



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete del Presidente

Oficina de Prensa

NOTA INFORMATIVA Nº 99/2016

EL TC AFIRMA QUE LAS ACTIVIDADES CON PROYECCIÓN EXTERIOR DE LAS CC.AA. DEBEN LIMITARSE A LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA Y RECUERDA QUE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ESTÁN RESERVADAS AL ESTADO

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado sólo parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la UE. El Tribunal reconoce que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, pero recuerda que, en todo caso, deben respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, tal y como prevé el art. 149.1.3 de la Constitución. En consecuencia, avala la constitucionalidad de varios de los preceptos impugnados, siempre y cuando se interpreten en el sentido antes mencionado. Por el contrario, declara inconstitucionales y nulos aquellos preceptos que atribuyen a Cataluña competencias reservadas en exclusiva al Estado; entre ellos, los dirigidos a promover el establecimiento de relaciones “*bilaterales*” de Cataluña con otros países o los que configuran la llamada “*diplomacia pública*” de la Generalitat. Ha sido ponente de la resolución el Magistrado Andrés Ollero. Han anunciado voto particular concurrente (es decir, conforme con el fallo pero no del todo con la argumentación jurídica) la Vicepresidenta, Adela Asua, a la que se ha adherido el Magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, y el Magistrado Juan Antonio Xiol.

La sentencia recuerda que, según doctrina consolidada del Tribunal, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, siempre y cuando respeten el límite de la reserva prevista en el art. 149. 1.3 CE, que confiere al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. No toda la actividad exterior puede identificarse como materia de relaciones internacionales; en todo caso, los elementos esenciales de la competencia estatal, vedados a las Comunidades Autónomas, son la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior del Estado (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado.

Realizado el análisis de los preceptos recurridos y aplicada a los mismos la citada doctrina, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad de las siguientes previsiones de la ley autonómica:

- Inciso del art. 3 e), referido al “*reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos*”. Dicho inciso, explica la sentencia, habilitará a la Generalitat de Cataluña “*para apoyar procesos de independencia en otros Estados*”, por lo que excede de lo

previsto en el Estatuto de Autonomía en relación con la actividad exterior de Cataluña e invade competencias del Estado. La Generalitat *“carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno, por cuanto este tipo de reconocimientos solo corresponde al Estado español como sujeto de Derecho internacional público”*, concluye.

- Art. 26.1 e), referido al establecimiento por la Generalitat de relaciones institucionales con cuerpos consulares de Estados extranjeros presentes en Cataluña y a la promoción por la Comunidad Autónoma del establecimiento de consulados en otros países *“como una forma de potenciar las relaciones bilaterales”*. Según la sentencia, el precepto impugnado propicia la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde, por ser propia del Estado. En consecuencia, la eventualidad de que la Generalitat se relacione con una oficina consular *“para potenciar las relaciones bilaterales (...) puede suponer un condicionamiento o menoscabo para la política exterior del Estado español”*.
- Apartados i), j), k) y 1) del art. 2, así como la regulación contenida en el art. 38. En ellos se configura la llamada *“diplomacia pública”* como una actuación exterior de la Generalitat que no está vinculada a sus competencias, que tiene como destinatarios a sujetos del Derecho internacional y que está dirigida y coordinada por el Gobierno catalán. Todo ello *“sin respetar”* la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ni las funciones de dirección de la política exterior, que también corresponden al Estado.

La sentencia explica que la promoción exterior de Cataluña prevista en el Estatuto de Autonomía *“no ampara la ‘diplomacia pública’”*. Su art. 200 (referido a la promoción por la Generalitat de la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña) fue en su día considerado conforme a la Constitución por el Tribunal en la medida en que deja clara *“la supeditación de la acción de la Generalitat”* a lo que disponga el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva (art. 149.1.3 CE). *“No siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que esta Comunidad autónoma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado”*.

Por otra parte, el Tribunal realiza una interpretación conforme respecto de los siguientes preceptos impugnados:

- Arts. 1, 3 y 4, en cuanto a la referencia que los mismos contienen sobre *“la acción exterior de Cataluña”*. El Tribunal señala que la acción exterior de las Comunidades Autónomas no es inconstitucional siempre y cuando esté relacionada con su ámbito de competencias y su ejercicio respete la competencia estatal en materia de relaciones exteriores, prevista en el ya citado art. 149.1.3 CE. La mera referencia a la acción exterior que se hace en los preceptos impugnados no convierte a Cataluña en *“sujeto de Derecho internacional”*, que es lo que le está vedado.
- Último inciso del párrafo primero del art. 1.1, art. 7.1. La ausencia de una mención expresa a las competencias exclusivas del Estado no determina la

inconstitucionalidad de dichos preceptos. Ahora bien, para no incurrir en inconstitucionalidad, el desarrollo de la acción exterior de Cataluña ha de realizarse de forma coordinada con el Estado con el fin de que queden garantizados los objetivos de la política exterior del Gobierno.

- La expresión “*como actor internacional activo*” contenida en el art. 1.1.b). Explica la sentencia que solo el Estado puede relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional y que las Comunidades Autónomas, como entes territoriales dotados de autonomía política, “*no pueden ser sujetos internacionales*”; pero nada impide que estas últimas puedan presentarse como actores internacionales, pues pueden realizar actuaciones en el exterior “*cuando lo permita el Estado y actuando siempre en el marco de las competencias propias de las CC.AA.*”. Así entendida, la configuración de Cataluña “*como actor internacional activo*” no implica que se le atribuya “*subjektividad internacional*”.
- Apartados a) y d) del art. 2 y art. 7.2.e). La expresión “*intereses del país*” contenida en el art. 2.a) no puede ser declarada inconstitucional en cuanto puede interpretarse como referida a una “*entidad territorial no dotada de subjektividad internacional, cuyos intereses en su proyección exterior estarán ligados al desempeño de sus competencias*”. En relación con la impugnación del art. 2.d), referido a los “*acuerdos de colaboración*”, el Tribunal señala no puede ser declarado inconstitucional siempre que dichos acuerdos, tal y como establece el art. 195 de su Estatuto de Autonomía, se refieren a las materias competencia de la Comunidad Autónoma y siempre que no impliquen el ejercicio del “*ius contrahendi*”, que es exclusivo del Estado. Por tanto, la Comunidad autónoma puede suscribir acuerdos internacionales administrativos, no normativos, en coordinación con el Estado.
- El inciso del art. 4.a) “*como un actor internacional comprometido, solidario y responsable*”. La previsión del art. 4, explica el Tribunal, debe entenderse en el marco del Estatuto de Autonomía, que vincula la acción exterior de Cataluña a la que se derive de sus competencias y siempre con respeto a las del Estado en materia de relaciones exteriores. Así interpretado, no puede ser considerado inconstitucional.

En su voto particular, al que se ha adherido el Magistrado Fernando Valdés, la Vicepresidenta del Tribunal expresa su desacuerdo sólo con la parte de la argumentación jurídica referida a la utilización de la expresión “*diplomacia pública de Cataluña*”, no así con su declaración de inconstitucionalidad, que comparte. En su opinión, bajo el título de “*diplomacia pública*”, lo que realmente se regula son actuaciones de “*paradiplomacia*” insertas en las competencias de acción exterior de la Generalitat, según se reconoce a lo largo de la propia sentencia. Lo que resulta inconstitucional no son las actuaciones enumeradas bajo la definición de “*diplomacia pública*” sino “*la utilización impropia de un concepto jurídicamente acuñado como materia de competencia exclusiva del Estado*”.

La discrepancia del Magistrado Juan Antonio Xiol se refiere también a una parte de la argumentación jurídica (no al fallo). En su opinión, la sentencia debía haber aclarado que las Comunidades Autónomas no pueden ser consideradas sujetos de Derecho internacional, pero sí “*actores subestatales*” o “*actores gubernamentales no centrales*” que

pueden desarrollar una actividad con proyección internacional que no ha de estar supeditada a la autorización del Estado, sino que viene definida por el reparto de competencias establecido por ley. Respecto a la expresión “*diplomacia pública*”, también entiende que es aceptable si se interpreta que abarca un tipo de “*relaciones paradiplomáticas, desarrolladas por quien no tiene subjetividad internacional*” y con el fin de promover los intereses propios.

Madrid, 11 de enero de 2017