



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 35/2015

(Pleno)

La Laguna, a 30 de enero de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (EXP. 478/2014 RI)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, por escrito de 19 de septiembre de 2014, solicita la emisión de dictamen preceptivo por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 11.1.C.a), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la Propuesta de Acuerdo del Gobierno de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAE).

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) de los Acuerdos gubernativos, adoptados (21), en la reunión celebrada el día 18 de diciembre 2014.

El Gobierno, tras deliberar, a propuesta del Presidente acordó:

1. Interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional frente a los arts. 1.2, 3, 5.2, 11 a 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la citada Ley 2/2014, de 25 de marzo.

2. Que por la Dirección General del Servicio Jurídico se sigan “las actuaciones procedentes para la presentación del recurso (...) a efectos de su sustanciación ante el Tribunal Constitucional”.

---

\* Ponente: Sr. Millán Hernández.

3. Solicitar “simultáneamente dictamen preceptivo del Consejo Consultivo respecto de la procedencia del recurso de referencia”, posibilidad que permite el art. 9.3 del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

Con la solicitud de dictamen se incorpora el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del mencionado Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], que fundamenta la procedencia de la interposición del recurso de inconstitucionalidad respecto a los artículos antes mencionados.

2. La Comunidad Autónoma solicitó del Estado “la apertura de negociaciones a desarrollar en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, al amparo de lo previsto en el art. 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). Tal como resulta de la Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la citada Comisión. (B.O.E. núm. 176 de 21 de julio de 2014). A la vista del resultado negativo de la reunión celebrada el día 28 de octubre de 2014, se formuló propuesta de impugnación y se recabó informe del Servicio Jurídico. Con posterioridad, la Administración del Estado remitió, en fecha 5 de diciembre de 2014, una propuesta de acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación intentando alcanzar un entendimiento que evitara el recurso ante el Tribunal Constitucional. Tal propuesta, según el informe del Servicio Jurídico, « (...) no contempla compromiso alguno de instar la modificación del texto legal discutido o de proceder a su desarrollo reglamentario con unos determinados contenidos, sino que viene a ofrecer unas pautas interpretativas de los preceptos cuestionados que no aparecen, (...) con la claridad requerida para que esta Administración pueda renunciar a la impugnación ante el Tribunal Constitucional».

3. La Ley 2/2014, de 25 de marzo, dictada al amparo de los arts. 149.1.3ª CE (competencia estatal exclusiva en materia de “relaciones internacionales”), 97 CE (que atribuye al gobierno la función de dirigir la “política exterior”) y 149.1.18ª CE (que atribuye al Estado la competencia exclusiva de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas del régimen estatutario de sus funcionarios”), según su disposición final cuarta, se ampara en las razones que constan en su preámbulo:

«La dimensión internacional de la actuación del Estado ha cobrado en los últimos tiempos un protagonismo sin precedentes. La razón de ello es que en un mundo globalizado e interdependiente como el actual, la forma de conducir la política

exterior de un Estado incide de manera directa e inmediata en la vida e intereses de sus ciudadanos. Además, en el ámbito europeo, se ha desarrollado un ambicioso proceso de integración supranacional en el que los Estados miembros han atribuido a la Unión Europea el ejercicio de un elenco tan amplio de competencias que la actuación nacional e internacional quedan estrechamente entrelazadas.

(...) La Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de competencias en materia de Acción Exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de la Acción Exterior en sentido propio. Ello ha comportado un gran enriquecimiento interior y exterior para España, pero conlleva, a su vez, la correlativa necesidad de coordinación para garantizar una armoniosa convivencia entre la Acción Exterior y la dirección de la Política Exterior por parte del Gobierno.

En este contexto, la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado se concibe como un instrumento flexible que presta atención preferente a cinco exigencias fundamentales.

En primer lugar, promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo.

En segundo lugar, consolidar y reforzar la credibilidad de España en el exterior ya que, como consecuencia de la globalización y del crecimiento exponencial de las relaciones económicas internacionales, dicha credibilidad es de indudable importancia para aumentar la exportación de bienes y servicios, atraer capitales con los que financiar nuestra economía y facilitar la implantación y expansión de nuestras empresas.

En tercer lugar, fortalecer la participación en el proceso de integración europea y articular una Acción Exterior que resulte armónica con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, así como con los fines del Servicio Europeo de Acción Exterior.

En cuarto lugar, lograr una adecuada coordinación de la Acción Exterior en España con la de los Estados que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esta dimensión genuina de España, derivada de la historia y de la afinidad cultural y lingüística, de la que forma parte sustantiva el español como lengua común, constituye un empeño irrenunciable para España.

Y, finalmente, garantizar adecuada asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.

A partir de esta concepción, la ley establece siete principios rectores de la Acción Exterior del Estado: unidad de acción en el exterior; lealtad institucional, coordinación y cooperación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia; y servicio al interés general.

Sobre estos principios, la ley reafirma la competencia del Gobierno en su papel de dirección de la política exterior y sus facultades de coordinación de la Acción Exterior. Revitaliza el Consejo de Política Exterior y su Consejo Ejecutivo, a los que corresponde velar para que la Acción Exterior del Estado se desarrolle de conformidad con los principios y objetivos de la Política Exterior y se ajuste a las directrices fijadas por el Gobierno mediante la adecuación de los medios a los objetivos. Establece, ya que reconoce a todos los actores en el exterior, instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación, configurando la Acción Exterior del Estado como el instrumento fundamental para la ejecución de la Política y de la Acción Exterior al aglutinar en él a todos los órganos de la Administración General del Estado que actúan en el exterior y definir a los Embajadores y Representantes Permanentes ante Organizaciones Internacionales como órganos directivos a los que corresponde la dirección y la coordinación de todos ellos.

Todo ello se vertebra, lógicamente, en el marco constitucional, en particular con base competencial en el art. 149.1.3ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales; el art. 149.1.18ª, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen estatutario de los funcionarios; y el art. 97 que otorga al Gobierno la dirección de la política exterior».

Por otro lado, la acción exterior es además una actividad supraestatal condicionada al ejercicio de las correspondientes competencias y para la gestión de intereses propios, en las que en su proyección exterior deben participar las Comunidades Autónomas, en el marco de sus atribuciones, susceptible, en algunos supuestos, de regulación legislativa (Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, de Cataluña).

4. La STC 165/1994 (respecto a la apertura de la oficina del País Vasco en Bruselas, de relaciones con la Comunidad Europea) supone una posición nítida y firme en la delimitación del contenido de la materia que consideramos. Como no podía ser de otra forma, el Tribunal Constitucional parte de la incuestionable realidad de «la

estructura del Estado autonómico, o “Estado de las Autonomías” tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias», lo que implica que las Comunidades Autónomas «han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas -de normación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación (...) ». Ello significa que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España».

En relación con ello, la citada STC expresa que «las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la ‘gestión de sus propios intereses’ (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas (...) ». Sin que quepa olvidar, de otra parte, «que en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las Comunidades Autónomas pueden corresponder, *ratione materiae*, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias [SSTC 258/1988 y 79/1992, entre otras]».

«Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como ‘interno’. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender (...) que los entes territoriales hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes».

En este punto, el Tribunal Constitucional reconoce que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden ser competentes para llevar a cabo «una actividad con proyección externa», siempre, claro está, que respete el contenido de la materia «relaciones internacionales» que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado, con el alcance antes señalado.

Ahondando en tal delimitación material, el Tribunal Constitucional expresa que «no cabe identificar la materia ‘relaciones internacionales’ con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las ‘relaciones internacionales’: así, ‘comercio exterior’ -art. 149.1.10ª- o ‘sanidad exterior’ -art. 149.1.16ª-) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que ‘cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla relaciones internacionales’ (STC 153/1989), (ni) que “la dimensión externa de un asunto pueda servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3ª CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”» (STC 80/1993, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990 y 100/1991).

En sentido positivo, el Tribunal Constitucional incorpora a la reserva estatal los ámbitos materiales antes descritos, que conciernen a «las relaciones de España con otros estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las organizaciones internacionales gubernamentales» (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 (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993). Ello «excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’ y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto

internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones».

En sentido «negativo», precisa que «las 'relaciones internacionales', en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior». Tampoco se identifica, «obvio es, con la 'política exterior' en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales».

A la vista de lo expresado sobre el alcance de la competencia exclusiva estatal, cabe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan «llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».

«Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuáles sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa 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, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales».

En relación con el alcance material de tales actividades, la STC citada da cuenta de algunos ejemplos aportados por la representación del Gobierno Vasco respecto a la «actividad coordinadora» del Estado en esta materia, «reconociendo así implícitamente la proyección exterior de las competencias autonómicas». Se cita, por ejemplo, «la carta de fecha 31 de octubre de 1983, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, a los Delegados de Gobierno en las

Comunidades Autónomas, en la que se les insta a que informen a la Secretaría General Técnica de los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas, tanto legislativas como ejecutivas», así como el art. 4.2 del Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero, que establece que «cuando las Comunidades Autónomas realicen actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior, la Oficina Española de Turismo cooperará con las Comunidades Autónomas, siempre que éstas se sujeten a las normas y directrices de promoción turística exterior que establece la Administración del Estado».

Por todo ello, «no es posible concluir que, forzosamente, las “relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa» (...) vayan a suponer, en todos o en algún caso, una invasión de la competencia estatal del art. 149.1.3ª CE, por versar sobre las materias propias de las relaciones internacionales. Más bien, y según se ha expuesto más arriba, la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conducen a apreciar que, en forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas, y en estos casos, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, respecto de esas actividades, de su previsible evolución y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico. Pues bien, no cabe inferir, del tenor del precepto de que se trata, que esta labor (ni en lo que se refiere a las instituciones comunitarias, ni respecto al Consejo de Europa) vaya a versar sobre materias como celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional. Si así fuera, ciertamente se produciría una actuación autonómica *ultra vires* y podría ser objeto de la correspondiente impugnación; pero ello representa una eventualidad que, obviamente, no es posible enjuiciar ahora, ni, según se dijo, resulta automáticamente deducible de la literalidad del precepto impugnado, que puede entenderse referido a tareas más modestas, y reducidas a la instrumentación del ejercicio de competencias autonómicas. Debe, pues, entenderse que las relaciones cuya coordinación se encomienda al “Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas” se refieren a aquellas actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas que no inciden en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado».

(...)



«Si se admite que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de sus competencias, y especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración (...), pero, complementariamente, tampoco cabe duda de que 'la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado». La existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas «no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales».

Finaliza la sentencia de referencia precisando que la apertura de la indicada oficina del Gobierno Vasco en Bruselas tampoco implica vulneración del principio de territorialidad de las competencias. «Esta eventual vulneración resultaría, como es evidente, no del lugar de ubicación del órgano que las ejerza, sino de donde se produzcan sus resultados. Si la actuación de órganos de la Comunidad Autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación *ultra vires*. Pero ello dependerá de la naturaleza y lugar de los efectos producidos. Y a este respecto, nada ilustra sobre esa naturaleza y efectos el que el Gobierno Vasco establezca una Oficina en Bruselas. Desde esta perspectiva, cabe concurrir con la representación del Gobierno Vasco en que el conflicto planteado tiene una dimensión prospectiva o preventiva, que impide su estimación».

## II

1. Antes de analizar la adecuación constitucional y estatutaria de los términos en que ha sido cursada la propuesta de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAE), debemos formular algunas consideraciones previas, relativas -unas- a la delimitación del exacto objeto de nuestro pronunciamiento, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre aplicación e interpretación de los títulos competenciales; otras, sobre la naturaleza y alcance de los preceptos contenidos en la citada ley.

Por lo que concierne a las primeras:

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional descarta la utilización del recurso de inconstitucionalidad «con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales» (SSTC 49/1984 y 239/1992), de manera que en los casos en los que la propuesta efectúa una valoración interpretativa conlleva la pérdida del recurso.

En efecto, el Tribunal Constitucional «ha 'rechazado reiteradamente' pronunciamientos de carácter 'preventivo, (por todas, SSTC 49/1984, de 5 de abril, y 76/1991, de 11 de abril)' lo que 'llevaría a desconocer (...) que el control de nuestra ley reguladora nos obliga a reservar tales pronunciamientos a las infracciones evidentes e insalvables del texto constitucional' (49/2008 de 9 abril). En suma, como se expresa en la STC 222/2006, de 6 de julio, los preceptos impugnados prevén 'únicamente (...) una posibilidad, que queda desactivada por la necesaria interpretación de este precepto en el marco normativo que se deriva de (la Constitución (...)) y, sobre todo, que no se ha convertido en una realidad, puesto que todavía no se ha producido' tal fijación de objetivos ni planificación».

Tal proceder, «en definitiva, el recurso de constitucionalidad, en este punto tendría carácter preventivo y cautelar, partiendo de un principio de desconfianza institucional referido más a su posible desarrollo legislativo que a las propias previsiones estatutarias» (STC 31/2010, de 28 de junio).

El acuerdo de interposición incluye impugnaciones genéricas de algunos preceptos y en ocasiones sin precisa fundamentación, desconociendo lo dispuesto en el art. 33.1 LOTC, y la doctrina constitucional (STC 36/1994, de 10 de febrero) conforme a la cual «no pueden convertirse (...) en objeto de recurso de inconstitucionalidad peticiones genéricas (...) que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad», con el efecto de que, entonces, el objeto del presente dictamen debería limitarse a los preceptos que sí cumplen con la antedicha condición.

Debemos reiterar que, «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto, que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, «para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el

contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (SSTC 252/1988, 13/1989 y 153/1989).

El Tribunal Constitucional, desde la «STC 76/1983, de 5 de agosto, doctrina posteriormente reiterada en otras (SSTC 118/1996, de 27 de junio, 157/2004, de 21 de septiembre, y 247/2007, de 12 de diciembre), declaró que el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». Y es que sólo al «Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél (STC 76/1983, de 5 de agosto)» (STC 31/2010 de 28 junio).

Respecto a las segundas:

El contenido de la ley es, en ocasiones, más declarativo y descriptivo que prescriptivo, como resulta de las numerosas normas directrices existentes, normas que, por su propia naturaleza, poseen una formulación y alcance genéricos. La exigencia de precisión en la impugnación debe ser rigurosa por cuanto estamos ante un ámbito material (política exterior) en el que la competencia estatal actúa como un título transversal u horizontal que afecta, de una u otra forma, a la acción exterior de las Comunidades Autónomas con ocasión del ejercicio de sus competencias estatutarias.

Tal genérica indeterminación mereció un reproche técnico del Consejo de Estado (DCE 394/2013, de 30 de mayo, emitido en relación con el anteproyecto de Ley de acción y de servicio exterior del Estado), al considerar que « (...) la regulación de los fines y objetivos propios de cada uno de los ámbitos de aplicación de la acción exterior pudiera obstaculizar la vocación de permanencia consustancial a norma con rango de ley».

En cualquier caso, se trata de una cuestión técnica jurídica y no de constitucionalidad. Según el máximo intérprete constitucional (STC 137/2011, de 14 de septiembre), el «Tribunal Constitucional no es juez de la perfección o corrección

técnica de las leyes sino de su constitucionalidad (SSTC 165/1996, de 28 de noviembre, 225/1998, de 23 de noviembre, y 233/1999, de 13 de diciembre), no debiendo confundirse imperfección técnica y violación del principio de seguridad jurídica».

La ley recurrida posee carácter notoriamente directivo. El art. 1.2.b) LAE anuda la denominada acción exterior del Estado -que es la que incide justamente en la acción exterior de las Comunidades Autónomas- a la "observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno". La ley se remite continuamente a directrices, fines y objetivos como cláusula de cierre de numerosos preceptos, que, lógicamente, no pueden ser cuestionados de manera preventiva. El art. 3 LAE contiene los *principios* rectores de tal acción exterior del Estado y como tales carentes de contenido reglado. Los arts. 14 a 33 LAE concretan los ámbitos de la acción exterior del Estado con referencia a diversos sectores de la acción pública, no exhaustivamente precisados [« (...) entre ellos (...) », art. 14.1 LAE"]. Se trata, en su mayor parte, de normas directivas, como resulta de las fórmulas utilizadas («impulsará», «promoverá», «orientará», «velará especialmente», «se dirigirá a promover», «se orientará a la promoción», «se orientará especialmente», «se fomentarán», «se centrará», etc.) que impiden un adecuado contraste con el canon de constitucionalidad por carecer de contenido regulador concreto.

El Consejo de Estado cuestionó en el entonces anteproyecto que incorporara tanto los «objetivos y principios, cuya verificación debe producirse a través de decisiones políticas inmediatas a la realidad nacional e internacional y que además son intrínsecamente contingentes» como «los fines y criterios que habrán de inspirar y orientar todos los campos de la acción en el exterior», lo que «muestra una visión pretendidamente exhaustiva y estática de aquella en gran medida incompatible con la dinámica de la comunidad internacional, en general, y de la política exterior en particular, además de no presentar una utilidad práctica clara». Por ello, el Consejo de Estado consideró «inconveniente» la prelación de ámbitos de la acción exterior del Estado proponiendo su sustitución por la fijación de «los grandes principios que por su consistencia y por su naturaleza tienen la función informadora y una vocación de permanencia, y éstos son los enumerados en los arts. 2 y 3».

Se trata, una vez más, de una precisión más bien de oportunidad: preceptos que, aunque técnicamente deficientes y hasta innecesarios, no son susceptibles con carácter general de reproche de constitucionalidad alguno, en los términos que más adelante se detallará, ya que ni caben "declaraciones preventivas" de

inconstitucionalidad (SSTC 49/1984 y 239/1992) ni pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad «peticiones genéricas (...) que no concretan (...) las razones de la supuesta inconstitucionalidad» STC 36/1994.

2. El acuerdo gubernativo de interposición de recurso pretende impugnar los arts. 1.2, 3, 5.2, 11 a 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 LAE.

La fundamentación del recurso razona de forma expresa pero escueta la inconstitucionalidad de los arts. 1.2, 3 y 12 LAE, concurriendo elementos suficientes de contraste para el análisis de constitucionalidad.

La argumentación utilizada respecto a los arts. 1.2, 3 y 12 LAE se proyecta así mismo para sostener la inconstitucionalidad de los arts. "5.2, 11 y 14 y en el desarrollo pormenorizado de los ámbitos de la acción exterior comprendidos en el Capítulo 2 del Título I" (arts. 14 a 33). Lo que, al margen de que se pueda hacer una valoración de los mismos en general, es obvio que en este caso la fundamentación del acuerdo de interposición carece de la precisión necesaria.

De forma algo más detallada se razona la impugnación de los correspondientes preceptos del Título II (arts. 34, 35 y 37 LAE. No se recurre, sin embargo, la disposición adicional primera, concordante con el citado art. 35.

Dicho lo cual, sin perjuicio de la genérica explicación de las razones que se aducen para cuestionar el uso que el Estado ha hecho de su competencia en materia de «política exterior», no existe en el recurso fundamentación singular, directa o indirecta, que ampare la impugnación de los arts. 11 y 13 LAE.

Finalmente, la fundamentación del acuerdo de interposición dedica gran esfuerzo a sostener la inconstitucionalidad del Título III de la Ley (arts. 41 a 60 LAE), siendo así que, finalmente, no se acordó impugnar ninguno de los preceptos contenidos en el mencionado título, según resulta del primero de los acuerdos de Gobierno adoptados el 18 de diciembre de 2014.

El Estado es competente para llevar a cabo la política exterior del Estado, pero en su ejercicio no puede desconocer las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de *acción exterior*. Justamente, la Ley 2/2014 reconoce, por un lado, la intervención de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales en los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación, como expresa la exposición de motivos y detalla la parte dispositiva de la ley. Pero, por otro, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales no pueden ignorar que la

política exterior del Estado les obliga a actuar en el exterior adaptando su acción a las exigencias de ese interés general nacional que impone cierta coordinación, la sinergia de acciones y evitar contradicciones de acción entre los distintos sujetos de la organización política del Estado que, en cuanto tengan proyección exterior y sean expresión de la política exterior del Estado, podrían generar consecuencias negativas para el Estado en su conjunto.

Y, finalmente, resulta obligado garantizar una adecuada asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior».

3. Existe un concepto estricto de «relaciones internacionales», (art. 149.1.3ª CE) que, como su propio *nomen* indica, hace referencia al ejercicio por parte del Estado de determinadas potestades públicas relativas o atinentes a su condición de sujeto de derecho internacional público (*ius contrahendi*, *ius legationis*, responsabilidad internacional del Estado y garantía del cumplimiento y ejecución de tales obligaciones). A ello se refiere el art. 11.3 LAE.

Un segundo concepto material es el que se identifica como «acción exterior» de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (siempre que no se afecte la reserva estricta que corresponde al Estado), siendo constitucionalmente admisible que puedan ser coordinadas a fin de que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior del Estado.

La competencia autonómica en la denominada «acción exterior» ampara la apertura de oficinas en el exterior (art. 12 LAE) y la ejecución de tratados de conformidad con la distribución constitucional de competencias, pues «el ingreso de España en la CEE y la consiguiente transposición de las normas de Derecho comunitario derivado no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias» (STC 33/2005 de 17 febrero), debiéndose tener en cuenta que el art. 11.4 LAE ha ampliado las competencias autonómicas en esta materia al disponer que las Comunidades Autónomas podrán «celebrar convenios internacionales, administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional», así como concertar «acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de Derecho internacional no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia», lo que resulta respetuoso con el alcance del *ius contrahendi*, competencia exclusiva del Estado.

### III

1. A las competencias autonómicas en acción exterior y los límites que a la misma resultan de la competencia estatal en política exterior se dedican los arts. 1.2.a), 3, 11 y 14 a 33 LAE.

Tal acción debe sujetarse con carácter general a las «directrices, fines y objetivos» [art. 1.2.b) LAE], límite al que se añaden otras obligaciones así mismo precisadas en la ley, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. Las Comunidades Autónomas deben informar al Gobierno «del establecimiento de oficinas para su promoción exterior», petición que a su vez deberá ser informada por el Estado (art. 12.1 LAE); las Comunidades Autónomas y demás entidades a que se refiere el art. 5.2 LAE deberán mantener informado al Estado «sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que (...) se pueda informar y en su caso emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijada por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta Ley», lo que ha sido declarado expresamente constitucional; como así mismo se ha reconocido la constitucionalidad de tal obligación respecto a «los viajes, visitas, intercambios y actuaciones» de los Presidentes y miembros de los Gobiernos autonómicos, no siendo exigible tal trámite «cuando se trata de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea y de viajes o visitas a sus instituciones» (art. 5.2 LAE), lo que resulta así mismo coherente con la jurisprudencia constitucional antes citada de que todo lo concerniente a la Unión europea no constituye un ámbito exterior de actuación sino interior; también en concreto que las Comunidades Autónomas y las demás entidades a las que se refiere el art. 13.1 LAE deberán proporcionar información al Estado «sobre sus actuaciones en el exterior, fines y objetivos de las mismas, adecuación a las directrices y documentos de planificación y resultados obtenidos» (art. 13.2 LAE), obligación que resulta coherente con los principios de lealtad constitucional, coordinación y cooperación que rigen las relaciones en el Estado compuesto [a los que hace referencia el art. 3.2.b) LAE], y que son implícitos a tal forma de Estado, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 18/1982, 1/1986, 96/1986 y 64/1990).

En tercer y último lugar, nos encontramos con el concepto de «política exterior», que la Constitución (art. 97.1) atribuye a la competencia exclusiva del Gobierno. Se trata éste de un concepto diferente a los anteriores, que refiere un ámbito material

cuya «dirección» corresponde al Gobierno constitucional del Estado por expreso mandato constitucional y que trasciende del relato material y competencial del art. 149.1 CE, pues concierne a un aspecto de la política del Estado, la exterior [art. 1.2.a) LAE], que a todos afecta en cuanto Estado-comunidad y no exclusivamente al Estado-aparato. Esta competencia se aísla y distingue con nitidez -podría aquí configurar un concepto amplio de relaciones internacionales- respecto al contenido clásico de la reserva estricta contenida del art. 149.1.3ª CE, en los términos que el Tribunal Constitucional ha perfilado. Se trata de una competencia que, en todo caso, tiene límites; es decir, no tiene alcance ilimitado, pues el modelo de Estado diseñado constitucionalmente permite que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar una «acción exterior» propia que no puede ser limitada de forma injustificada; al contrario, deben existir razones para que tales competencias puedan ser en cierta forma coordinadas por el Estado al amparo justamente de las competencias sobre política exterior del Estado.

2. Con estos antecedentes, con expresa mención a la fundamentación genérica utilizada por el acuerdo de interposición, se formulan las siguientes observaciones.

#### **Art. 1.2 LAE.**

Según la fundamentación del recurso, el art. 1.2 LAE permite «la expansión competencial del Estado, al entenderse por tal el conjunto ordenado 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». Por lo que «el Estado tendría título para intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las actuaciones autonómicas (...) sin que se pueda entender legitimado el Estado para intervenir en el espacio propio de las competencias autonómicas».

El precepto cuestionado, nítidamente definitorio, define los conceptos «política exterior», «acción exterior del Estado» y «servicio exterior del Estado». Se cuestiona la integridad del apartado, es decir, los tres conceptos, sobre la base de que con la formulación legal expresada «el Estado tendría título para intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las actuaciones autonómicas», pero tal superposición hace referencia en concreto a la denominada “acción exterior del Estado” [art. 1.2.b) LAE]. Por lo que en puridad es este apartado el que debería cuestionarse ante el Tribunal Constitucional.

Tal concepto hace referencia al «conjunto ordenado de las actuaciones que (los entes, órganos y organismos que se citan) llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio



de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley y con observación y adecuación, a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior».

Al margen de que tales principios, detallados en el art. 2 LAE, no han sido objeto de impugnación autónoma -redactados por otra parte en términos tan generales que son todos reconducibles con naturalidad al ámbito material propio que se entiende por «política exterior»-, del precepto cuestionado no se desprende ciertamente que el Estado pretenda intervenir en la actividad exterior de la Comunidad Autónoma en la que ésta resulta competente al amparo de su Estatuto de Autonomía, ni se deriva una suerte de desplazamiento o invasión competencial, casi un control tutelar jerárquico, al considerar que la actividad estatal en materia de política exterior acabará «superponiéndose a las actuaciones autonómicas».

Nada de ello, sin embargo, resulta del precepto de forma expresa ni tampoco de forma indirecta. El precepto respeta las competencias autonómicas en materia de acción exterior, sólo que cuando la Comunidad Autónoma las ejerza deberá, justamente por exigencias de política exterior, proceder a la «*adecuación*» de tal acción a «las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno», en expresión de la indicada política. El precepto, pues, concreta el alcance de la competencia de coordinación que al Estado reconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Se trata de un ámbito material de actividad (política exterior) en el que subyace un interés general o nacional del que resulta la necesidad de que los distintos entes políticos de la organización constitucional española y los organismos que de los mismos dependan se proyecten en el exterior de forma coordinada y pacífica, por aplicación de principios y objetivos de política exterior que persiguen reforzar la posición de España y su imagen respecto a los demás miembros de la Comunidad Internacional de naciones.

Al margen de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ampara la coordinación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, la definición constitucional expresa o implícita de un interés general nacional o supraautonómico ampara así mismo la existencia de normas directrices y criterios de coordinación por parte del Estado. En este caso, la acción exterior de la Comunidad Autónoma, deberá sujetarse -«observancia y adecuación», dice la ley, art. 1.2.b) LAE- a las «directrices,

finés y objetivos» definidos por el Gobierno en el contexto de la política exterior del Estado.

Por otra parte, la formulación genérica del precepto evita cualquier duda de constitucionalidad. Se trata de una declaración abstracta, irreprochable formalmente en los términos que ha precisado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin que, además, tenga contenido material -normativo, técnico, organizativo o de cualquier otra índole- del que pudiera inferirse que el Estado se haya extralimitado o pretenda hacerlo cuando apruebe las mencionadas directrices, fines y objetivos.

Estas consideraciones son aplicables a numerosos preceptos de la ley cuestionada en los que, de igual forma, se hace un llamamiento general y abstracto a la adecuación a las citadas directrices, fines y objetivos. Es el caso de los arts. 3.1, 3.2, b) y c), 5.2, 11.1 y 3, 12.1, 13.1 y 35.3 LAE, siempre que se interprete de acuerdo con las competencias que corresponden al Estado y concernientes al ámbito de competencia exclusivo del Estado en materias de relaciones internacionales.

Desde esta exégesis tales preceptos no son inconstitucionales.

Cuestión distinta, lógicamente, sería que tales directrices asuman carácter prescriptivo o imperativo y que los objetivos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en sus intervenciones de proyección externa se pretendan regular o controlar por parte del Gobierno del Estado. Si fuera así, las medidas habrían excedido de la finalidad propia que persigue la política exterior del Estado, interfiriendo en el ejercicio natural de la actividad exterior que desarrolla Canarias, en ejercicio de las competencias autonómicas estatutariamente asumidas.

#### **Art. 3 LAE.**

Este precepto es complementario del anterior, por cuanto recoge los principios rectores de la denominada acción exterior del Estado.

El acuerdo de interposición cuestiona el alcance del denominado principio de «unidad de acción en el exterior», por lo que, implícitamente, está haciendo referencia exclusivamente al apartado 2.a) y no al resto del precepto, carente por lo demás de argumentación o razones que sustenten su inconstitucionalidad.

En relación con el resto de apartados, los mismos conciernen a los principios de “lealtad institucional, coordinación y cooperación”, que definen nuestra forma de Estado compuesta; “planificación”, forma de acción no cuestionable siempre que se respeten las competencias ajenas; “eficiencia”, de expresa previsión constitucional (art. 103.1 CE); “eficacia y especialización”, tampoco cuestionables por razones

obvias; así como los de "transparencia" y "servicio al interés general", concreción el primero del principio general de publicidad (art. 9.3 CE) y el segundo del servicio a los intereses generales y a los fines que justifican la acción administrativa (art. 103.1 CE), en este caso, "los intereses y promoción de la imagen de España".

Indica el acuerdo de interposición que «el término 'unidad' no sería reprochable si en él se incardinase la idea de integración de la acción exterior de los diversos agentes administrativos que tienen competencia para ello, como corresponde a un único sujeto de Derecho internacional. Pero no hay integración en la formulación del precepto, sino fusión y sometimiento a las directrices, fines y objetivos del Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior. Se considera, en suma, que con el principio el Estado ha arbitrado un mecanismo mediante el cual, 'sin un título competencial específico, puede condicionar las competencias autonómicas'».

Comenzando por esta última apreciación, no es cierto, con carácter general, que el Estado carezca de título competencial específico mediante el que pueda «condicionar» la acción exterior de las Comunidades Autónomas, pues tal título es precisamente el de política exterior. Cosa distinta es que ese condicionamiento invada el ámbito constitucional propio de la Comunidad Autónoma de Canarias en sus actividades de proyección exterior.

Ahora bien, sí pudiera ser objetable, aunque no se desconoce su parcial carácter preventivo, que en el apartado 2.a) del precepto (art. 3) que se comenta la unidad de acción en el exterior tiene por objeto no sólo "la coordinación de las actividades realizadas en el exterior" por las Comunidades Autónomas sino también «la ordenación» de las mismas. Es la Comunidad Autónoma la competente para llevar a cabo la acción exterior de su responsabilidad de conformidad con las «directrices, fines y objetivos de la política exterior del Gobierno», incluso «las prioridades» precisadas por el mismo, de conformidad con la planificación que en su caso se acuerde. Si se entendiera así el concepto «ordenación», nada habría que objetar, pero no cabe duda de que la expresión "ordenar las actividades realizadas en el exterior por las Comunidades Autónomas" contiene un añadido que puede trascender de lo meramente planificador o cautelar para convertirse en un instrumento de dirección tutelar, asumible en casos límites, cuando la gestión autonómica pudiera causar daños o perjuicios a la imagen de España, que la política exterior pretende evitar. Por tal razón, este artículo se podría reparar porque el Estado, si bien puede

regular y coordinar la acción exterior de las Comunidades Autónomas, no debería por la dimensión o vocación universal del artículo ordenarla, porque ello supondría vaciar de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. En otros términos, la ordenación y coordinación debe posibilitar un margen proporcionado en el que la Comunidad Autónoma pueda ejercer, en el ámbito de sus competencias, su correspondiente acción exterior.

#### **Art. 5.2 LAE.**

La impugnación de este precepto se pretende fundar en las consideraciones de carácter general utilizadas por el acuerdo en relación con los arts. 1, 2 y 3 LAE. La norma concierne a acciones con proyección exterior de las Comunidades Autónomas (viajes, visitas, intercambios) cuya constitucionalidad ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional. La referencia a «las directrices, fines y objetivos» y a los «instrumentos de planificación» evita cualquier pronunciamiento de constitucionalidad preventiva. La referencia que se hace en el precepto citado de que tal obligación de información de viajes, visitas, intercambios «no será de aplicación cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea y de viajes o visitas a sus instituciones» es así mismo incuestionable toda vez que el espacio europeo no se considera un espacio exterior sino *interior*, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

#### **Arts. 11 a 13 LAE.**

No hay en el acuerdo de interposición razonamiento singular y motivado que funde la impugnabilidad de los arts. 11 y 13 LAE.

En cualquier caso, ha de reseñarse que la obligación de información por parte de las Comunidades Autónomas del «establecimiento de oficinas para su promoción exterior» (art. 12.1 LAE), así como para aquellas oficinas dedicadas a la «promoción comercial» (art. 12.3 LAE) ha sido declarada constitucional, por lo que ningún reproche merecen.

Tampoco ofrece reparo alguno el hecho de que el Gobierno «impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del servicio exterior del Estado», objetivo que por no ser obligatorio permite que las Comunidades Autónomas puedan disponer de instalaciones propias; como tampoco merece reproche alguno que cuando la instalación sea posible, ello no comporte «ni su integración en el servicio exterior del Estado ni la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional»,

por formar parte del contenido estricto de las relaciones internacionales que al Estado compete (art. 149.1.3ª CE).

Por su parte, el art. 13 LAE tampoco incurre en reparo de inconstitucionalidad.

Somete la acción exterior de los organismos y entes que identifica a las «directrices, fines y objetivos de política exterior», así como «a los instrumentos de planificación» (art. 13.1 LAE). Como tampoco lo merece la obligación de información sobre las actividades de relevancia exterior a que hace referencia en el art. 13.2 LAE, particularmente la adecuación de tal acción, una vez más, a «directrices y documentos de planificación y resultados obtenidos», pues de tal trámite no se infiere el ejercicio de acción tutelar alguna o de sustitución de la acción de las Comunidades Autónomas por parte de los órganos del Estado.

#### Capítulo II del Título I (arts. 14 a 33 LAE).

Se cuestiona en el acuerdo impugnatorio el art. 14 y el “desarrollo pormenorizado de los ámbitos de la acción exterior comprendidos en el Capítulo II del Título I”.

Tales preceptos contienen normas en gran parte directivas carentes de contenido prescriptivo, lo que impide en este momento, mientras la acción no se ejecute, efectuar un pronunciamiento motivado de constitucionalidad. Por otra parte el art. 14 LAE, cabecera del mencionado capítulo, sujeta el ejercicio de las acciones que se describen a los «instrumentos de planificación» remisión que obstaculiza el cuestionamiento de los preceptos impugnados.

Tampoco es cuestionable la información que el Gobierno facilita a las Comunidades Autónomas ni la petición de apoyo que éstas pueden formular al Gobierno del Estado, expresión de los principios de lealtad constitucional y colaboración (art. 14.3 LAE); como tampoco es objetable que las Comunidades Autónomas puedan participar en la elaboración y ejecución de la acción exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de colaboración existente, en particular, «a través de la conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea».

Ciertamente, la ley hubiera podido disponer para este ámbito interno, que es el de la Unión Europea, un procedimiento de participación diferente, pero eso no significa que el que haya elegido la ley sea inconstitucional. De la jurisprudencia constitucional se infiere una mayor participación de las Comunidades Autónomas en

la política europea, como ámbito especial de la política exterior del Estado, y tal especial interés queda recogido en el art. 14.4 LAE, cuestionable políticamente, si se quiere, pero no desde el punto de vista de su adecuación a la Constitución.

Tampoco merece reproche con carácter general que la acción exterior del Estado se proyecte sobre ámbito de aplicación de las Comunidades Autónomas sobre las que éstas poseen competencias exclusivas y compartidas. El título competencial es de política exterior del Estado, que se proyecta sobre toda la acción exterior de los entes político administrativos del estado compuesto cuya plural acción exige la adopción de ciertas medidas de coordinación y dirección, sin que en ningún caso pueda suplirse o sustituirse lo que es competencia autonómica sobre sus propias acciones de efectos en el exterior. En suma, se trata de un título que podría calificarse como transversal u horizontal, al proyectarse sobre cualquier acción que tenga efectos en el exterior, y por ello es inevitable que los títulos autonómicos queden afectados. Lógicamente, tal título debe autolimitarse a aquellos supuestos en los que la acción exterior de las Comunidades Autónomas debe actuar de conformidad con las directrices, fines y objetivos fijados por el Estado en los términos así mismo precisados por la planificación adoptada, siendo por el contrario inconstitucional cualquier acción del Estado que de alguna forma supla o sustituya la responsabilidad y competencia autonómica para ejecutar en el exterior sus propias acciones, expresión de sus competencias estatutarias. Por tal razón, no puede ser aceptable la objeción general conforme a la cual el Estado viene a ejercer sobre las Comunidades Autónomas una función «tutelar», pues este efecto no se aprecia en ninguno de los preceptos cuestionados, la mayor parte integrados por normas de naturaleza directiva.

Al margen de ello, tampoco se puede olvidar que en todos esos ámbitos materiales de actividad sobre los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas y compartidas el Estado también proyecta o puede proyectar sus propios títulos competenciales al amparo del art. 149.1 CE, por lo que se puede decir así mismo con carácter general que la intervención del Estado en tales materias no queda fuera de la delimitación constitucional y estatutaria de competencias. Y no sólo cuando éstas sean compartidas, tampoco cuando sean exclusivas de las Comunidades Autónomas -exclusividad relativa en cualquier caso- sino porque en muchos de los ámbitos materiales que se señalan la competencia es exclusiva del Estado.

No cabe, por todo ello, sostener una pretensión preventiva y genérica de inconstitucionalidad por las razones expuestas tanto formales como materiales.

#### **Art. 34 LAE.**

La impugnación de este precepto se fundamenta en el argumento de que «una planificación de este tipo (...) ha de someterse a un proceso de elaboración integrador en el que se respeten las propuestas correspondientes a los diferentes sujetos en el marco de los límites impuestos por el Tribunal Constitucional, de forma que se atiendan los respectivos planteamientos sin que haya contradicciones que puedan generar obligaciones a cargo del Estado frente a organismos o instituciones públicas extranjeras».

El art. 34.1 dispone en efecto que la «planificación y seguimiento de la acción exterior del Estado se llevará a cabo a través de la estrategia de acción exterior y del informe de acción exterior» previstos respectivamente en los arts. 35 y 37 LAE, ambos así mismo cuestionados.

El art. 34.2 LAE se limita a precisar que «en el proceso de elaboración de ambos procesos participarán en los términos previstos en el artículo siguiente los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos y entidades e instituciones de ella dependientes que actúen en el exterior». El precepto, pues, se limita a conocer la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de tales instrumentos, por lo que desde esta perspectiva general, coherente así mismo con los principios de cooperación y colaboración, el precepto se considera constitucional.

#### **Art. 35 LAE.**

En este precepto, relativo a la denominada estrategia de acción exterior se recogen «las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior» así como el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna (apartado 1). Tal estrategia, que es responsabilidad del Estado (apartado 4), integra tanto las propuestas de los departamentos ministeriales como de las Comunidades Autónomas y demás entes a que se refiere el apartado 3. La integración de propuestas tiene un límite, y es que las mismas no se adapten a las «directrices, fines y objetivos de la política exterior fijada por el Estado», debiéndose dar respuestas en todo caso «motivada».

La impugnación de este precepto radica en que «las propuestas de las Comunidades Autónomas, combinadas indiscriminadamente con las de los órganos constitucionales y las entidades locales, se valoran por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sin ningún tipo de compromiso o vinculación sobre las mismas, de forma que la ley no garantiza que el plan contemple las actuaciones que deseen llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el exterior —en el marco de sus competencias y sin contravenir los límites constitucionalmente reservados al Estado—».

La ley garantiza la participación autonómica, pero lo que se cuestiona es que la propuesta de las Comunidades Autónomas, al margen de su consideración global con las de las demás entidades públicas, son recibidas «sin ningún tipo de compromiso o vinculación», lo que en principio no es asumible pues, nos encontramos en un ámbito de competencia del Estado (política exterior) que en principio con carácter general faculta para coordinar la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Lógicamente, la interpretación de esta competencia estatal debe ser efectuada de forma restrictiva y aplicable en aquellos casos en que la propuesta autonómica no se ajuste a las directrices, fines y objetivos de la política exterior del Estado, por lo que no debiera bastar una simple respuesta motivada por parte del Estado de su no aceptación sino que debería abrirse un trámite a fin de que ambos entes pudieran ejercer con plenitud sus respectivas competencias.

Debemos reiterar en este punto que las competencias estatutarias de las Comunidades autónomas pueden ser proyectadas al exterior al amparo justamente de tales competencias estatutariamente previstas, y tal acción, que no deja de ser simple gestión de competencias propias, no puede ser obviada mediante una respuesta motivada -exigencia general de toda Administración pública- sin permitir que la Comunidad Autónoma, que está ejerciendo sus propias competencias, pueda tener la oportunidad de acreditar que su acción exterior se somete a los límites que resulta con la política exterior del Estado.

Por ello, si bien no resulta exigible que el Estado deba aceptar sin más las propuestas autonómicas -lo que significaría vaciar de contenido la competencia estatal en materia de política exterior- el Estado, al amparo de tal competencia, no puede descargar de contenido la competencia autonómica material cuando ésta tenga proyección exterior. Por ello, no es tanto que la respuesta estatal motivada deba «fundarse en la adecuación de las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijada por el Gobierno» cuanto que tal respuesta deberá acreditar de



manera indubitada que la propuesta autonómica no se adecua a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijada por el Gobierno o puede causar daños a la dirección y ejecución de la política exterior del Estado.

Desde esta limitada perspectiva, el precepto (art. 35.3, último párrafo) puede estimarse inconstitucional.

El acuerdo de impugnación considera la participación de la Comunidad Autónoma «fundamental» para que queden recogidos sus «intereses específicos», por lo que «parece indispensable que haya una concertación entre esta iniciativa y los intereses de Canarias en el impulso de la *marca Canarias*».

La Comunidad Autónoma parte de una premisa y es que la estrategia de acción exterior no recoja «sus intereses específicos» indispensables para el impulso de la «*marca Canarias*». Es obvio que la estrategia de acción exterior no anula en cualquier caso el impulso de la «*marca Canarias*», pues la integración de las propuestas autonómicas en la antedicha estrategia no enajena la competencia ejercida, ni desaparece ni se suplanta la «*marca Canarias*» por la «*marca España*». Al contrario, el impulso de la «*marca España*», que persigue, lo que es propio de la acción de política exterior, la mejora de la imagen de España ante la comunidad internacional, es perfectamente compatible con el impulso de la «*marca Canarias*» o de cualquier otra Comunidad Autónoma que no se diluye en el contexto de la antedicha estrategia. Lógicamente, si fuera el caso, estaríamos ante un exceso de competencias por parte del Estado, que en este momento no podemos cuestionar porque se trataría de un pronunciamiento netamente preventivo.

#### **Art. 37 LAE.**

El denominado informe anual de acción exterior es el instrumento que permite dar «cuenta de la ejecución de la estrategia de acción exterior, de las actuaciones realizadas, de los objetivos logrados y de los recursos aplicados a su consecución». En su elaboración, a iniciativa del Estado, participarán entre otros entes y organismos públicos las Comunidades Autónomas y entidades locales (apartado 1), siendo finalmente aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes Generales para su conocimiento (apartado 3).

La fundamentación del acuerdo de impugnación indica que «no se tienen en cuenta los mecanismos de coordinación a que se refería el título III del anteproyecto, que ahora se ha absorbido por el título II sin variar significativamente su contenido».

Por otra parte, la ley «contempla tres órganos teóricamente orientados al fin de la coordinación ( ... pero) la ley no establece las bases de la composición de estos órganos, aunque pueden deducirse de su funcionalidad».

Desde luego del precepto cuestionado no se desprende vulneración alguna de competencia autonómica, salvo que se cuestionen los términos en que se produce tal participación, lo que en sí mismo es incuestionable. Por más que pudiera haber otras opciones posibles y constitucionalmente lícitas, la elegida por la ley no puede ser objetada por el simple hecho de que se discrepe de su oportunidad o conveniencia, pues los reproches de constitucionalidad deben basarse en la adecuación o no de la medida adoptada al parámetro constitucional y estatutario de aplicación, lo que no es el caso.

Sin contar con que la propia fundamentación adelanta una posible respuesta toda vez que de la regulación normativa puede deducirse, se dice, la «funcionalidad» de los órganos de coordinación, cuya presunta inexistencia es la que motiva el reproche.

## C O N C L U S I Ó N

Concurre motivación jurídica apta para sostener la inconstitucionalidad de los arts. 3.2.a) y 35.3 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.