

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos al que se adhiere el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros del Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación jurídica, aunque no con el fallo, a salvo la procedencia de las interpretaciones conformes con la Constitución que propondré, por las razones que a continuación se exponen.

1. Planteamiento.

La opinión en que se funda la sentencia es tributaria, a mi juicio, de un paradigma premoderno sobre el concepto de relaciones internacionales, como muestra la discutible interpretación del art. 149.1.3.^a CE consistente en 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”*.

La Constitución de 1978 se limitó a establecer que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado, sin agotar con ello el contenido estricto de aquellas, porque en el momento de su promulgación no era concebible el desarrollo de un Estado autonómico en el que sus sujetos tuvieran proyección más allá de las fronteras del clásico Estado-nación. Y esto mismo dice el párrafo transcrito y es el hilo conductor de la argumentación incorporada a la sentencia. Pero la realidad es que aquel desarrollo se produjo, y volver a una concepción clásica de las relaciones internacionales como cualquier tipo de actividad desarrollada en el extranjero o con efectos en el extranjero, significa hoy no solo desconectarse de la jurisprudencia constitucional vigente, sino de la propia realidad social. Actualmente casi cualquier actividad realizada por una comunidad autónoma puede tener, y de hecho tiene, una dimensión internacional y un intento por reconducir dicha dimensión 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.

Para Dworkin el nuevo formalismo es responsable de un renovado entusiasmo por la doctrina de la *“intención original”*. Creo ver en la opinión mayoritaria un ejemplo de retorno a

una intención original del constituyente que perdió base hace ya demasiado tiempo, por obra de la jurisprudencia constitucional. Voy a tratar de demostrar que esta jurisprudencia es ahora modificada, sutilmente, mediante el procedimiento de su reinterpretación.

La opinión en que se funda la sentencia, en efecto, se sustenta en una visión de las relaciones internacionales, como facultad omnímoda del Estado, cercana a la interpretación del art. 149.1.3.^a CE prevalente en la primera etapa de desarrollo constitucional y de la que el Tribunal se apartó después progresivamente, delimitando los contornos de este precepto ante la inexistencia de normas precisas al respecto.

La jurisprudencia constitucional ha formulado esa delimitación tanto en negativo, separando la competencia de otras nociones afines, como en positivo, dotándola de contenido en el sentido al que ahora me referiré. La opinión mayoritaria en que se funda la sentencia a la que acompaña este voto revisa esa delimitación porque (i) difumina la definición negativa del título competencial y porque, (ii) en su definición positiva, incluye una facultad de coordinación que dota al art. 149.1.3.^a CE de una vis expansiva rechazada hasta el momento por la jurisprudencia constitucional.

2. *La opinión mayoritaria recupera la arcaica identificación del concepto de relaciones internacionales con la noción de acción exterior del Estado.*

Por lo que hace a la demarcación de la competencia sobre las relaciones internacionales en sentido negativo el Tribunal ha venido constantemente declarando que la misma, en cuanto materia jurídica, no se identifica con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior, ni con la "política exterior" en cuanto acción política del Gobierno. La ausencia de sinonimia entre la noción de "política exterior" y de "relaciones internacionales" se mantiene en la STC 165/1994, de 26 de mayo (asunto *Oficina Vasca en Bruselas*) que hasta la fecha ha sido el pronunciamiento de referencia del Tribunal en la materia que nos ocupa (y que sería deseable que continuara siéndolo).

La norma parcialmente impugnada en este recurso y la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia modifica el planteamiento anterior y 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).

Esta identificación fue rechazada en su día por el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley. A pesar de su prudente advertencia, la opinión mayoritaria recupera esta arcaica identificación.

3. *La opinión mayoritaria construye una nueva facultad vinculada al ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales: otra vez Dworkin*

El canal a través del cual la opinión mayoritaria recupera la arcaica identificación entre “relaciones internacionales” y “acción exterior del Estado” se construye como una facultad de coordinación de la acción exterior del Estado que no puede encontrar fundamento en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado.

La opinión mayoritaria en que se funda la sentencia formula de este modo, en positivo, una nueva facultad vinculada al ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. La STC 165/1994, con cita de jurisprudencia previa, había establecido que la reserva estatal contemplada en el art. 149.1.3.^a CE se refiere a *“las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. [...] Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 CE, a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi), y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado”*

Para justificar esta nueva facultad la opinión mayoritaria acude a la STC 46/2015, que resume accidental y fragmentariamente la jurisprudencia anterior, en un intento de síntesis, incluyendo dentro de la competencia estatal del art. 149.1.3.^a CE, la *“posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado”*. Pues bien, si se entiende este pronunciamiento con valor sustantivo, y no como una mera referencia accidental e incompleta a sus precedentes, no hay más remedio que admitir que implica descontextualizar la previsión contenida en la STC 165/1994, la cual se ha venido reiterando invariablemente en la jurisprudencia posterior (SSTC 80/2012 y 198/2013). La jurisprudencia consolidada del Tribunal no se refiere –¿se refería?– a una potestad genérica de coordinación, sino a la posibilidad de establecer medidas que coordinen las actividades con proyección exterior de las comunidades

autónomas que se sustenten en la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria y no incidan en la reserva estatal del art. 149.1.3.^a CE, ni la perturben, ni la condicionen.

La sentencia que resuelve el RI 7774-2014, extrae de la facultad de coordinación que se sintetiza fragmentariamente –¿se reformula?– en la STC 46/2015 una competencia genérica de coordinación que no prevé la Constitución, ni había reconocido como tal competencia armonizadora *a priori* la jurisprudencia constitucional.

Me resisto a seguir recordando a Dworkin cuando afirma que “no es, por consiguiente, absurdo suponer que esta serie de anómalas resoluciones para invalidar soterradamente importantes precedentes forma parte de una estrategia cuyo fin es crear las condiciones apropiadas para anularlas explícitamente más adelante”.

4. *Alcance de la facultad estatal de coordinación en materia de relaciones internacionales.*

Nada apunta en la opinión mayoritaria a los mecanismos a disposición de las comunidades autónomas para seguir garantizando la consecución de los fines de sus políticas sectoriales cuando tal garantía pase por la proyección exterior de sus competencias materiales y choque o friccionen con los fines de la política exterior del Estado. Dicho en otros términos, la opinión en que se funda la sentencia asume que la actuación de las comunidades autónomas en el exterior queda sujeta a la dirección del Estado derivada de una --¿nueva?-- facultad de coordinación vinculada a la competencia exclusiva del art. 149.1.3.^a CE.

En suma, la facultad de coordinación presupone el ejercicio de sus propias competencias con proyección exterior por parte de las comunidades autónomas y el simultáneo ejercicio por parte del Estado de las suyas. No se trata de una facultad general y preventiva, sino de una facultad destinada a evitar las disfunciones graves en el desarrollo de la política exterior del Estado cuando las mismas se detecten. El dictamen del Consejo de Estado al anteproyecto de ley estima que la actuación de las comunidades autónomas no debe entenderse supeditada a cualesquiera contenidos de los instrumentos de coordinación previstos en la norma, sino solamente circunscrita a los que definan directrices de actuación propias de la política exterior del Estado o que se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

La opinión mayoritaria en que se funda la sentencia no reconoce que el desarrollo de la acción exterior del Estado no es un título competencial, sino una herramienta al servicio de sus políticas sectoriales o de sus ámbitos competenciales materiales. Tampoco reconoce, en consecuencia, que de la misma herramienta pueden servirse las comunidades autónomas en el

ejercicio de sus propias competencias, por lo que la acción exterior de aquellas es cualitativamente diversa de la que puede ser llevada a cabo por otros entes o administraciones territoriales, a pesar del tratamiento indiferenciado que hace la Ley con una técnica legislativa que será objeto, tanto por el Consejo de Estado (Dictamen de 30 de mayo de 2013, núm. 394/2013) como por el Consell de Garanties Estatutàries (Dictamen 14/2014, de 17 de junio), de un reproche al que ha sido indiferente la opinión mayoritaria.

La acción exterior es tan diversa que los estatutos de autonomía reformados desde el año 2006 han reflejado la experiencia acumulada previa y han recogido las actividades autonómicas con proyección exterior “no prohibidas” por la jurisprudencia constitucional, permitiendo, desde el punto de vista instrumental, la firma de convenios de colaboración, la apertura de oficinas en el exterior, el desarrollo de actividades de fomento o promoción en el exterior, la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y la cooperación al desarrollo, todo ello dejando a salvo las competencias estatales. Y es de ver que el Tribunal, cuando ha tenido ocasión para ello, no ha anulado ninguno de los preceptos estatutarios que contemplan dichas competencias (véase la STC 31/2010 en este sentido), de modo que los mismos han pasado a integrarse en el bloque de la constitucionalidad.

En este contexto de ejercicio propio de las competencias que el bloque de la constitucionalidad atribuye al Estado y a las comunidades autónomas puede ser necesaria una facultad de coordinación: no cabe duda de ello (SSTC 31/2010 y 110/2012). Pero coordinación no es “sujeción a la dirección” como abiertamente proclama la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia, a pesar de que se traduzca en un cierto poder de dirección (STC 108/1998). No cabe trasladar (falazmente) a este ámbito el pronunciamiento de la STC 45/1991, referida a la competencia estatal para dictar bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a C.E.), sencillamente porque, en el ámbito de las relaciones internacionales, el art. 149.1.3.^a CE no prevé expresamente facultad alguna de coordinación, al contrario de lo que sucede en materia de planificación de la actividad económica. El ámbito de la facultad de coordinación de la regla 13.^a del art. 149.1 CE se ha expandido de manera muy notable, cosa que no corresponde en este momento discutir, pero nada autoriza en la más estricta lógica a aplicar esta expansión al art. 149.1.3.^a CE imaginando una facultad de coordinación de creación jurisprudencial con el objetivo, aparentemente loable para la opinión mayoritaria de la que discrepo, de reconducir la proyección exterior de las competencias autonómicas. Esta expansión, en suma, no tiene justificación ni encuentra sustento en la jurisprudencia

constitucional, por lo que la opinión mayoritaria en que se funda la sentencia se muestra en este punto, sin confesarlo, abiertamente innovadora.

El Estado puede coordinar las distintas acciones exteriores autonómicas con la suya propia, pero no de forma omnímoda y siempre con la precaución de que el ejercicio de esta facultad estatal, radicada en el ejercicio de sus propias competencias materiales, no limite la gestión en el exterior de los intereses autonómicos y del ejercicio de sus competencias exclusivas. La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto o sistema para evitar contradicciones o reducir disfunciones (STC 32/1983), lo que presupone la existencia de competencias autonómicas que el Estado debe respetar. A mi juicio, esta prevención hubiera debido expresarse de modo más claro en la argumentación sustentada por la opinión mayoritaria de la que discrepo, como debió ser expresada de forma más clara en la Ley. Un lector poco atento podría creer que la argumentación incorporada a la sentencia, en particular en su FJ 4, no se aleja notablemente de lo aquí manifestado, puesto que proclama en varios pasajes la necesidad de preservar las competencias autonómicas. Pero se trata de proclamas retóricas que entran en contradicción con argumentos de mayor densidad material a los que se acoge dialécticamente la opinión mayoritaria para dejar sentado en la sentencia su nuevo punto de vista.

5. *Conclusión*

Lo dicho no es obstáculo, sin embargo, para descartar por unos motivos u otros las impugnaciones de la recurrente. De esto podría deducirse que la doctrina formulada por la opinión mayoritaria es, cuando menos, innecesaria para resolver un conflicto planteado en términos genéricos y fundamentalmente *preventivos* –según una expresión integrada en el lenguaje propio del Tribunal para delimitar su jurisdicción–, en parte por la propia técnica normativa utilizada, altamente imprecisa, tal como reconocen tanto el Consejo de Estado en su dictamen sobre esta Ley, como el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya en el suyo (a cuyo valor sustantivo el Tribunal, que argumenta habitualmente mediante la autorreferencia autoritativa, presta poca atención).

(i) Los arts. 1.2.a) y b) y 3.2.a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, se limitan a definir conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley, por lo que tienen un carácter puramente instrumental y ningún contenido normativo directo, de tal suerte que su ajuste al reparto de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad deberá examinarse, en su caso, al hilo de su utilización en otros preceptos de la Ley (STC 114/2014, entre otras).

(ii) La impugnación del art. 5.2, que se refiere a los informes de actividad de todos los entes de las distintas administraciones públicas al Estado, se basa, de un lado, en una crítica de pura técnica legislativa por la inusual indiferenciación entre las CCAA y el resto de entes mencionados. Este tipo de cuestiones no pueden ser revisadas en esta sede. De otro lado, se formula una tesis que, cuando reprocha el intervencionismo estatal que denota la norma, resulta excesivamente genérica. En consecuencia, teniendo carácter preventivo, no puede ser examinada. Tal y como dice el Consell en su dictamen sobre la norma impugnada, de la obligación de informar no se deriva un control previo conducente a una sanción jurídica, por lo que no parece poder imputarse a este precepto vulneración alguna del bloque de la constitucionalidad, más allá de que, materialmente, alguien pueda intuir con cierta razón un encubierto propósito fiscalizador.

(iii) Los arts. 12 y 13.1 de la Ley, referidos a las oficinas de las comunidades autónomas pueden ser, por su parte, objeto de una interpretación conforme a la Constitución con arreglo a la jurisprudencia constitucional. Se dice en el art. 12.1 que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará la propuesta de apertura de oficinas de una comunidad autónoma en el exterior, de lo que se podría deducir que no se trata de que la comunidad dé traslado, a meros efectos informativos, de su voluntad de abrir una oficina fuera del territorio nacional, cosa que se venía haciendo hasta ahora con el aval de la jurisprudencia (STC 165/1994). Al contrario, pareciera que si hay una propuesta y un informe previo, la concreción de la propuesta o su ejecución podría quedar vinculada al sentido del informe, y es posible que esta voluntad sea la que subyace en la norma porque de otro modo es difícil entender la profusión de informes (hasta tres, eventualmente) previos a la apertura de la oficina. Pero no siendo objeto de esta jurisdicción valorar las intenciones de los autores materiales de la Ley, sino la concreción normativa de la voluntad hipostática del legislador, parece razonable admitir la constitucionalidad del precepto siempre y cuando se entienda, sin sombra de duda, que los informes no pueden ser en ningún caso vinculantes. No porque se desprenda así de norma administrativa alguna (la argumentación de la sentencia se refiere, entiendo que con excesiva superficialidad administrativa, al art. 83.1 de la Ley 30/1992), sino porque entenderlo de otro modo sería desconocer las competencias materiales de la comunidad autónoma que la habilitan para abrir, en defensa de sus propios intereses en el extranjero, oficinas o servicios propios, como mecanismo de acercamiento de sus propias políticas en el exterior. Tampoco se podría entender, en la misma línea de razonamiento, que los informes o su ausencia pudieran ser impeditivos de la apertura de la oficina. Es decir, no es constitucional atribuir a dichos informes carácter condicionante y en tal medida limitativo de

las posibilidades de acción exterior de las CCAA reconocidas por la jurisprudencia constitucional.

(iv) El art. 14.1 impugnado se refiere a que el Gobierno velará para que la acción exterior se dirija preferentemente a las áreas o Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior, pero no vincula necesariamente la acción exterior de las comunidades autónomas a esos mismos objetivos prioritarios, o al menos no puede deducirse esto de un precepto tan ambiguo y formulado en términos tan amplios. Otra cosa es que en los instrumentos de planificación se establezca una limitación o una obligación dirigida a las comunidades para que actúen única y exclusivamente en los Estados o áreas prioritarias, pero esto debería ser, en su caso, objeto de otro procedimiento ante el Tribunal: en este momento no cabe pronunciarse sobre una mera eventualidad.

(v) El carácter genérico de las impugnaciones de los arts. 17 a 33 debería haber conducido a una desestimación de plano por este motivo, ya que el recurso en este punto se sustenta en argumentos tan inconcretos que no puede apreciarse que la recurrente haya levantado la carga de argumentar sobre la inconstitucionalidad de cada precepto.

(vi) Ante los arts. 34, 35 y 37, relativos a la “Estrategia de acción exterior” y al “Informe de acción exterior”, se está de nuevo ante impugnaciones preventivas que cuestionan el potencial de control político de la actividad exterior de las comunidades autónomas que poseen estos instrumentos. De los tres preceptos impugnados, el apartado 3 del art. 35, que se refiere a la integración en la “Estrategia” de las propuestas de actuación exterior de las comunidades autónomas es el más problemático en términos de respeto al reparto competencial y a la preservación del bloque de la constitucionalidad. Del precepto se deduce que podrán excluirse las propuestas autonómicas de la “Estrategia” mediante una motivación que solo podrá basarse en el desajuste con las directrices del Estado. La motivación alude a un cierto control posterior de la discrecionalidad del Estado, pero no dice nada de las consecuencias derivadas de la no inclusión de una determinada propuesta en la “Estrategia”, con lo que se incurre de nuevo en una notable falta de precisión en la técnica normativa utilizada por el legislador estatal. Si esta exclusión supusiera una suerte de prohibición de llevarla a cabo, obviamente habría que plantearse la inconstitucionalidad del precepto por exceso competencial, al invadir las competencias exclusivas asumidas por las comunidades autónomas o al menos limitar la proyección exterior de dichas competencias. Otra sería la conclusión si la exclusión de esa propuesta no supusiera más que el hecho de que el Estado no asume elevar a la Estrategia nacional una estrategia autonómica, lo que no merecería reproche alguno, pues permitiría a la comunidad

desarrollar su propia estrategia exterior en el ejercicio de las competencias propias. Por tanto parece que plantearse la cuestión en los términos planteados por la recurrente puede estimarse como propio de una impugnación preventiva. En tal sentido, a mi juicio, debería haber sido resuelta la cuestión por la opinión mayoritaria, pues no me parece pertinente ni adecuada la argumentación de la opinión mayoritaria en el sentido de que la posibilidad de que el Estado no acepte las propuestas autonómicas por no adecuarse a las directrices y objetivos pretendidos es una consecuencia de la facultad de coordinación reconocida al Estado que incluye la autoridad para evitar o remediar posibles perjuicios sobre la dirección de la política exterior.

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis.