



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

## NOTA INFORMATIVA Nº 47 /2016

### EL TC DESESTIMA EL RECURSO DEL GOBIERNO DE CANARIAS CONTRA LA LEY DE ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO

El Pleno del Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra varios preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. El Tribunal determina que los artículos impugnados no son inconstitucionales porque regulan aspectos pertenecientes al ámbito de las relaciones internacionales y a la facultad de coordinación y dirección de la política exterior del Gobierno, competencias que la Constitución reserva de forma exclusiva al Estado. Ha sido ponente de la resolución el Magistrado Pedro González-Trevijano. Al voto particular concurrente (conforme con el fallo, pero no con la fundamentación jurídica) formulado por el Magistrado Juan Antonio Xiol, se ha adherido el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré.

El Gobierno canario considera, en términos generales, que los preceptos impugnados van más allá de la necesaria coordinación de la política exterior, lo que puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas.

La doctrina constitucional establece que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las competencias exclusivas del Estado, entre ellas, la competencia sobre relaciones internacionales establecida en el art. 149.1.3 CE, entendiendo por tales aquellas que se entablan entre *“sujetos internacionales”* y se rigen por el Derecho internacional. Sin pretender una descripción exhaustiva, se han identificado como elementos esenciales que conforman su contenido: la celebración de tratados internacionales (*ius contrahendi*); la representación exterior del Estado (*ius legationis*); la creación de obligaciones internacionales; y la responsabilidad internacional del Estado. Por tanto, las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas deben entenderse necesariamente limitadas a las que no impliquen relaciones internacionales. También es competencia del Estado, según la doctrina, la facultad de establecer medidas *“que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas”* con la finalidad de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior.

Según la sentencia, en contra de lo alegado por la recurrente, la exigencia de que las actuaciones incluidas dentro del concepto legal de *“Acción exterior del Estado”* (llevadas a cabo, entre otros actores, por las Comunidades Autónomas) se adecúen *“a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno”* no implica una intervención del Estado que exceda de su ámbito competencial. Por el contrario, explica, los preceptos impugnados son conformes con el contenido del art. 149.1.3 *“y también con el art. 97 CE y*

*con la concepción de la política exterior del Estado como acción política del Gobierno en el exterior". Así, como resulta de la doctrina constitucional, "en el art. 149.1.3 CE se integran, no solo las facultades clásicas que el Derecho Internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho sino también una potestad más amplia de 'dirección y puesta en ejecución de la política exterior' entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional en defensa, como dice precisamente el precepto que ahora analizamos, de los intereses y valores de España". Asimismo, señala la Sentencia, resulta determinante que la Ley reconozca la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior, en ejercicio de sus respectivas competencias, si bien sometiendo dicho ejercicio a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior, que resulta de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE.*

Sobre el principio de *"unidad de acción en el exterior"*, el Tribunal parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas y otros sujetos distintos del Estado pueden actuar en el exterior, pero de forma coordinada, lo que responde *"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"*. El Estado debe ejercer su facultad de coordinación y ordenación *"a partir de principios rectores como los recogidos en el art. 3 de la Ley, no cuestionados por la Comunidad Autónoma recurrente (lealtad, cooperación, eficiencia)"* y *"sin traspasar la línea de las competencias autonómicas"*. Así, *"el establecimiento por el Estado de directrices, fines y objetivos de la Política Exterior resulta compatible con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, incluso partiendo de la base de su eventual proyección exterior"*.

La sentencia avala también que se establezca el deber de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas se propongan realizar fuera del ámbito de la Unión Europea para que este departamento pueda, a su vez informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta a las directrices, fines y objetivos de la política exterior. La obligación de informar, afirma la sentencia, está justificada por *"tratarse de un instrumento de colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos, en un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas"*; recibir información previa es *"un elemento esencial"* para que el Estado pueda ejercer la facultad de coordinación que le corresponde. En cuanto a la posibilidad de que el Ministerio de Asuntos Exteriores pueda emitir informes o recomendaciones, es *"lógica plasmación de la efectividad de la coordinación pretendida"* tratándose, en todo caso de informes *"con un contenido concreto y limitado a lo que constituye la competencia estatal"* y conformes con la doctrina constitucional que rechaza los *"controles genéricos e indeterminados que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado"*.

Igualmente, el Pleno declara conforme con la Constitución el hecho de que la creación de oficinas autonómicas en el exterior se someta a informes de la Administración del Estado. Se considera que *"es una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Administración del Estado en su condición de directora de la política exterior, necesaria en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos"*

*diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito*". En numerosos pronunciamientos, el Tribunal ha admitido "la emisión de informes previos, en ámbitos de la propia competencia, como técnica adecuada de cooperación en el sistema autonómico", máxime cuando entra en juego la competencia que el art. 149.1.3 CE reserva en exclusiva al Estado. A ello se añade, en este caso, el carácter preceptivo, pero no vinculante, de los informes.

La Sentencia rechaza también el recurso contra otros artículos de la Ley que, se considera, son también manifestación de las facultades de coordinación del Estado en este ámbito, como el que impone a las entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas la sujeción a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno, y el que contempla que el Gobierno velará porque la Acción Exterior del Estado se dirija preferentemente a áreas que se consideren prioritarias. Finalmente, la sentencia desestima el recurso dirigido contra los artículos de la Ley que regulan instrumentos de planificación como la Estrategia de Acción Exterior. Declara que la facultad de coordinación que corresponde al Estado *"debe conllevar necesariamente un margen de decisión del Gobierno a la hora de definir las líneas directrices de una determinada política exterior en lugar de otra"*. Por tanto, es el Gobierno quien debe fijar *"las prioridades y los objetivos de la Acción Exterior"*, lo que no es óbice para que, *"partiendo de la posible proyección exterior de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, se tengan en cuenta y se integren sus propuestas en dicha Estrategia"*. En todo caso, precisa el Tribunal, *"la no integración en la Estrategia de Acción Exterior de las propuestas de actuación de los órganos constitucionales y de otras Administraciones Públicas, como las Comunidades Autónomas, debe ser motivada"*.

En su voto particular, Xiol y Valdés se muestran conformes con la desestimación del recurso; no así con la fundamentación jurídica de la sentencia, de la que discrepan porque, afirman, contiene una visión *"arcaica"* y de la que el Tribunal ya se había apartado, que concibe las relaciones internacionales *"como facultad omnímoda del Estado"* y que las identifica con la *"acción exterior del Estado"*. Y esa identificación *"se construye como una facultad de coordinación"* de las competencias del Estado y de las CC.AA. que, añaden, *"puede ser necesaria"* pero que no puede entenderse como *"sujeción a la dirección"*.

Madrid, 9 de mayo de 2016