lo que acabaría ocurriendo, cuanto en el *federalizing process* entendido como el proceso permanente de búsqueda de equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas. Un proceso consustancialmente dinámico para adaptarse al tiempo. Tiempo, que en el caso de las relaciones internacionales de los últimos treinta años ha transcurrido a una velocidad inusitada.

El punto de partida conceptual es que las “relaciones internacionales” son una materia horizontal. Cualquier aspecto objeto de la actuación pública (lo que podemos llamar las materias competenciales) puede verse sometido a regulación internacional. La concentración de poderes en manos estatales es lógica pues las relaciones exteriores del Estado no pueden venir condicionadas en modo alguno por sus componentes. Este principio no admite discusión en 1978. Tales relaciones, en la España de 1978, están absolutamente alejadas de los intereses directos de los ciudadanos o de las entidades territoriales recién reconocidas. Cuando la realidad de las relaciones internacionales cambia y se extiende a todos los aspectos de la vida diaria, el art. 149.1.3^a se convierte en un factor de concentración de poderes solo equiparable al que la dirección de la economía sería durante la construcción del Estado del Bienestar. En 2014 podemos afirmar, sin grave riesgo de error, que todos los aspectos esenciales de nuestra vida colectiva son objeto de algún tipo de regulación internacional. Ya nada del mundo “internacional” es ajeno a los intereses de los ciudadanos, ni mucho menos al autogobierno de los territorios. Si aplicamos la reserva al Estado de las relaciones internacionales en los mismos términos que previó el constituyente vaciaremos de competencias a las Comunidades Autónomas convirtiéndoles en entes de pura gestión administrativa. El agravante en esta regulación es que la Constitución no hacía una distribución competencial *funcional*, esto es, asignaba la materia como un todo al Estado (así aparece de hecho en la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional) de modo que todas las facultades relativas a la cuestión correspondían al poder central.

El primer paso en la evolución normativa, extraordinariamente tímido, lo constituye la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Algunas previsiones contenidas en los proyectos de Estatutos pasaron el filtro parlamentario. Estas previsiones, básicamente eran de cuatro tipos y no estaban incluidas en todos los Estatutos: el derecho a ejecución de tratados en el ámbito de sus competencias (reconocido con respecto al Derecho comunitario con la STC 252/1988, de 20 de diciembre, asunto “carnes frescas”); el derecho a ser informadas en la elaboración de tratados (excluyéndose el derecho a expresar su opinión); el derecho a instar la celebración de tratados (siguiendo la fórmula de la iniciativa legislativa impropia) y la emisión de informe parlamentario previo para determinados casos afectantes a la Comunidad Canaria (derivado de su singularidad territorial y fiscal).

Con este magro panorama se desarrolló la primera etapa del Estado autonómico en lo que a relaciones exteriores se refiere y que abarcará desde la aprobación de los primeros estatutos en 1979 hasta el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006. Veintisiete años de experiencia que han dado lugar a una realidad empírica difícil de clasificar.

El marco constitucional es determinado en la práctica, tras unos comienzos muy titubeantes, en la STC 165/1994, de 26 de mayo, asunto “Oficina vasca en Bruselas”. En esta capital decisión, el Tribunal Constitucional asume buena parte de los planteamientos que los internacionalistas, sobre todo, llevaban defendiendo desde la aprobación de la Constitución. Igualmente recoge algunas de las menciones asistemáticas realizadas a la cuestión en su jurisprudencia

sobre la ejecución y desarrollo del derecho comunitario desde la recién citada STC 252/1988.

En esencia la Sentencia va a construirse desde un triple punto de partida: (i) no todo lo exterior es relación internacional a los efectos del art. 149.1.3ª CE; (ii) no toda actividad pública afectada por un elemento de internacionalidad, por una conexión exterior (especialmente si es comunitario), se convierte automáticamente en competencia exclusiva del Estado; (iii) el ejercicio de sus competencias y la defensa de los intereses que le son propios a las Comunidades Autónomas puede exigir o aconsejar la realización de actos en el exterior o de actos que pueden tener efectos en el exterior.

Con estas premisas el Tribunal Constitucional procede a realizar la delimitación funcional de la que el art. 149.1.3ª CE carecía y que no podía seguir las técnicas usadas en el resto del precepto (legislación/ejecución; bases/desarrollo). Las funciones reservadas al Estado serán las sometidas al Derecho Internacional Público; esto es, la subjetividad internacional del Estado en exclusiva y con ello la conclusión de tratados, la representación exterior del Estado y la responsabilidad internacional. Junto a estas tres funciones, determinadas jurídicamente por estar sometidas al Derecho internacional, incluye aunque dando un salto interpretativo que en su día criticamos, “la dirección de la política exterior”.

Leyendo la Sentencia, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, se venía a consagrar la constitucionalidad de aquella actividad autonómica en el exterior en ejercicio de sus competencias, o en defensa de los intereses que les son propios, siempre y cuando no supongan ni la asunción de las funciones reservadas a los sujetos de Derecho Internacional (tratados, representación exterior y asunción de la responsabilidad internacional), ni interfirieran en la *dirección de la política exterior*. En esta conceptualización sólo el último de los aspectos plantea problemas serios pues qué se entienda por política exterior no es baladí. Pero tampoco cuál es la extensión de la función de “dirección” que en la propia sentencia se equiparó al concepto de “coordinación”.

En virtud de esta decisión, la creación de una Oficina Vasca en Bruselas no constituía ninguna infracción competencial en cuanto se trata de una actividad exterior que no supone arrogarse personalidad jurídica internacional, ni la representación exterior ni del Estado, ni de una parte de éste, no genera obligación internacional alguna, no interfiere en la política exterior del Estado caracterizada por favorecer la integración europea, se enmarca en la defensa de los intereses de *Euskadi* ante la UE y tiene un efecto positivo en el ejercicio de las propias competencias fuertemente influidas por la normativa comunitaria.

A partir de esta distribución jurisprudencial de las competencias, los entes autonómicos desarrollaron actividades en el exterior de lo más variado. Estas actividades son difícilmente sistematizables pese a los indudables esfuerzos realizados en tal sentido por algunos autores.

Sea como fuere, lo cierto es que en el año 2000 la presencia de las Comunidades Autónomas en el exterior estaba ya más que asentada y operaba en una suerte de universo anómico. La intensidad de tal presencia era también extremadamente variable, si bien podía apreciarse un claro mayor interés de algunos

entes territoriales en esta. En tal sentido, y como es habitual, las Comunidades Autónomas vasca y catalana tenían un papel claro de liderazgo, pero algunas Comunidades Autónomas como la andaluza o la gallega, en lo relativo a la relación con las comunidades de emigrantes en el extranjero, también podían considerarse sobresalientes.

En el marco de la UE, aunque no constituye el objeto de estas páginas, la evolución resultó espectacular con el desarrollo de instrumentos de cooperación horizontal y vertical que han permitido una participación (con muchas sombras) autonómica tanto por sí mismas como a través del Estado en los asuntos relacionados con la UE a través de la red de conferencias sectoriales y de la función coordinadora y directora que acabaría asumiendo la hoy CARCE. Lo que esta evolución muestra, y quiero destacar ahora, es que la asunción de un esquema de cooperación leal abrió las posibilidades de participación con respeto mutuo de los ámbitos competenciales propios de cada ente hasta un punto impensable en los primeros años 90.

2. Los nuevos Estatutos de autonomía

Una nueva etapa comienza con la reforma de los Estatutos de Autonomía iniciada por el nuevo Estatut catalán. Este proceso nace con algunos pecados originales que no merece la pena examinar aquí, excepto uno. Nos referimos al hecho de que la reforma estatutaria en materia de relaciones exteriores de las Comunidades Autónomas se produce sin la previa reforma constitucional. Este pecado lastra, a nuestro juicio, espectacularmente la reforma. Si bien coincidimos, en su día, con el profesor ALBERTÍ en que afrontar la reforma estatutaria sin la previa reforma constitucional podía ser una forma útil de adaptar el bloque de la constitucionalidad a las nuevas realidades internacionales y locales, dada la inacción del poder de reforma, la realidad ha demostrado, y la Sentencia del Estatut lo reflejará trágicamente, que esa ausencia de reforma constitucional reducía de raíz las posibilidades de reforma real de los Estatutos. La materia relaciones exteriores no será una excepción. Y no lo será por dos motivos. Por el alcance de la propia reforma y por la lectura que de las mismas realizará la STC 31/2010, de 28 de junio.

Desde el primer punto de vista, la reforma de los Estatutos de Autonomía afrontada oscila entre una codificación de la práctica existente y una regulación de aspiraciones que no correspondía regular al Estatut. Siguiendo la estructura y contenido del Estatut catalán la regulación estatutaria en las sucesivas reformas va a contener los siguientes aspectos.

Una delimitación de los objetivos generales de la política exterior autonómica. La constitucionalización de estos objetivos y la inclusión de parámetros de justicia es una manifestación, presente en los últimos movimientos constitucionales del mundo, de un proceso de progresiva extensión de los valores de convivencia propios de la política interior a la política exterior de los Estados. Esta delimitación de objetivos parece particularmente relevante para esta exposición porque pone de relieve que los objetivos de las actividades exteriores

autonómicas no son, por definición no tienen por qué serlo, idénticos a los de la política exterior del Estado. Pero el hecho de que no sean idénticos no quiere decir que sean incompatibles. Así, el fomento de la cooperación interterritorial será un objetivo recurrente en algunos estatutos y lógicamente no tiene por qué ser un objetivo propio de los objetivos de política exterior nacionales, como lo serán las especiales relaciones con las comunidades de emigrantes en el exterior o la promoción de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

Una clara distinción entre la acción exterior propiamente dicha y la acción en el ámbito de la UE. Esta distinción era urgente y estaba claramente establecida en la jurisprudencia. El que los Estatutos suplan la laguna que supone la ausencia de reforma constitucional en este punto debe ser bienvenido.

Una sistematización de la acción exterior autonómica. O si se quiere una codificación de la práctica existente que podemos ordenar a partir de dos categorías: las actividades realizadas directamente por la Comunidad Autónoma, y las actividades reservadas al Estado pero en las que se permite a las Comunidades Autónomas o bien tener presencia directa, o bien participar en las relaciones internacionales del Estado.

a) Actividades realizables directamente por las Comunidades Autónomas

Los Estatutos recogen hasta cuatro posibilidades: los convenios de colaboración; las oficinas en el exterior, las actividades de fomento en el exterior y la cooperación interregional y al desarrollo.

Los convenios de colaboración presentan indudables cuestiones conceptuales. Es evidente que no puede tratarse de verdaderos acuerdos o tratados internacionales, pero los Estatutos no suelen contener referencia alguna a la naturaleza (estatal o no) del resto de partes firmantes, y sólo esporádicamente se regulan los procedimientos concretos que han de seguirse para su negociación y conclusión. La naturaleza de estos acuerdos ha sido objeto de estudio doctrinal a partir de la práctica tolerada por el Estado en los últimos quince años. La única conclusión es la enorme heterogeneidad de estos acuerdos debido a la diversidad de interlocutores, denominaciones y contenidos (desde meros acuerdos de intenciones hasta verdaderos acuerdos internacionales como el considerado inconstitucional entre Euskadi y Mauritania en la STC 198/2013, de 5 de diciembre). La regulación estatutaria los vincula, necesariamente, al ejercicio de las propias competencias (no tanto al de los intereses de la Comunidad Autónoma) y se establece la necesidad de cooperación de la administración exterior del Estado; colaboración que, por otra parte, asegurará la debida información mutua y la posibilidad de que los poderes centrales puedan intervenir si la actividad contractual de la Comunidad Autónoma puede afectar a las competencias reservadas a los poderes centrales.

Una segunda fórmula de actuación autonómica será la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan oficinas en el exterior “para la promoción de sus intereses”. Ningún problema competencial, *a priori*, plantean estas normas pues recogen la habilitación contenida en la STC 165/1994, de 5 de

mayo. Igualmente correcta es la referencia a la *promoción de intereses* más que al ejercicio de competencias. Parece adecuado que los acuerdos de colaboración deban vincularse necesariamente a competencias, mientras que las oficinas en el exterior (que no implican conclusión de acuerdos ni asunción de obligación alguna aunque sea de *soft law*) tienen una función más amplia y difusa vinculada no tanto a las competencias como a los intereses de la Comunidad Autónoma y, en particular, a su promoción en el exterior.

En tercer lugar, los Estatutos regulan los cuatro ámbitos materiales esenciales de la actuación exterior de la Comunidad Autónoma en la práctica y, por ello, objeto de más atención: las actividades de fomento o promoción en el exterior de la Comunidad Autónoma; la cooperación transfronteriza; la cooperación interterritorial (que incluirá la cooperación informal; la cooperación interterritorial en sentido estricto regulada por el Protocolo 2 del Convenio Marco de Cooperación transfronteriza y la cooperación territorial en el marco del Derecho comunitario prevista en el Reglamento 1082/2006); y la cooperación al desarrollo.

b) Actividades reservadas al Estado con presencia autonómica

Las otras dos actividades internacionales realizables por los entes territoriales pueden realizarse bien por sí mismas por las Comunidades Autónomas, con autorización de los poderes centrales; o bien a través de los órganos estatales.

Respecto a la primera de las cuestiones, algunos Estatutos prevén incluso que la Comunidad Autónoma participe en determinadas organizaciones u organismos internacionales. Tal es el caso, muy singularmente, de la UNESCO. Pero, a pesar de esa obligación estatutaria, la decisión última debe corresponder al Estado que es quien ostenta la representación internacional ante dichas organizaciones.

Cuestión diferente es la presencia de la Comunidad Autónoma en otro tipo de organizaciones u *organismos* internacionales de carácter regional. La proliferación de este tipo de sedes de encuentros, sobre todo en el ámbito europeo, ha sido realmente espectacular. En este tipo de organizaciones habría que diferenciar dos situaciones. Por un lado, aquellas que son verdaderas organizaciones internacionales o que se integran de algún modo en una *organización internacional*, en cuyo caso el consentimiento estatal sería necesario bien en el seno de la propia organización internacional, bien mediante la ratificación del texto que la crea, bien mediante su autorización expresa a participar. Por el otro, aquellas otras en las que se desarrollan actividades no sometidas al Derecho internacional, en particular sin condicionar la política exterior del Estado y sin pretender una representación exterior de la Comunidad Autónoma diversa de la realizada por el Estado y, por tanto, constituyen contactos de *mero relieve internacional* que suponen actividades todas ellas permitidas a los entes territoriales.

Un tercer ámbito sería la presencia autonómica en el ejercicio estatal de sus propias competencias en materia de *conclusión de tratados*. Así, los Estatutos prevén la obligación estatal de informar a las autoridades autonómicas de la celebración de tratados que afecten a cada Comunidad Autónoma, pudiendo las

autoridades autonómicas enviar cuantas observaciones les parezcan oportunas e incluso solicitar la integración de representantes autonómicos en las delegaciones estatales negociadoras. Estos preceptos, sin embargo, no prevén ni cuándo ha de producirse la información, ni cuáles son los cauces para la misma, ni las vías para expresar las propias opiniones, ni el posible nacimiento de obligación alguna para los poderes centrales frente a las sugerencias o peticiones de integración de representantes autonómicos. Algo parecido ocurre respecto al “derecho a instar la celebración de un tratado” reconocido en la primera generación de Estatutos de Autonomía aprobados en los años 80.

Como puede observarse, la regulación estatutaria sistematiza lo existente y pretende que el Estado confiera una mayor presencia a los entes territoriales en sus relaciones internacionales. Sin embargo, y esto será puesto de manifiesto por los párrafos correspondientes de la STC 31/2010, el problema de fondo no está resuelto porque no puede resolverse sólo en los Estatutos de Autonomía. En la citada decisión se declaró la constitucionalidad de los preceptos impugnados en materia de acción exterior porque o bien se presuponía o bien se hacían referencias expresas a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales. Y si bien los límites derivables de esta competencia para las Comunidades Autónomas son muy claros cuando hablamos de relaciones sometidas a derecho internacional público, no lo son cuando hablamos de dirección de la política exterior. Por ello, la STC 31/2010 es desestimatoria en este punto. Porque las previsiones contenidas en el Estatut estarán limitadas por la competencia de dirección de la política exterior del Estado. Pero qué sea la dirección de la política exterior del Estado desde una perspectiva competencial no se estableció en la sentencia.

La solución definitiva de esta cuestión requería una normativa estatal clara por lo que la legislación sobre acción exterior debe ser, en principio bienvenida, si bien el análisis de la misma nos trae algunas sombras.

3. La nueva regulación de las relaciones internacionales

Tres textos han iniciado su tramitación en los últimos meses. Sólo uno de ellos ha sido ya aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados, mientras que los otros dos están actualmente embarrancados en su *iter* parlamentaria tras superar sendas enmiendas de totalidad. El primero es la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado; ley 2/2014 de 25 de marzo. Los otros dos son el proyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales y el *Projecte de llei, de l'Acció Exterior de Catalunya*.

3.1. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado

La Ley de Acción exterior es la culminación con éxito de un intento que había fracasado en la cuarentena de ocasiones anteriores en que se plantearon anteproyectos o simplemente propuestas genéricas de regulación. Respecto a su tramitación sólo algunas afirmaciones generales. La primera es que no fue avo-

cada al Pleno del Congreso. Lo que, con independencia de que la reglamentación parlamentaria lo permita, puede considerarse un error desde el punto de vista de la visibilidad de la discusión parlamentaria de un texto sin duda importante. La segunda es que el Informe del Consejo de Estado era muy crítico con los contenidos del anteproyecto, en aspectos muy sustantivos que se mantuvieron en el texto (desde la consideración de que determinados preceptos estarían cubiertos por reserva de Ley Orgánica, hasta cuestiones competenciales, pasando por una dura crítica a los conceptos utilizados en la ley). En tercer lugar, debe resaltarse la fuerte oposición no sólo del PSOE, sino de todos los representantes de grupos nacionalistas. Quizás una ley como esta debería haber sido aprobada en el Pleno para dar mayor visibilidad al debate parlamentario y con más consenso para cumplir la función agregativa del procedimiento legislativo en casos tan relevantes como éste. Sin embargo, no por obvio es menos importante recordar que el debate territorial español actual discurre por unos derroteros en los que no es fácil encontrar consensos en una materia de tanta sensibilidad como la afrontada.

Uno de los objetivos declarados de la ley es asegurar que la actuación exterior de otras administraciones en el ejercicio de sus competencias se sujeten a las “directrices, fines y objetivos” establecidos por el Gobierno del Estado en ejercicio de su función de dirección de la política exterior del Estado. En concreto el objeto de la ley es regular la acción exterior del Estado, enumerar sus principios, identificar los sujetos, establecer los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación. Se pretende, en fin, asegurar la coherencia del conjunto de actuaciones en el exterior. Para ello se procede, al comienzo de la ley, a realizar la definición de conceptos claves como Política Exterior o Acción Exterior del Estado. En particular, aunque volveremos enseguida sobre ello, se realiza una definición de acción exterior verdaderamente amplia (de *omnicomprensiva*, concepto *desorbitado* y que supone una *visión universalista que puede resultar desmesurada y difícil de atender en la realidad* la califica el Informe del Consejo de Estado).

El punto de partida lo constituyen las definiciones previas contenidas en el art. 1 de la ley.

POLÍTICA EXTERIOR: 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.
(art. 1.2.a)

Esta definición se aleja de la que defendíamos la doctrina mayoritaria en los años 90 según la cual el concepto de dirección política exterior no podía concretarse si no era en conexión con las relaciones de derecho internacional existentes entre el Estado y otros sujetos de Derecho internacional. Esto es, era algo más que dichas relaciones, pero debía determinarse en cada caso concreto a partir de esas relaciones previamente existentes. La ley se aleja de esta concepción y se acerca a una mucho más amplia y más indeterminada. El concepto utilizado se asemeja mucho más al utilizado en el Voto Particular a la STC 80/2012, de 18 de abril, del magistrado Aragón (al que se adhiere el magistrado Delgado Barrios)

en el caso de la regulación de las federaciones deportivas vascas. La definición adoptada no es una opción inocua desde el punto de vista competencial, pues recordemos que la competencia estatal es “coordinación de la política exterior”. Resulta destacable que siendo este el concepto competencial esencial utilizado hasta ahora, su uso en la ley prácticamente desaparece (como destaca el Consejo de Estado) y es sustituido por el de Acción Exterior que, obviamente, no significa lo mismo.

Acción Exterior (art. 1.2.b): 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 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 ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior.

Este precepto no es fácil de concretar: ¿qué es la Acción exterior? Las actividades en el exterior de los entes públicos en ejercicio de sus competencias. Parece razonable; pero no son actividades que constituyan *a priori* un conjunto *ordenado*. El que constituyan un conjunto ordenado es el objetivo de la ley. Pero en sí mismas no constituyen, o al menos no tienen por qué, un conjunto *ordenado*. Serán un conjunto ordenado si verdaderamente se desarrollan conforme a los principios establecidos en la 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”.

Puede observarse cómo se ha transformado la competencia estatal en la ley. La competencia era, sin duda, “la dirección de la política exterior”. Esto es, coordinar las actuaciones en el exterior que podían poner en peligro las relaciones internacionales sometidas al derecho internacional en la concepción doctrinal mayoritaria en 1996 (y en la de la STC 165/1994). De aquella posición hemos pasado, fundiendo los dos preceptos recién citados, a una competencia para fijar “las directrices, los fines y objetivos establecidos por el Gobierno en ejercicio de su competencia para dirigir 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”.

De una competencia de coordinación hemos pasado a una competencia que abarca fijar *directrices, fines y objetivos* de *cualquier* relación con *cualquier* “actor” (no sujeto) *conforme a un plan previamente establecido* de defensa de los valores e intereses de España en el exterior. El cambio respecto al planteamiento previamente vigente se muestra con elocuencia en el art. 11 cuyos apartados 2 y 3 desarrollan la anterior previsión y establecen:

2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan di-

rectrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

3. *“Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de esta ley.*

Dicho más claramente, y así lo confirmará el resto de la Ley, de una competencia de coordinación hemos deducido una competencia de fijación de bases, regulación reglamentaria, planificación, coordinación y control sobre cualquier acto que se desarrolle más allá de las fronteras estatales. A partir de este inicio la Ley va a ser coherente. Aunque se reconocen las competencias autonómicas, aparecen como competencias claramente subordinadas no sólo a la actividad regulatoria del Estado, sino también al control de las actuaciones de ejecución. Se rompe, así, con cualquier idea de acción exterior independiente de las Comunidades Autónomas que se verá claramente subordinada a los intereses no ya de la política exterior del Estado, sino de su acción exterior.

Con este punto de partida ya podemos realizar una glosa sintética y ordenada de los elementos básicos de la Ley en lo referido a la acción exterior autonómica en torno a cuatro grandes apartados.

PRIMERO. La Ley denota, a nuestro juicio, *una cierta minusvaloración de la importancia de la acción exterior autonómica*. Y ello en dos sentidos.

En el primer sentido, como adelantó el Consejo de Estado, resulta *inadecuada* la igualdad de trato intencionadamente conferida a las entidades locales y a las autonómicas. Su inclusión en el mismo saco de “otros órganos o administraciones públicas” (en la que no hay gran relación entre la actuación del CGPJ y la de una Comunidad Autónoma en cuanto actor exterior –sin entrar a valorar si este precepto no tendría que tener naturaleza orgánica como exigía el Consejo de Estado–) llega al máximo con su regulación conjunta en el art. 11, lo que obliga a contener en un precepto distinto las oficinas exteriores de las Comunidades Autónomas. No alcanzamos a entender en qué pueda parecerse la acción exterior de Salamanca y la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León o el hermanamiento de Sant Cugat con el municipio piemontés de Alba y la promoción de la economía y del turismo en Cataluña.

En un segundo sentido resulta relevante la ausencia absoluta en toda la ley de las prioridades de la acción exterior autonómica. Las referencias a la lengua es al español y “a las otras lenguas”, sin mención alguna a la red de promoción de estas lenguas por ejemplo en el extranjero: parece lícito preguntarse si es razonable regular hoy aspectos del Instituto Cervantes en su papel de promotor de las otras lenguas sin mencionar la cooperación con los institutos creados por las Comunidades Autónomas con lenguas propias. Igualmente, destaca la ausencia de cualquier mención a la cooperación interterritorial y, en especial, la cooperación transfronteriza. Aparentemente la cooperación transfronteriza no es un objetivo prioritario de la acción exterior del Estado cuando constituye

uno de los ejes básicos de la acción exterior de algunas Comunidades Autónomas como la gallega, la castellano-leonesa, o la extremeña. En fin, las relaciones especiales entre regiones con conexiones de todo tipo (las lingüísticas pueden ser las más espectaculares, pero no son las únicas) tampoco aparecen y deberán sujetarse, la ley así lo ordena, a las directrices, fines y objetivos de las relaciones establecidas para el conjunto de España. ¿Qué decir de la interesante, y creo que emocionalmente importante, red de relaciones de las Comunidades Autónomas con las comunidades de emigrantes en el extranjero?

SEGUNDO. *Un sistema de control político previo.* Si se observa el apartado 2 del art. 5, en particular sus incisos segundo y tercero, el apartado 4 del art. 11 y el art. 12 se deduce que cualquier actividad exterior de las Comunidades Autónomas, excepto las desarrolladas en el ámbito de la UE o las visitas realizadas por autoridades inferiores al rango de Consejero del Gobierno autonómico –concesión de la mayoría en la tramitación de la ley en el Senado–, han de ser notificadas con antelación al Gobierno e informadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, en su caso, por el Ministerio de Economía. Informes que versarán sobre la conformidad de la actividad exterior con los principios de la acción exterior del Estado (que incluyen algunos tan poco concretos como el de eficiencia o transparencia) y con la planificación que de ésta haya realizado el Estado. Con esto se ha convertido un deber de información (que era el vigente a partir de la STC 165/1994) en un sistema de control previo sobre la base de criterios que, como hemos visto, son establecidos incluso a nivel reglamentario por el propio poder central. Control previo que realizan los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Hacienda y Administraciones Públicas.

De este control, además, podrán deducirse unas “*recomendaciones sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley*”.

TERCERO. *Una generalización de la concurrencia competencial.* La Ley regula en el Capítulo segundo de su título I los ámbitos de la acción exterior del Estado. Los art. 15 a 32 fijan los 17 ámbitos prioritarios de la acción exterior, esto es, aquellos ámbitos de planificación de la acción exterior que corresponde realizar al MAE. Esta parte de la Ley fue fuertemente criticada por el Consejo de Estado que considera dichos preceptos reglamentistas y rígidos.

En una lectura rápida de estos preceptos se observa que muchos de los “ámbitos de la acción exterior” son a su vez competencias de los entes autonómicos. En virtud de la Ley tales competencias en su dimensión exterior estarán sometidas no a los límites negativos hasta ahora existentes (no incidir negativamente en la política exterior y no constituir relaciones reguladas por el derecho internacional) sino que lo estarán a la legislación básica, la planificación y la coordinación que incluyen informe previo de toda actividad.

Con carácter general resulta también discutible la ausencia de mención a las competencias o intereses específicos de las Comunidades Autónomas. Esto es, la previsión en el nivel legal de los ámbitos en los que la intervención autonó-

mica ha de ser ineludible y en un plano de igualdad (el verbo colaborar que inspiraba la STC 65/1994 ha sido sustituido por el de coordinar y respetar) en la propia definición de la estrategia.

En definitiva, si todos estos ámbitos van a ser objeto de la planificación estatal, de su coordinación y control previo, ¿podrá seguir hablándose de políticas autonómicas propias en materias tan relevantes como turismo, promoción cultural y lingüística; ayuda al desarrollo y fomento de los derechos humanos y la democracia; desarrollo e innovación tecnológica; defensa de los intereses económicos de la Comunidad Autónoma; etc.? En todos estos supuestos las políticas propias de las Comunidades Autónomas podrían desaparecer y ser sustituidas por una política unitaria impuesta por el Estado.

CUARTO. La regulación resulta especialmente discutible en virtud del procedimiento establecido para llevar a cabo *la planificación de la acción exterior del Estado*. Con mucha lógica la Ley establece un sistema de planificación de la acción exterior que se asienta en dos instrumentos como son *La Estrategia de la Acción exterior* y el *Informe de Acción exterior*. La primera se aprueba por el Consejo de Ministros tras ser elaborada por el MAE que *integrará* las propuestas de los distintos ministerios. La participación autonómica consistirá en que el MAE “recabará e *integrará, en su caso,*” las propuestas de órganos constitucionales, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y entidades locales. Si no las integraran, deberá dar explicaciones (motivadas) en función de la adecuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno. Se deberá, así, explicar por qué se rechaza una propuesta autonómica basándose en que es contraria a los principios que unilateralmente ha fijado el propio Gobierno en el mismo texto objeto de elaboración; la tautología inherente a esta regulación resulta muy clara.

Respecto al Informe Anual de Acción Exterior es básicamente un informe de rendición de cuentas elaborado por el MAE, con la participación de todos los órganos que intervienen en la acción exterior, aprobado por el Consejo de Ministros, publicado en el BOE y remitido a las Cortes. En él se incluirán todas las actuaciones exteriores incluidas las de las Comunidades Autónomas. De nuevo la regulación es, en este punto, discutible: el Consejo de Ministros rinde cuentas de las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas y se lo comunica a las Cortes Generales. Dos órganos centrales canalizando la rendición de cuentas de actos autonómicos. Una nueva forma de control político sobre la actividad autonómica es, así, reconocida.

Parecidas afirmaciones pueden hacerse respecto a los órganos específicos creados por la ley: el *Consejo de Política Exterior* y el *Consejo Ejecutivo de Política Exterior*. El primero es el amplio y el segundo constituido en su seno. Su función es el asesoramiento y apoyo al Presidente en las competencias de política exterior. En particular, participa en la elaboración de los instrumentos de planificación con un informe previo. Su composición se establece en la Disposición Final Segunda. Los miembros son: Presidente, Vicepresidente, Ministro de la Presidencia, Ministro de AE, Justicia, Defensa, Hacienda y AAPP, Interior; Fomento, Educación, Cultura y Deporte, de Empleo y de Seguridad Social, Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente;

de Economía y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Igualmente lo será el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. *Podrán* convocarse a altos cargos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales, *en función de los asuntos a tratar*.

Lo mismo se prevé respecto al Consejo Ejecutivo, compuesto por representantes de los distintos ministerios y en las que *podrán participar si así son convocados* los representantes autonómicos.

Esto es, la presencia autonómica en estos órganos queda a la discrecionalidad del Ejecutivo estatal y la intención clara es que sea esporádica.

Dicho en otros términos, la planificación de la acción exterior del Estado, vinculante para la acción exterior de las Comunidades Autónomas, se podrá elaborar, ejecutar y controlar sin intervención real de las Comunidades Autónomas. Sin crear una sede de encuentro, sin prever los criterios objetivos para inadmitir sus pretensiones, esto es, sin tener en cuenta que la elaboración de una acción exterior del Estado no debería desconocer los intereses de la acción exterior propios de las Comunidades Autónomas. Cosa que sí se hace respecto a los asuntos europeos con una remisión expresa a los instrumentos de cooperación creados por la práctica de los pasados años.

3.2. *El Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya*

Si comparamos la regulación contenida en la ley recién aprobada por el Parlamento español con el *Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya* el panorama no mejora. El *Projecte* es publicado en el *Projecte Oficial del Parlament* el 13 de noviembre, esto es, cuando ya estaba en tramitación en las Cortes la Ley de Acción Exterior (publicado en el Boletín de las Cortes el 21 de junio del mismo año). El *Projecte* sería el anverso de la ley aprobada. O mejor dicho, el *Projecte* se articula (y suponemos que su tramitación parlamentaria, ahora encallada en trámite de enmiendas y en solicitud de comparencias) como si el texto en tramitación no existiera o su, muy previsible aprobación, no fuera relevante. Es obvio que se trataba de una respuesta política a la propia iniciativa gubernamental. Dicho esto es de subrayar que así como en el texto español apreciábamos un cierto desconocimiento de las competencias de las Comunidades Autónomas, en el caso del texto catalán el desconocimiento se sustituye por la pura y simple omisión de toda referencia a las competencias estatales más allá de las estrictamente imprescindibles, esto es, cuando el objeto de la regulación afecta a relaciones sometidas al Derecho internacional público. No encontramos en el *Projecte*, por supuesto, la competencia estatal de dirección de la política exterior, menos aún referencias a dirección de la acción exterior. Se legisla, pues, como si esta competencia no existiera.

El *Projecte* realiza una definición de la acción exterior de Catalunya muy similar a la de la Ley (por lo que también le sería aplicable los calificativos expuestos por el Consejo de Estado: desorbitado, omnicompreensiva, universalista, desmesurada...). Sólo en el art. 2, al referirse a los principios rectores de la

acción exterior, contiene una remisión al “cumplimiento de la lealtad mutua con el Estado y a la búsqueda de sinergias”. La planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior catalana sigue un esquema similar al planteado en la ley española con un Plan estratégico de la acción exterior donde se fijan las prioridades y objetivos de la acción exterior catalana que nada tienen que ver con las prioridades y objetivos establecidos en la legislación estatal o en sus eventuales instrumentos de planificación. Del mismo modo la Comisión interdepartamental de acción exterior es un órgano estrictamente gubernamental sin presencia alguna de representante estatal. Tampoco la regulación de los ámbitos de la actuación exterior de la Comunidad Autónoma contiene menciones a las competencias estatales ni en la participación en redes de cooperación territorial, ni en la cooperación transfronteriza, ni en definitiva en los ámbitos propios de la acción exterior como la cooperación al desarrollo, la cooperación en el ámbito económico y en el ámbito cultural y lingüístico (arts. 14 a 16).

El título II y III del *Projecte* pueden considerarse la respuesta política a la Ley estatal de Acción Exterior. El título II regula la “representación en el exterior de la Generalitat” y avisa de las particularidades de esta representación que no es la tradicional de los Estados (no puede competencialmente serlo) por lo que realmente es una “red” de representación en el exterior que puede ser gubernamental o sectorial, pero que también podrá ser (si tenemos en cuenta el título III) mixta, esto es público-privada. La lectura de este título nos da una imagen de lo que constituye lo que algunos han llamado la “paradiplomacia” y que en el caso catalán englobará la representación pública en el exterior mediante “unidades de representación territorial” (no, por supuesto, embajadas) que pueden ser generales (del ejecutivo), como la existente ante la UE, o sectoriales (de uno o más departamentos concretos) para el fomento de aspectos concretos de la realidad catalana.

Pero junto a toda esta regulación de la acción exterior de las autoridades catalanas, el Título III da más de una pista de una vía abierta a la acción exterior autonómica explorada con éxito en los años más duros de la reserva estatal de las relaciones exteriores (esto es 1979-1994): la fusión entre actividad pública y privada para asegurar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma al margen de cualquier intento de control de los poderes estatales. En este punto es de agradecer que no se oculten las intenciones que son muy claras desde la designación del capítulo 1, insertado en el título 3: *Diplomàcia Pública de Catalunya*. Las definiciones del art. 25 no dejan lugar a dudas de qué estamos hablando:

Diplomacia Pública de Cataluña: “cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia positiva y efectos sobre la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Catalunya en el exterior”.

Diplomacia Cultural de Catalunya: “aquella parte de la diplomacia pública que consiste en la proyección internacional de la creación, industria y lengua catalana y el apoyo a la formación exterior de los creadores y creadoras”.

Diplomacia económica de Catalunya: aquella parte de la diplomacia pública dirigida a impulsar el reconocimiento internacional de Catalunya como destino de inversiones y origen de exportaciones de primer nivel, país turístico de referencia y centro de prestigio en el ámbito de la investigación e innovación”.

Dicho en otros términos, la Generalitat fomentará el desarrollo de una diplomacia privada exterior capaz de complementar aquello que de otro modo podría estarle vedado a los organismos públicos.

Quando el *Projecte* se adentra en la regulación de materias reservadas al Estado por encontrarse sometidas a la regulación del Derecho internacional público no le queda más remedio que mencionar a los poderes centrales. Primero en la regulación de la participación en la negociación y conclusión de tratados internacionales (art. 10), previsión esta sobre la que volveremos, y en el art. 13 al regular la participación en organismos internacionales en las que entra en juego, sin duda, la competencia estatal en materia de representación exterior del Estado lo que lleva al *Projecte* a regular la materia por sí mismo con una genérico remisión al desarrollo práctico de la cuestión de acuerdo “con los mecanismos del Estado español”.

Un punto donde el *Projecte* aborda un planteamiento totalmente diferente a la ley estatal digno de ser resaltado es el tratamiento conferido a los entes locales. Del mismo modo que la ley estatal pretende garantizar el control del nivel superior sobre los inferiores, el *Projecte* catalán deja claro el sometimiento de los entes locales a la acción exterior catalana (sin mencionar por supuesto a la acción exterior estatal), pero se muestra mucho más deferente hacia el nivel inferior de lo que lo hace la legislación estatal.

Así, de una manera mucho más enfática “garantiza la información, consulta y participación de los entes locales” en la elaboración del Plan Estratégico de Acción Exterior y sobre todo se realiza una remisión al reglamento regulador de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior que deberá prever, por una parte, la garantía de la participación de los entes locales en el proceso de información, consulta y propuesta previo a la elaboración del plan estratégico y, por la otra, preverá la “periodicidad mínima para la convocatoria y participación directa en las reuniones de la citada comisión de los representantes de los entes locales”.

3.3. *El Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*

Así como la lectura de la Ley de Acción Exterior y del *Projecte de Llei* nos genera serias preocupaciones, el Proyecto de ley de Tratados puede darnos ciertos motivos para el optimismo. Con carácter general puede afirmarse que esta regulación, relativa a una competencia claramente estatal, es mucho más respetuosa con las competencias e intereses autonómicos que la Ley de Acción Exterior que afecta a una competencia compartida. La Ley confiere un campo de actuación suficiente a las Comunidades Autónomas, regula de forma novedosa y racional los derechos de las Comunidades Autónomas en el marco del ejercicio de la competencia estatal y, en fin, establece un sistema de control

razonable sobre las actuaciones autonómicas que pudieran incidir en la reserva estatal. Veamos por separado estas tres cuestiones basilares.

En lo referente al *campo de actuación reconocido a los entes territoriales para concluir acuerdos de ámbito internacional*, la ley diferencia tres tipos de acuerdos. Los tratados internacionales están reservados a los poderes centrales. Respecto a éstos las Comunidades Autónomas podrán intervenir, en los términos que estudiaremos más adelante, pero nunca por sí solas porque afectan al núcleo duro de la reserva estatal. En segundo lugar, la Ley define (art. 2.b) el «acuerdo internacional administrativo» como el acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional competente por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho internacional. Según el art. 54 del Proyecto, las Comunidades Autónomas podrán suscribir este tipo de acuerdos cuando así esté previsto en los mismos y afecten a sus competencias. Para evitar interferencias en la competencia estatal se prevé un sistema de control previo en los términos que veremos a continuación. En tercer lugar encontramos (art. 2.c) el «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades Públicas y cualesquiera otros sujetos de Derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.” Este tipo de acuerdos pueden ser concluidos por las Comunidades Autónomas estableciéndose, también, un sistema de control previo por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En definitiva, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán suscribir dos tipos de acuerdos internacionales. Los que no generan verdaderas obligaciones internacionales y, por tanto, no ponen en juego la responsabilidad internacional del Estado y aquellos que estén previstos en tratados internacionales suscritos por España de modo que ésta ha consentido expresamente su desarrollo por acuerdos de las propias Comunidades Autónomas. Esta solución, con distintas variantes o con distintos términos, venía siendo defendida por la doctrina científica desde los años 90 por lo que no puede dejar de ser bienvenida y, en el fondo, no hace más que reconocer una práctica ya existente.

Igualmente interesante resulta la regulación de *los derechos de las Comunidades Autónomas respecto a la celebración de tratados internacionales*. Como se ha apuntado esta es una competencia exclusiva del poder central ex art. 149.1.3ª CE. Pero tal competencia, coincidíamos la mayoría de la doctrina, debía tener en cuenta la existencia de un derecho de participación de las Comunidades Autónomas cuando el tratado afectaba a sus competencias. La razón de este derecho se encontraba, dicho en pocas palabras, en la expropiación competencial sufrida como consecuencia del ejercicio del *ius ad tractatum* por parte

del Estado. Si bien tal expropiación no podía ser evitada, podría convertirse, en un mundo globalizado, en un factor de centralización de primera magnitud por lo que había de compensarse con la necesaria participación autonómica de modo que las anteriores competencias exclusivas o compartidas internas *mutaran* en un derecho de intervención en competencias ajenas siguiendo un modelo cooperativo. Precisamente esto es lo que reconoce la ley. Para ello, parte de un principio general de reconocimiento del derecho de participación autonómica en la celebración de tratados en el art. 7 (por cierto, derecho no reconocido en los mismos términos ni a las ciudades autónomas ni a las entidades locales) cuando afecten a sus competencias. Este principio general sólo es criticable, a mi juicio, por vincular participación con competencias solamente, cuando posiblemente hubiera sido más adecuado vincularlo también con sus intereses específicos sin necesidad de conexión directa con una competencia concreta.

El derecho general de participación se concreta en varios aspectos relevantes.

1) Se reconoce con toda claridad que la *ejecución* de las obligaciones internacionales en el ámbito de las competencias autonómicas deberá ser realizada por las propias Comunidades Autónomas.

2) Se establece que el órgano gubernamental de coordinación en la materia “establecerá la *forma de hacer efectiva la cooperación* entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla *con finalidad informativa, y hacer efectiva su participación en el cumplimiento* de los compromisos internacionales formalizados por España” (art. 6). Con ello se asegura la articulación de fórmulas cooperativas en la coordinación interna del poder central a diferencia de lo que ocurría en la Ley de Acción Exterior.

3) Se reconoce el *derecho a instar la celebración de tratados* que si bien estaba reconocido en algunos Estatutos de Autonomía, pecaba de una ausencia de regulación que dejaba en el limbo su ejercicio. Ahora el art. 51 establece que “Las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para la celebración de tratados internacionales dentro del marco competencial fijado por la Constitución Española y por sus respectivos Estatutos de Autonomía.” Además el propio precepto obliga al Gobierno a contestar motivadamente la petición vinculando tal respuesta a la adecuación de la petición a la distribución de competencias: “El Gobierno resolverá motivadamente acerca de dicha solicitud, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previo informe del de Hacienda y Administraciones Públicas sobre su adecuación al orden competencial, y del competente por razón de la materia”.

4) Se perfilan los contornos del siempre impreciso *derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas* durante la negociación de tratados que les afecten configurándolo como un auténtico derecho de audiencia. En tal sentido el art. 52 establece:

Deber de información.

1. El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitirá a las Comunidades Autónomas información sobre la negociación de aquellos tratados internacionales que tengan por ámbito materias que sean de su competencia o interés específico, definido por las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial.

2. Las Comunidades Autónomas podrán remitir al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación las observaciones que estimen convenientes sobre la negociación. La decisión adoptada sobre las observaciones deberá ser comunicada a las Comunidades Autónomas.

Esta regulación ha de considerarse sustancialmente correcta. Regula los aspectos esenciales de la cuestión como el **momento** (durante la negociación, lo que tiene pleno sentido si se quiere garantizar la participación activa, y no sólo pasiva, de las Comunidades Autónomas); las **materias** afectadas incluyendo no sólo las referidas a las competencias sino también a otros factores como puede ser el interés específico vinculado a su ámbito territorial; y la posibilidad de hacer **sugerencias** sin limitar éstas en razón de ningún criterio y estableciendo una obligación de que los poderes centrales expliquen qué ocurrió con tales observaciones durante la negociación y en particular por qué se decidió aceptarlas o no.

5) Se establece el *derecho a participar en las delegaciones negociadoras*. Este derecho, previsto en algunos Estatutos tras las últimas reformas es también regulado razonablemente en el proyecto. Así el art. 53 establece:

Participación en la delegación española.

1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que tenga por ámbito materias propias de su competencia o interés específico, definido por las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento jurídico o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial, y en los términos previstos en sus Estatutos de Autonomía.

2. El Gobierno decidirá motivadamente, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia, acerca de la procedencia de dicha participación. La decisión adoptada sobre la solicitud deberá ser comunicada a las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Esta regulación ha de ser también bienvenida en la medida en que se establece un ámbito material de solicitud de participación en la delegación negociadora estatal idéntico al del deber de información; esto es, afectación a sus competencias o de interés específico. Lo que demuestra que del derecho de información autonómico se está intentando extraer la máxima virtualidad participativa de las Comunidades Autónomas. Igualmente razonable es que el precepto ordene que la respuesta gubernamental sea obligatoria respecto a la procedencia de esa

participación y que sea resultado de la propuesta del MAE y del ministerio competente ya sin la participación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La obligación de explicar los motivos de una eventual negativa puede considerarse una obligación *débil*, pero desde luego es mucho más que lo existente hasta el momento.

Respecto a los *sistemas de control* establecidos en la Ley puede afirmarse que se asientan en la discutible idea de control previo, pero aparecen regulados de una manera muy diferente a como lo hace la Ley de Acción Exterior. Así los art. 54.3 (para los acuerdos internacionales administrativos) y 55.3 (para los acuerdos internacionales no normativos) establecen la obligación de que antes de suscribir los Acuerdos deban ser comunicados al MAE para que la Asesoría Jurídica Internacional dictamine en el plazo de diez días “acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional. En particular, dictaminará sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo”. La previsión es razonable en cuanto que claramente prevé un control puramente técnico (no es irrelevante el órgano que dictamina) y vinculado a la calificación jurídica del texto como acuerdo administrativo o no normativo. Del control desaparece el control financiero ejercido por el Ministerio de Hacienda y se establece un plazo perentorio de diez días. Quizás pueda criticarse que se aplique el mismo régimen a los acuerdos administrativos y a los acuerdos no normativos pues, en efecto, parece que se trata de dos situaciones muy distintas y que en el caso de los acuerdos no normativos bastaría la información previa para que, en su caso, el MAE pudiera oponerse si considerara que se trataba de un verdadero tratado o acuerdo internacional.

Sea como fuere la regulación es absolutamente coherente tanto con los Estatutos de Autonomía, como con la jurisprudencia constitucional. Incluso puede apuntarse que va más lejos de lo que el *Projecte de Llei* catalán prevé al respecto en su art. 10.

Igualmente podemos encontrar detalles en los que la deferencia a las competencias autonómicas aparece claramente reflejada. Así, la posibilidad de que los tratados puedan redactarse y tener una versión oficial en el resto de lenguas cooficiales (art. 13.2) o la muy significativa sustitución de los verbos: allí donde la Ley de Acción exterior usaba constantemente los verbos *respetar*, *coordinar*, *planificar*, el proyecto de ley de tratados utiliza los verbos *cooperar*, *informar*, *participar*.

4. Conclusiones

Es pronto para pronunciarse sobre el funcionamiento de esta nueva regulación, pero, *a priori*, la Ley de Acción Exterior podría convertirse en un cheque en blanco en favor del Gobierno estatal que va más allá de lo permitido por la distribución interna de competencias. Eso sí, en la práctica también es posible una lectura y aplicación moderada de sus contenidos con pleno respeto a las competencias autonómicas y a las estatales.

La nueva legislación responde a una lógica multinivel. No se concibe la acción exterior como la confluencia en las relaciones internacionales de las actuaciones no contradictorias de actores en sus respectivos ámbitos competenciales. Se concibe como la actuación ordenada desde arriba de esos actores. En nuestra opinión no es nada sencillo que pueda construirse un sistema multinivel, especialmente si las decisiones de los niveles superiores (Estado-poder central) se toman sin la activa participación e implicación de los niveles inferiores (Comunidades Autónomas).

Ante esta regulación las incertezas son muchas. Hay demasiados aspectos que no está nada claro cómo van a funcionar en la práctica. Resumidamente estos ámbitos de falta de certidumbre serían los siguientes:

- si los niveles inferiores se comprometerán con directrices que no reflejen adecuadamente sus aspiraciones y preocupaciones.
- si es viable en la práctica (y aquí coincido con alguna consideración del Consejo de Estado y con quienes se opusieron en el Parlamento a la ley) un modelo de Acción Exterior elaborado sin la participación autonómica.
- si todos los ministerios implicados podrán informar de modo que sus opiniones puedan ser útiles.
- si se podrá mantener ese constante control por parte del Ministerio de Hacienda sobre toda actividad exterior que parece ser uno de los motivos básicos de la Ley.
- si las *recomendaciones* emitidas por el MAE serán seguidas por las Comunidades Autónomas.
- si será posible alguna reacción jurídica ante la infracción de las directrices estatales.
- si se podrá paralizar una acción exterior autonómica por ser contraria a la dirección de la política exterior.
- si se podrán judicializar actuaciones en el exterior antes de que se produzcan.
- si servirá de algo judicializarlas después de que se hayan producido.
- si tendrá alguna utilidad una actuación exterior de la Comunidad Autónoma declarada constitucional cuando se haya visto suspendida durante meses por la aplicación del art. 161.2 CE.
- si cabe en el sistema de distribución de competencias español un sistema de control de naturaleza fundamentalmente *político*.
- si cabe en el Estado autonómico un sistema de control *previo* de ejercicio de competencias.
- si podrá evitar el poder central que las Comunidades Autónomas usen técnicas de derecho privado o sujetos de una sociedad civil debidamente subvencionada para realizar en el exterior aquello que la Ley prohíbe a las instituciones públicas.

– si se puede evitar la presencia autónoma, al margen del Estado, de los entes descentralizados, ágiles, con fuertes conexiones en el exterior, con vocación de globalidad y con un peso relevante en el mundo o en determinadas partes del mundo.

Demasiados aspectos no están en absoluto claros en la regulación recién aprobada.

Pero la ley también puede ser objeto de una lectura mucho más positiva si se adopta otra aproximación pues, y eso es una ventaja indudable, en el marco de esta ley otra lógica es posible. Una lógica basada más en una estructura *reticular* que en una estructura *piramidal*. En tal lógica todos los actores desarrollan actuaciones en el exterior que han de ser coherentes en el sentido de no incompatibles entre sí; no en el sentido de estar ordenadas desde arriba. No se trata tanto de regular con detalle, como de permitir con los límites mínimos posibles, pues con ello se asegura simultáneamente la coherencia y la implicación positiva de todos. Esto se consigue desde la exquisita lealtad y de la colaboración y cooperación y no tanto desde la coordinación (aunque bien ejercida la coordinación también puede ser una técnica de colaboración) y la planificación unilateral. Una acción exterior fuerte es esencial para cualquier Estado, pero no puede imponerse en los días en los que vivimos. Debe ser el resultado de la suma de los intereses de todos los actores intervinientes en las relaciones internacionales. Por eso la más fuerte crítica que puede hacerse a la ley es la ausencia de creación, o la falta de uso de las existentes, de sedes de encuentro en la materia. Sedes permanentes en las que, con las mínimas formalidades posibles, se pacten las actuaciones en el exterior sobre la base de que, hoy en día, todos los entes públicos de decisión política tienen una dimensión internacional en el ejercicio de sus competencias y de su autonomía. Probablemente sedes bilaterales, pues no es sencillo conseguir una sede multilateral en materia de acción exterior ya que los intereses de los territorios son, en la práctica, muy diversos entre sí; aunque allí dónde sean posibles las sedes multilaterales también pueden ser de indudable utilidad. E igualmente, deben preverse mecanismos eficaces que permitan la formulación de una estrategia de la Acción exterior del Estado en la que todos los actores, en especial los autonómicos, se sientan representados, apoyados y, por tanto, identificados. La participación, individual y colectiva, de las Comunidades Autónomas en la formulación de la estrategia de la Acción exterior y el reconocimiento de un amplísimo margen de maniobra en la ejecución de acciones exteriores podrá ayudar a la creación de una red de acción exterior del Estado coherente que fortalezca la posición del conjunto en el ejercicio de una verdadera Política exterior unitaria sin menoscabar la presencia internacional de los entes autonómicos en defensa de sus competencias e intereses. La estrategia de la amenaza y el control no parece la más adecuada para conseguirlo; la del respeto mutuo y aceptación de líneas rojas no traspasables establecidas de mutuo acuerdo parece una estrategia mucho más eficaz.

Si el examen de la Ley de la Acción Exterior del Estado y el *Projecte de Llei de l'Acció Exterior de Catalunya* genera algún pesimismo, lo cierto es que la comparación entre ambos textos y el Proyecto de Ley de Tratados induce al optimismo. Pero lo único seguro es que sólo la práctica de los actores instituciona-

les interesados (autonómicos y centrales) nos dará una respuesta y, por tanto, es en el tejado de los representantes de las distintas administraciones territoriales donde se encuentra ahora la pelota.