

LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO (LAESE): AUTONOMÍA TERRITORIAL Y UNIDAD DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

INTERNATIONAL PROJECTION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES IN THE LAW ON THE STATE FOREIGN SERVICE AND ACTION (LAESE): TERRITORIAL AUTONOMY AND ACTION UNIT OF THE FOREIGN POLITICS

Rafael García Pérez*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO (LAESE) III. EL PAPEL ASIGNADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LAESE IV. RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO, POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO Y ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS V. LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LAESE VI. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: En marzo de 2014 ha entrado en vigor la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (LAESE). Se trata de una iniciativa legislativa dirigida a modernizar y coordinar la política exterior de España que ha sido promovida por el actual gobierno del Partido Popular y que ha sido aprobada con el único respaldo de su grupo parlamentario que cuenta con mayoría absoluta en las Cortes. El principal objetivo perseguido por la ley, garantizar el principio de unidad de acción del Estado, ha situado a las Comunidades Autónomas en el centro del debate político. La mayor parte de las críticas efectuadas por los grupos de oposición se han centrado en este aspecto destacando su carácter “recentralizador”. Cabe discutir, por tanto, si la ley recorta las competencias autonómicas en materia exterior. El presente artículo analiza el tratamiento que reciben las Comunidades Autónomas en el texto de la ley y llega a la conclusión de que no recorta competencias autonómicas, aunque identifica diversas carencias que hacen dudar de la efectividad que puede alcanzar la nueva norma.

Fecha de recepción del original: 26 de noviembre de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 8 de junio de 2014.

* Rafael García Pérez. Profesor titular de Relaciones Internacionales. Universidad de Santiago de Compostela. E-mail: rafael.garcia@usc.es.

Una primera versión de este trabajo fue presentada como ponencia al XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y I Congreso de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Estudios Internacionales (FLAEI) celebrados en la Universidad del Mar (Huatulco, Oaxaca) México, en octubre de 2013.

ABSTRACT: In March 2014 came into force the Law on the State Foreign Service and Action (LAESE). It is a legislative initiative aimed to modernize and coordinate the foreign politics of Spain that has been sponsored by the current Government of the Popular Party and that has been passed with the only support of the same parliamentary group. The main objective of the law, to guarantee the principle of the State action unity, has put the Autonomous Communities in the middle of the political debate. Most of the critics done by the opposing parties have been focused on this aspect remarking its “re-centralizer” character. Therefore, it is worth to debate if the law shortens the autonomic competences in foreign issues. The present article analyses the treatment received by the Autonomous Communities in the text of the above mentioned law. I comes to the conclusion that it does not cut autonomic competences in foreign issues, but identifies several lacks that put in doubt the effectiveness that the new law can reach.

PALABRAS CLAVE: LAESE, acción exterior, política exterior, Comunidades Autónomas, España.

KEYWORDS: LAESE, foreign action, foreign politics, Autonomous Communities / Spain

I. INTRODUCCIÓN

Dotar a España de una ley que encuadre la acción exterior del Estado y de su servicio exterior es una necesidad largamente reclamada que ningún gobierno democrático ha sido capaz de culminar en los más de treinta y cinco años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978. Durante esta etapa, cinco anteproyectos de ley¹, y un exhaustivo informe elaborado por una comisión específica durante el gobierno de José L. Rodríguez Zapatero² se vieron frustrados por un cúmulo de dificultades diversas: intereses corporativos de distintos cuerpos de funcionarios, rivalidades interdepartamentales, la complejísima estructura de la organización territorial del Estado y la falta de impulso político que tradicionalmente ha permitido relegar a la política exterior de la agenda prioritaria del gobierno de turno. Todo ello ha conducido a una situación que el actual ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación (José Manuel García-Margallo) ha llegado a calificar como de “enorme desorden”³, al reconocer en sede parlamentaria las dificultades que encuentra para llevar a cabo una dirección coordinada de la política exterior española. Afectando por igual esta situación tanto a las administraciones autonómicas como a la que lleva a cabo la propia Administración General del Estado.

El actual Gobierno, respaldado por una cómoda mayoría absoluta del Partido Popular en las Cámaras, ha fijado entre los objetivos prioritarios del Ministerio que dirige García-Margallo poner en orden al departamento a través de dos leyes de alcance (la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado⁴ y la Ley de Tratados y Otros Acuerdos

¹ GARCÍA-MARGALLO, J. M., “La Transición pendiente”, *Abc* (18.2.2013).

² COMISIÓN PARA LA REFORMA INTEGRAL DEL SERVICIO EXTERIOR, Informe sobre la reforma del servicio exterior español. Ministerio de la Presidencia, 2005.

³ CORTES GENERALES, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) X Legislatura, nº 146 de 15 de Octubre de 2013: “Intervención del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante el Pleno para presentar el proyecto de ley de referencia”, p. 7.

⁴ Ley 2/2014. BOE nº 74, del 26 de marzo de 2014.

Internacionales⁵) así como de un nuevo Reglamento de la Carrera Diplomática⁶, que sustituirá al actual, que pervive aún desde el franquismo y puede considerarse con plena justificación como obsoleto⁷.

Este despliegue normativo se ha realizado en un plazo temporal inusualmente rápido, determinado, sin duda, por las circunstancias que está atravesando España en los últimos años y que han condicionado el contexto político en que han sido concebidas estas leyes. Entre ellas destaca, en primer lugar, la grave crisis económica por la que atraviesa la zona euro, con especial impacto en las economías mediterráneas europeas, y que está afectando de un modo particularmente severo a España, hasta el punto de poner al país al borde de una intervención económica internacional dirigida por la Unión Europea. La situación de emergencia nacional vivida entre 2011 y 2013 condiciona el clima político excepcional creado en España en los últimos años y permite comprender la acumulación extraordinaria de poder político en manos del Partido Popular, sancionada por los resultados de las elecciones, generales, autonómicas y municipales, que no cuenta con precedentes en la historia democrática de nuestro país. Las draconianas medidas adoptadas para atajar el impacto de la crisis pusieron de manifiesto la necesidad de actualizar y mejorar los recursos con que cuenta la acción exterior del Estado, y en general, del conjunto de la Administración Pública española, especialmente en su dimensión territorial-autonómica, impulsando unas medidas de racionalización económica y simplificación administrativa cuya eficacia está aún por ver⁸.

Por otro lado se encuentra la iniciativa independentista del gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Generalitat Catalana), dirigido por el partido nacionalista conservador Convergència i Unió (CiU), con el respaldo de Esquerra Republicana de Cataluña (ERC). Esta coalición, surgida de las elecciones anticipadas celebradas en noviembre de 2012, se fundamenta en un pacto (18.12.2012) cuyo principal objetivo es la celebración de un referéndum en Cataluña (posibilidad no contemplada por el actual marco constitucional), previsto para el otoño de 2014, para decidir la secesión de ese territorio y constituir un Estado independiente de España. Pocas semanas después (23.1.2013), el Parlamento de Cataluña aprobó la denominada “Declaración de Soberanía y del derecho a decidir del Pueblo de Cataluña”⁹, cuyo texto ha sido

⁵ El proyecto de ley se encuentra en la última etapa de su tramitación parlamentaria. El texto puede consultarse en BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (BOCG). Congreso de los Diputados, serie A, núm. 72-1, del 5 de noviembre de 2013.

⁶ “Exteriores sacará a ‘concurso’ las embajadas y evaluará a los aspirantes”, El País (27.4.2014).

⁷ La normativa que rige en España el Servicio Exterior (SE) es fragmentaria y se encuentra dispersa en diversas disposiciones de rango inferior a la ley, que lo regulan de forma insuficiente. El Reglamento Orgánico de la Carrera Diplomática se remonta a 1955 (Decreto de 15 de julio de 1955) y el régimen de ascensos y provisión de puestos diplomáticos a 1976 (Real Decreto 3033/1976, de 3 de diciembre; modificado por el Real Decreto 674/1993, de 7 de Mayo).

⁸ En particular la Ley Orgánica (2/2012) de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de 27 de abril (BOE del 30.4.2012) y las medidas recomendadas por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013.

⁹ Donde se afirma que “el pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”, y concluye: “De acuerdo con la voluntad mayoritaria expresada democráticamente por parte del pueblo de Cataluña, el Parlamento de Cataluña acuerda hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir, para que los ciudadanos de Cataluña puedan decidir su futuro político

declarado parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional¹⁰. Entre tanto, el gobierno catalán está dando los pasos institucionales consecuentes para dotar a Cataluña de una “estructura de Estado” en la cual, la proyección internacional de la Generalitat constituye una parte esencial del proceso soberanista. Para ello ha promovido una Ley de Acción Exterior¹¹ que ya ha sido remitida al parlamento catalán¹², que prefigura la creación de unos “*Foreign Affairs* a la catalana”, en expresión del Consejero de la Presidencia, con la creación de una Secretaría de Asuntos Exteriores y de la UE, el Consejo de la Diplomacia catalana (Diplocat) y, de manera embrionaria, una futura Escuela Diplomática de Cataluña¹³.

Aunque la iniciativa legislativa de promover una ley de acción exterior por el actual Gobierno sea previa y autónoma respecto del proyecto independentista iniciado desde Cataluña, y posiblemente se encuentre más determinada por las restricciones derivadas de la crisis económica, el movimiento secesionista ha condicionado el contexto político en que se ha gestado la ley de acción exterior, y posiblemente ha contribuido a acelerar su tramitación parlamentaria. El hecho de que ésta haya coincidido con el momento más activo del independentismo catalán acaso sirva también para explicar el tono y la forma en que fueron redactados algunos de los artículos en el texto del anteproyecto de la ley y que, en determinados casos, han sido modificados en la redacción final.

II. LA LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO (LAESE)

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante LAESE) fue aprobada definitivamente por las Cortes en marzo de 2014, después de superar una tramitación parlamentaria calificada desde los grupos de oposición como de “auténtico desastre” (PNV), “pésima” (CiU), que “empeoró aún más el original” (UPyD) y “no corrigió los problemas de origen” (PSOE)¹⁴. El proceso legislativo se había iniciado un año antes con la aprobación, por parte del Gobierno, del borrador presentado por el

colectivo”. La Declaración fue aprobada por 85 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones (más 5 ausencias).

¹⁰ La STC 42/2014, adoptada por unanimidad, anula el primer principio de la Declaración de soberanía que proclamaba al “pueblo catalán” como “sujeto político y jurídico soberano”. No obstante, el resto de los principios contenidos en la Declaración, incluyendo el denominado “derecho a decidir”, no son considerados inconstitucionales, aunque para celebrar una consulta la Sentencia especifica que habría de adoptarse dentro del marco legal y constitucional vigente. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014. Impugnación de disposiciones autonómicas 1389-2013. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. BOE nº 87, del 10 de abril.

¹¹ Avantprojecte de Llei de L'acció Exterior De Catalunya, aprobada por el gobierno catalán el 27 de agosto de 2013 (www.gencat.cat/governacio/)

¹² Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya nº 141, de 9 de septiembre de 2013.

¹³ “Mas prepara una ley para «un país que quiere ser libre»”, *Abc* (28.8.2013).

¹⁴ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Diario de Sesiones. (Pleno y Diputación Permanente) X Legislatura nº 187, de 13 de Marzo de 2014, nº 187/2014, pp. 36-45.

ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación¹⁵. Trámite que culminaba una prolífica gestación que requirió de treinta y siete borradores, elaborados entre el verano de 2012 y comienzos de 2013¹⁶, hasta que pudo llegarse a un texto aceptado por los diferentes departamentos ministeriales, grupos profesionales de la Administración y miembros del propio Gobierno¹⁷. Una vez aprobado, el borrador del anteproyecto de ley fue remitido, en trámite de audiencia, a otras fuerzas políticas así como a un amplio espectro de instituciones y organizaciones para que presentaran las alegaciones que consideraran pertinentes¹⁸. Tras el preceptivo dictamen del Consejo de Estado¹⁹, el proyecto de ley fue remitido al Congreso de los Diputados en junio de 2013²⁰ y debatido en sesión plenaria en el mes de octubre del mismo año²¹, donde fueron rechazadas todas las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos de oposición²². Tras su paso por el Senado fueron modificados treinta y seis artículos (treinta y dos de ellos meras correcciones técnicas), siendo la más relevante la enmienda transaccional al artículo 5.2, propuesta por el Grupo Socialista, excluyendo el deber de comunicación previa de las Comunidades Autónomas al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) en sus relaciones con la Unión Europea. En la votación final, la ley fue aprobada con los

¹⁵ Aprobación por el Consejo de Ministros del informe del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre el Anteproyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (La Moncloa, 1.3.2013) (www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/4D9774F4-FE35-4F41-B027-F43FADEBA4EF/230426/refc20130301.pdf)

¹⁶ “El artículo que entra y sale de la Ley de Acción Exterior”, *El Confidencial Digital* (25.2.2013) (www.elconfidencialdigital.com/politica/081656/el-articulo-que-entra-y-sale-de-la-ley-de-accion-exterior-prohibir-que-abran-embajadas-en-el-extranjero-a-las-comunidades-que-no-cumplan-el-deficit).

¹⁷ Uno de los principales escollos fue determinar quién podía ser nombrado embajador. Mientras que desde Presidencia del Gobierno se pretendía que pudieran ser nombrados los funcionarios públicos de más alto rango, sin necesidad de que fueran diplomáticos, el Ministerio de Asuntos Exteriores se opuso, y logró, que el cargo fuera reservado a los diplomáticos de carrera.

¹⁸ El borrador del anteproyecto fue remitido a todas las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Asociación de Municipios Catalanes, la Asociación Vasca de Municipios, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, el Instituto Nacional de Estadística, el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA), la Asociación de Diplomáticos Españoles (ADE), la Asociación de Familias de Diplomáticos y Funcionarios del Servicio Exterior (AFD), la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, la Asociación de Inspectores del SOIVRE, la Asociación de Diplomados Comerciales, la Federación de Servicios Públicos de la UGT, la Federación de Servicios a la Ciudadanía de Comisiones Obreras, la Federación de Empleados Públicos FEP-USO (SISEX), la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), Euskal Langileen Alkartasuna-Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA) y la Confederación Intersindical Gallega.

¹⁹ Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado (394/2013), del 30 de Mayo

¹⁹ (www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo_estado&id=2013-394#top).

²⁰ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS) serie A nº 51-1, de 21 de Junio de 2013.

²¹ CORTES GENERALES, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente) X Legislatura nº 146, de 15 de Octubre de 2013, pp.4-37.

²² En la sesión del 15 de octubre de 2013 todos los Grupos Parlamentarios (salvo el propio Grupo Polpular y Unión, Progreso y Democracia) presentaron enmiendas de devolución e Izquierda Plural presentó una enmienda de texto alternativo.

únicos votos del Grupo Popular que no logró sumar a ninguna otra fuerza política (de hecho perdió el respaldo inicial dado por UPyD). El resto de los grupos votaron en contra, salvo el PSOE que se abstuvo, manifestando su posición crítica.

El texto aprobado por las Cortes es extenso (sesenta artículos, dieciséis disposiciones adicionales y seis más finales) y prolijo en sus especificaciones, al tiempo que no incorpora suficientemente algunos aspectos fundamentales de la política exterior, como es la política de cooperación al desarrollo²³, o la política europea, que hubiera requerido un trato específico y diferenciado, en especial en lo que se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas.

La nueva ley se presenta, en su exposición de motivos, como la culminación normativa de un proceso de definición y asentamiento de la política y la acción exterior del Estado iniciada tras la Constitución de 1978, que trata de adaptarse a las transformaciones ocurridas en el medio internacional en las últimas décadas y a las coordinadas institucionales en las que se desenvuelve la política exterior del Estado, fruto de su pertenencia a la Unión Europea y la Alianza Atlántica así como a la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, circunstancias todas ellas que no existían en el momento de redactar la Constitución. Asimismo, expresa la complejidad derivada del diseño territorial del Estado y la participación de sujetos muy diversos en la acción exterior, todo lo cual, ante la ausencia de una regulación completa en la materia, justificaría la necesidad de esta norma.

En su conjunto, la ley presenta algunas debilidades y ciertos problemas de técnica jurídica que no han sido modificados en sus rasgos principales durante su tramitación parlamentaria. Carencias que ya señaló el Consejo de Estado²⁴ en su Dictamen y que también han destacado algunos analistas²⁵. Es de lamentar que una ley necesaria, que ha sido concebida con innegable ambición, pueda ver comprometida su futura utilidad por

²³ En su intervención ante el pleno del Congreso el ministro García-Margallo manifestó que se trataba de una ausencia deliberada dado que “esta ley no es una ley de cooperación”. CORTES GENERALES, Diario de Sesiones nº146/2013, p. 35.

²⁴ Entre los principales fallos técnicos puestos de manifiesto por el Consejo de Estado destacaban las innecesarias reiteraciones respecto de normas vigentes, o lo improcedente que resulta que el proyecto de ley regule aspectos de funcionamiento del servicio exterior (como ocurre en buena parte del Título III), más propios de un reglamento que de una ley de su rango.

²⁵ MANGAS MARTÍN, A., Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar en relación con el Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (17.9.2013) (www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/GenericPopUp?next_page=/wc/verEmisionAudiovisual&idOrgano=302&idSesion=18&fecha=17/09/2013&secuencia=546341&legislatura=10); “El mundo de las apariencias”, *El Mundo* (13.11.2013).

PONS RAFOLS, X., “El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones”. *Revista Catalana de Derecho Público / gencat blog* (4.11.2013) (<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/11/04/el-proyecto-de-ley-de-la-accion-y-del-servicio-exterior-del-estado-algunas-reflexiones-%E2%80%93-xavier-pons/>). YTURRIAGA, J.A., “Necesidad de una Ley del Servicio Exterior”, *Voz Populi. com* (3.4.2013) (<http://vozpopuli.com/blogs/2408-jose-a-yturriaga-necesidad-de-una-ley-del-servicio-exterior/>); “Luces y sombras de la Ley de Acción y Servicio Exterior”, *Voz Populi. com* (14.4.2014) (<http://vozpopuli.com/blogs/4282-jose-a-yturriaga-luces-y-sombras-de-la-ley-de-accion-y-servicio-exterior/>).

no haber modificado ciertos defectos, condicionados en algún caso por las circunstancias políticas mencionadas al inicio de estas páginas.

En el título preliminar (art. 1 a 3) se exponen los fines, principios y objetivos de la política exterior y los principios rectores de la acción exterior del Estado. Por su parte, el título I consta de dos capítulos. El primero de ellos está dedicado a los "sujetos de la Acción Exterior del Estado", identificando como tales a los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior. A ellos están dedicados los artículos 4 a 13, referidos a la Corona, el Gobierno, las Cortes Generales, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, las oficinas en el exterior de las Comunidades y Ciudades Autónomas y los organismos públicos, sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas. Se trata de una relación que si pretendía ser exhaustiva resulta incompleta (no incluye a otros órganos de relevancia constitucional que también pueden realizar acciones con proyección exterior) y, sobre todo, sitúa en un mismo plano a instituciones, entidades y organismos de muy diversa naturaleza y proyección dándoles un tratamiento común y general.

El capítulo II de esta primera parte está dedicado a los "ámbitos de la Acción Exterior del Estado" (art. 14 a 33). En el artículo 14 se define la relación que la ley establece entre los distintos ámbitos de la acción exterior y su subordinación a la dirección de la política exterior ejercida por el Gobierno. Los siguientes artículos, hasta el 33, se refieren a la acción exterior sobre un conjunto amplio de materias²⁶, siendo dudosa la necesidad de incluir esta relación, con pretensiones de exhaustividad, en el texto de la ley²⁷.

El título II (art. 34 a 40), regula los instrumentos para la planificación, el seguimiento y la coordinación de la acción exterior del Estado. Para las primeras funciones se instituyen la Estrategia de Acción Exterior y el Informe Anual de Acción Exterior. Se trata de dos herramientas de nueva creación a las que la ley les asigna gran importancia. La Estrategia de Acción Exterior (art. 35) será elaborada por iniciativa del MAEC, conjuntamente con todos los departamentos ministeriales, y es aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Política Exterior, con una vigencia de cuatro años (una legislatura)²⁸. En su redacción, el Gobierno podrá recabar e integrar, en su caso, las propuestas realizadas por otros órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Previamente a su aprobación, el

²⁶ Defensa; materia tributaria; justicia; seguridad pública y asuntos de Interior; materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española; Investigación, desarrollo e innovación; empleo y Seguridad Social; emigración e inmigración; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental; cambio climático; salud; energía; e infraestructuras, transporte y vivienda.

²⁷ El Consejo de Estado los calificó de "innecesarios y, hasta cierto punto, perturbadores". Dictamen 394/2013, V.1.b.

²⁸ La ley prevé que el plazo de vigencia pueda ser menor, como previsiblemente ocurra con su primera redacción.

Gobierno remitirá la Estrategia a las Cortes Generales “para su conocimiento y debate”. El ministro de Asuntos Exteriores comparecerá al menos una vez al año, en cada Cámara, para hacer balance del cumplimiento de la Estrategia.

Por su parte, en el Informe Anual de Acción Exterior (art. 37) se dará cuenta de la ejecución de la Estrategia de Acción Exterior. Será elaborado siguiendo los mismos criterios que la Estrategia y se aprobará, igualmente, por acuerdo del Consejo de Ministros, tras lo cual “se remitirá a las Cortes Generales, para su conocimiento”.

Son positivos estos avances democráticos que incorpora la ley al otorgar mayor participación a las Cortes y que rectifican las limitaciones presentes en el proyecto de ley. En todo caso, suponen un avance muy limitado. La previsión que se establece para que el ministro comparezca anualmente para hacer un balance de la aplicación de la Estrategia convierte en obligado cumplimiento el compromiso realizado por el gobierno de Rodríguez Zapatero²⁹ de celebrar, cuando menos, un debate anual monográfico sobre la materia. Práctica que no se ha mantenido en la presente legislatura.

Por otra parte, y en esta misma línea democratizadora, la ley incorpora la posibilidad, por vez primera, de que los embajadores nombrados por el Gobierno puedan comparecer ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, y en el caso del Embajador Representante Permanente ante la Unión Europea ante la Comisión Mixta correspondiente, “para informar a sus miembros sobre los objetivos de su Misión, en función de las directrices recibidas en su carta de instrucciones” (art. 44.7).

También es positivo el avance que se realiza respecto a los instrumentos de planificación estratégica, lo cual favorecerá realizar una evaluación periódica de la acción exterior y permitir así su posible rectificación. Pero la mera elaboración de estos documentos no garantiza la consecución de estos objetivos. La acumulación de documentos estratégicos cuya redacción es asumida por el Gobierno (Estrategia e Informes Anuales de Acción Exterior, Plan Director de Cooperación y Plan Anual de Acción Exterior de la Marca España) pueden derivar en una burocratización excesiva de la política exterior que dados los procedimientos de elaboración puede favorecer su compartimentación departamental más que impulsar la unidad de acción exterior que la ley, al menos en su enunciado, persigue.

Para las tareas de coordinación se rescata una figura institucional creada por el gobierno de José M^a Aznar, y reformada posteriormente por el de José L. Rodríguez Zapatero: el Consejo de Política Exterior³⁰. Esta institución, sin embargo, apenas ha tenido actividad

²⁹ MORATINOS, M.A., “Prioridades de la política exterior española”, *Diálogo Mediterráneo* n°48/2008, p. 5. El compromiso fue anunciado por el ministro en su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso del 21 de mayo de 2008.

³⁰ El Consejo de Política Exterior fue creado por el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio (BOE de 22.7.2000) y modificado por el Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre, (BOE de 30.10.2007). La modificación, incluida en este último RD respecto de las Comunidades Autónomas, es respetada por el texto de la nueva ley (disposición final segunda) permaneciendo su redacción como estaba: Art. 2.3 “Podrán igualmente ser convocados, en función de los asuntos a tratar, autoridades o altos cargos de la

significativa en los años transcurridos desde su creación. Su reactivación con la nueva ley no es garantía, por sí misma, de que en esta ocasión esta institución vaya a desempeñar con mejor aplicación la función para la que fue concebida. El “Consejo de Política Exterior” (art. 38), junto con su “Consejo Ejecutivo” (art.39), son los órganos colegiados de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de la función de dirección y coordinación de la política exterior y sobre la ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales del servicio exterior del Estado. En ambos casos se aprecia una concentración excesiva de sus integrantes en torno al propio Gobierno³¹, convirtiendo al Consejo en una suerte de duplicado del propio Gabinete lo cual ofrece dudas sobre la operatividad del órgano en su función de asesoramiento y apoyo al Presidente del Gobierno. La posición del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación queda desdibujada entre el resto de los miembros del Consejo y relegada en ambas instituciones a favor de la figura del Presidente del Gobierno y sus órganos más próximos (Vicepresidencia y Gabinete de la Presidencia) confirmando el creciente presidencialismo de nuestro sistema político. La ampliación de los miembros que integran estos órganos no se traduce en una mayor participación de otras instituciones que, como en el caso de las Comunidades Autónomas, podrían haber sido incorporadas a través de mecanismos más funcionales como pudiera ser una conferencia sectorial específica.

También se crea un nuevo órgano denominado Grupo de Emergencia Consular (art. 40), que se constituirá en el seno del Consejo de Política Exterior en supuestos de crisis bélica, de riesgos para la seguridad, de desastre natural, de emergencia sanitaria o alimentaria o de cualquier otra índole, para garantizar la asistencia y protección debida a los ciudadanos españoles en el exterior.

Finalmente, el título III, relativo a la Administración General del Estado en el exterior, consta de cuatro capítulos dedicados respectivamente a la organización del servicio exterior (art. 42-48), de su despliegue específico en el marco de la Unión Europea y la Comunidad Iberoamericana de Naciones (art. 49-53), a su personal (art. 54-58), y a los familiares de los funcionarios destinados en el exterior (art. 59-60). Sobre este título se han concentrado la mayor parte de las críticas efectuadas por destacados académicos³², así como desde los sectores profesionales, tanto sindicatos (cuyas propuestas no fueron admitidas) como diplomáticos. Aunque la ley reserva la jefatura de la Misión Diplomática (MD) a los miembros de la carrera diplomática (salvo los nombramientos de carácter político que discrecionalmente se reserva el Ejecutivo –art. 44.4–) no refuerza la autoridad del jefe de misión al no poner a todo el personal dependiente de la MD bajo su dependencia jerárquica y funcional (conservando sólo la dependencia

Administración General del Estado y autoridades o altos cargos de las Comunidades Autónomas y entidades locales”.

³¹ La disposición final segunda de la ley modifica la composición del Consejo de Política Exterior para hacerlo extensivo a la totalidad del Consejo de Ministros, a los que se suman el director del Gabinete de Presidencia, en calidad de secretario, y el Alto Comisionado de la Marca España, que participará en el Consejo únicamente cuando los asuntos a tratar afecten a su ámbito competencial.

³² La profesora Mangas ha subrayado los graves errores jurídicos que la ley contiene en este título. Vid. MANGAS, “El mundo de las apariencias”.

orgánica con respecto al Ministerio que los nombra), ni equipara retribuciones entre los funcionarios de diferentes cuerpos en sus destinos en el extranjero, ni reconoce la singularidad de los diplomáticos como miembros del Servicio Exterior aún cuando sus destinos sean en el propio MAEC³³. La ley, y esta es una de sus mayores carencias, no parece que vaya a acabar con la discrecionalidad con que actúan los distintos ministerios en el exterior, ni, en consecuencia, pueda “poner” el orden al que aspiraba el ministro García-Margallo.

III. EL PAPEL ASIGNADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LAESE

La entrada en vigor de la LAESE representa un paso significativo en la dirección y organización de la política exterior de España. El principal objetivo de la ley es preservar la unidad la actuación del Estado en el exterior, desde el reconocimiento de la coexistencia de una pluralidad de sujetos cuya actividad tiene repercusión en el exterior, y dotarla de coherencia a través de la regulación de la Acción Exterior del Estado, concebida como un conjunto ordenado de actuaciones desarrolladas por distintos sujetos, bajo el principio de unidad de acción en el exterior y con sujeción a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno. Pero la regulación que establece la LAESE no es todo lo clarificadora que hubiera sido necesaria, tanto respecto a los órganos de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas, y a pesar de la voluntad dialogante manifestada por el ministro García-Margallo en múltiples ocasiones, no ha sido capaz de lograr el apoyo de ningún grupo de la oposición, circunstancia que pone en entredicho la perdurabilidad de una ley que, por el objeto del que trata, estaba obligada a ser reflejo de una *política de Estado*, más que de gobierno. Posiblemente, éste haya sido el peaje pagado para lograr la aprobación de la ley, evitando así el frustrante destino al que se vieron abocados todos los intentos realizados por anteriores gobiernos. Pero el resultado político, al menos hasta ahora, ha sido involucrar de lleno a la política exterior en el debate territorial que actualmente se vive en España a raíz del proceso independentista catalán, convirtiendo a la ley en arma arrojadiza entre los distintos grupos focalizando el debate sobre el papel atribuido a las Comunidades Autónomas por la nueva norma.

El principal objetivo perseguido por la ley, garantizar el principio de unidad de acción del Estado, ha situado a las Comunidades Autónomas en el centro del debate político. Desde que fue conocida su primera redacción los partidos nacionalistas descalificaron al proyecto de ley al considerarlo un instrumento más de la “ofensiva recentralizadora” impulsada por el Gobierno al amparo de las necesidades derivadas de la crisis

³³ YTURRIAGA, “Luces y sombras ...”. Las críticas manifestadas por este autor son numerosas: no reconocimiento de la asignación preferente a los diplomáticos de las funciones culturales y de cooperación; falta de uniformidad en el régimen de movilidad de los funcionarios en el exterior (los diplomáticos deberán dejar sus puestos pasados un cierto tiempo, limitación que no rige para el resto de los cuerpos); tratamiento unificado de las Oficinas Consulares de carrera y honorarias; y un largo etcétera.

económica³⁴. Cabe discutir, pues, si la nueva ley cumple con ese objetivo y si efectivamente han sido recortadas las competencias autonómicas en este ámbito. La opinión que se defiende en estas páginas es contraria a este punto de vista. La ley no suprime ni limita competencias autonómicas reconocidas previamente por las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional y los respectivos Estatutos de Autonomía que, como es obvio, tienen un rango legal superior y sus disposiciones no pueden ser modificadas por este procedimiento. La ley no modifica ni altera estas competencias, ni tampoco crea otras nuevas en beneficio del Gobierno, se limita a reafirmar aquellas que previamente le han sido atribuidas por la Constitución y ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Pero el tratamiento que da a la acción exterior de las Comunidades Autónomas no es el más acertado y, sobre todo, se encuentra dominado por un tono impositivo y fiscalizador que manifiesta una profunda desconfianza institucional del Gobierno hacia las autonomías. Es la forma imperfecta en que ha sido regulado este aspecto, como tantos otros que han sido puestos de manifiesto en el apartado anterior, lo que pone en entredicho la eficacia de la ley y su misma aplicación.

La nueva ley reconoce la proyección exterior que tienen muchas de las competencias propias de las Comunidades Autónomas y reafirma la capacidad del Estado para regular los mecanismos que permitan la coordinación de esa actividad respecto de la acción exterior estatal, a efectos de lograr su coherencia. Con tal fin, establece la sujeción de la actuación de las Comunidades Autónomas a los principios rectores de la acción exterior del Estado y, en especial, al principio de unidad de acción en el exterior (arts. 1.1 y 3). De modo más concreto establece que la acción exterior de las Comunidades Autónomas se adecuarán “a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno” (artículo 11.1). Es la forma, y el modo, en que se regula esa “adecuación” donde se refleja desconfianza institucional hacia las Comunidades Autónomas. Un recelo que el proceso independentista en Cataluña ha avivado, haciéndose extensivo al conjunto de las autonomías, tal y como reprocharon al ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación los portavoces de los grupos de oposición (salvo UPyD) durante el debate parlamentario.

Si el objetivo perseguido por la ley era reafirmar el principio de unidad de acción exterior (y casi podría decirse de *restablecer* esa unidad), la LAESE siembra dudas sobre sus posibilidades para alcanzarlo. Si la unidad de acción exterior es un fin loable y necesario para mejorar la menguante proyección exterior de España en los últimos dos lustros, las amenazas que la socavan tienen origen múltiple y no provienen en exclusiva de las Comunidades Autónomas (y menos aún de tan sólo algunas de ellas). Proceden también del seno mismo del Gobierno cuya acción tiende a compartimentarse de forma creciente. Hubiera sido necesario reforzar la autoridad y jerarquía del MAEC en esta sensible dimensión, cuestión que la ley no parece haberse planteado.

³⁴ GOIKOETXETA, I., “El cancerbero anacrónico”, Deia (1.2.2013) (www.deia.com/2013/02/01/opinion/tribuna-abierta/el-cancerbero-anacronico). El autor es miembro de la dirección del PNV. Sobre las críticas de la Generalitat vid.: “El Govern detecta en un mes 9 leyes recentralizadoras del PP”, El Periódico (10.2.2014) (www.elperiodico.com/es/noticias/politica/govern-detecta-mes-leyes-recentralizadoras-del-3086881).

En relación con las Comunidades Autónomas el texto de la ley establece la sujeción de la actuación de éstas a los principios rectores de la Acción Exterior del Estado y, en especial, al principio de unidad de acción en el exterior (artículos 1.1 y 3), así como la obligación de información al MAEC de las propuestas de viajes, visitas, intercambios y actuaciones de sus Presidentes y miembros de sus Consejos de Gobierno fuera del ámbito de la Unión Europea (artículo 5.2); así como de informar al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior (artículo 12); o la fijación por el Gobierno de las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas (artículo 11.2).

Cabe preguntarse, pues, si estas previsiones invaden competencias autonómicas o contradicen la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). Como es sobradamente conocido, este Alto Tribunal ha establecido que no cabe identificar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales que le atribuye la Constitución con cualquier tipo de actividad con alcance o proyección exterior (STC 153/1989); ni que la dimensión externa de un asunto sirva para realizar una “interpretación expansiva” del artículo 149.1.3^a que venga a subsumir en la competencia estatal cualquier medida dotada de cierta incidencia exterior (STC 80/1993). En la famosa STC 165/1994 se estableció claramente cuáles son las competencias exclusivas atribuidas al Estado:

“las "relaciones internacionales" objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y 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”.

La aplicación de este criterio le ha permitido al TC establecer los límites a la acción exterior de las Comunidades Autónomas fijados a través de las SSTC 31/2010 y 80/2012, dado que los entes territoriales dotados de autonomía en el seno de un único Estado soberano no son sujetos de Derecho internacional:

“la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas 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”

La LAESE no contraviene esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional (expresamente citada en la exposición de motivos de la ley), y así lo ha reconocido el Consejo de Estado en su Dictamen³⁵.

¿Dónde radicaría entonces el previsible conflicto entre las respectivas atribuciones sobre el que no dejaron de insistir los portavoces de los grupos de oposición el debate del proyecto de ley en el Parlamento? La base del problema se encuentra en el hecho de que la ley fija sus fundamentos en la noción de “acción exterior”, término no empleado en la Constitución ni por el TC en sus sentencias, lo cual dota al texto legal de una confusión conceptual innecesaria y que merece algún comentario

IV. RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO, POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO Y ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De modo informal, en el lenguaje político y académico empleado en España se ha adoptado la expresión “acción exterior” para referirse a las actividades con proyección internacional llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos. Lo cual permite diferenciarlas de la “política exterior” que, como ya ha sido repetido, constituye una competencia exclusiva del Gobierno. El término “paradiplomacia”, cuyo significado común sería sinónimo de acción exterior autonómica, no ha tenido en España la aceptación lograda en otros países que lo han adoptado como la forma habitual para referirse a las relaciones internacionales de los entes sub-estatales. Posiblemente ello se deba a la resistencia a utilizar un término no reconocido por la Real Academia de la Lengua, o a las reticencias que despierta una expresión que en las circunstancias políticas actuales pudiera adquirir unas connotaciones políticas determinadas. Aunque más bien pueda deberse a que la terminología jurídica rehúya el uso generalista y excesivo que últimamente parece darse al término “diplomacia”, repetidamente empleado en múltiples circunstancias (“diplomacia pública”, “diplomacia parlamentaria”, etc.) ajenas todas ellas a su significado específico.

Por otra parte, y en términos más rigurosos, el Tribunal Constitucional ha empleado en sus sentencias la expresión “relaciones internacionales” para referirse a las competencias exclusivas del Estado en la materia (STC 165/1994), entendidas como las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las Organizaciones Internacionales gubernamentales, regidas por el Derecho internacional general a que se refiere el art. 96.1 de la Constitución, y por los tratados y convenios en vigor para España. Básicamente, el “núcleo duro” de esta competencia estaría representado por la capacidad para celebrar tratados internacionales (*ius contrahendi*), y la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

³⁵ Dictamen 394/2013, V.3.A (i).

Partiendo de esta situación, la LAESE adopta, sin embargo, la expresión “acción exterior” como fundamento doctrinal, dotándolo de un nuevo significado, enunciado en unos términos tan amplios, que no añade sino confusión a una situación que reclamaba claridad y simplificación, como bien apuntaba el Consejo de Estado en su dictamen³⁶. Así, en el artículo 1.1. se manifiesta que el objeto de la ley es “regular la Acción Exterior del Estado”, pasando a definir los conceptos fundamentales que emplea en los siguientes términos (art. 1.2.):

“2. A los efectos de esta ley se entiende por:

- a) *Política Exterior: el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior.*
- b) *Acción Exterior del Estado: el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley, en particular el de unidad de acción en el exterior, y con observancia y sujeción a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”.*

La distinción que este artículo establece entre “política exterior” y “acción exterior”, cuyas consecuencias se extienden a lo largo del articulado, resulta tremendamente confusa, tanto en su concepción como en su aplicación práctica. También resulta excesiva, en la medida en que su único fundamento, al parecer, es la interpretación que la LAESE hace del artículo 97 de la Constitución.

El Consejo de Estado, en su Dictamen repetidamente citado, ya señalaba la tendencia “omnicomprensiva” empleada en la redacción del artículo 1.2 que no se comparece con la interpretación manifestada por el TC a través de sus sentencias, por lo que “resulta excesiva y precisa ser acotado”. El Dictamen concluye que esta visión universalista de la acción exterior “puede resultar desmesurada y difícil de atender en la realidad”³⁷ al incluir en su seno las actuaciones de todos los órganos constitucionales, administraciones públicas, organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes, incluidos los organismos públicos, las sociedades estatales, las fundaciones públicas y las entidades consorciadas.

Con seguridad, el objetivo perseguido al establecer esta diferenciación es la voluntad del Gobierno de reafirmar su legítima autoridad para dirigir la política exterior preservando así el principio de unidad de acción en el exterior. Pero al hacerlo crea una distinción artificiosa negando, en la práctica, que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo una “acción exterior” de dimensión política, fijando sus propios fines, objetivos y prioridades. Es cierto que el TC ha reconocido, en su sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010) que entre las competencias estatales

³⁶ Dictamen 394/2013, V.3.b (ii).

³⁷ Todas las referencias en: Dictamen 394/2013, V.3.b (ii).

se encuentra “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” (Fundamento Jurídico 125). Pero, como ha señalado el profesor Pons Rafols, negar el carácter político de la acción exterior autonómica, tal y como hace la LAESE, constituye un “salto que resulta excesivo”³⁸.

En todo caso, la falta de claridad entre lo que forma parte de la “política exterior” y lo que es propio de la “acción exterior” queda patente a lo largo del articulado. Si bien enuncia por separado los “principios y objetivos” de la primera (art. 2) y “los principios rectores” de la segunda (art. 3), el Gobierno queda en una posición indeterminada al ser, a un tiempo, el responsable de dirigir la política exterior, y un “sujeto” más, entre otros muchos, de la acción exterior (art. 6). Cuando se identifica a los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación de lo que, en principio, debería constituir la política exterior, y que el Gobierno asume en su integridad, la LAESE se decanta por utilizar la expresión “acción exterior” tanto para denominar a la Estrategia como al Informe Anual (art. 35 y 37).

La ley establece una diferencia conceptual entre política y acción exterior particularmente artificiosa y confusa en sus resultados. Y si en términos doctrinales resulta discutible, como referente para regular las relaciones institucionales entre Gobierno y Comunidades Autónomas resulta manifiestamente inapropiada. Las competencias exclusivas del Estado frente a las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales no pueden abarcar cualquier tipo de norma referida a la acción exterior, determinando sobre ello el reparto competencial en la materia. Habría sido necesario que en su tramitación parlamentaria ambos conceptos hubieran sido convenientemente precisados con mayor rigor y claridad, pero no parece que se llegara a plantear³⁹.

Tampoco lo ha hecho un reciente informe elaborado por el R.I. Elcano⁴⁰, llamado a servir de documento-base a la Estrategia de Acción Exterior que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso en el otoño de 2014.

Según se afirma en este informe, no se “pretende superar la necesidad de establecer significados precisos” ni “distinciones rígidas o jerarquías” entre los conceptos de política exterior y acción exterior. Por el contrario, se tienden a utilizar los dos términos como “intercambiables, y sólo dejarán de considerarse sinónimos si el contexto aconseja distinguirlos”. La recomendación que ofrece para clarificar la situación creada tampoco resulta de gran ayuda:

³⁸ Vid. PONS RAFOLS, op. cit.

³⁹ En su intervención ante el pleno, el ministro García-Margallo intentando realizar una “precisión conceptual” al respecto se limitó a reproducir de forma literal las definiciones recogidas en el artículo 1.2 del proyecto de ley. CORTES GENERALES, Diario de Sesiones nº146/2013, p. 6.

⁴⁰ MOLINA, I. (coord.), Hacia una renovación estratégica de la política exterior española, R.I. Elcano, Madrid, p.31.

“lo que debe hacerse es definir tanto los contenidos como la integración procedimental de lo que sería una acción exterior de carácter transversal y estratégico que, por un lado, vendría a coincidir en su contenido sustantivo con la política exterior –con una actuación diplomática mucho mejor conectada con el conjunto de las políticas sectoriales- y, por el otro, esa acción exterior estratégica coincidente con la política exterior ayudaría a determinar prioridades y dotar de coherencia al conjunto de acciones exteriores en plural. Por eso, no puede decirse ni que la política exterior precede a la acción exterior ni viceversa”⁴¹.

La conclusión feliz de esta argumentación es que acción y política exterior “estratégicas” serían las dos caras de una misma moneda.

Si este es el espíritu que va a informar la redacción de la nueva Estrategia de Acción Exterior parece necesario que, al menos desde el mundo académico, se proceda a realizar una reflexión más profunda sobre ambos conceptos y las implicaciones prácticas que su aplicación legal tendría en la distribución de competencias entre el Ejecutivo y los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

V. LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LAESE

En el presente apartado son analizados los diversos límites que la ley establece a la acción exterior autonómica, cuestión que, a la postre, ha focalizado el debate político sobre esta iniciativa legislativa, tal y como se puso de manifiesto durante los debates celebrados en ambas Cámaras.

La LAESE establece unas limitaciones a la acción exterior de las Comunidades Autónomas que recoge lo establecido por la Constitución y la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional:

Art. 11.3: “Las actuaciones que se lleven a cabo en ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internaciones con otros Estados u organismos internacionales, la generación de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni interferir con la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Entidades que integran la Administración Local con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley”.

La ejecución práctica de estas limitaciones es detallada para diversas actuaciones, frecuentes por parte de la actividad autonómica en el exterior, que son analizadas en los apartados siguientes: la subordinación de la acción exterior de las Comunidades

⁴¹ Ibidem, p.31.

Autónomas a los “instrumentos de planificación” del Gobierno, la celebración de acuerdos internacionales administrativos y no normativos; la realización de viajes al extranjero por parte de las autoridades autonómicas; así como la apertura de oficinas de representación en el exterior por parte de los gobiernos autonómicos.

1. La sujeción de la acción exterior autonómica a los “instrumentos de planificación” del Gobierno

La confusión conceptual tratada en el anterior apartado se hace patente en el artículo 14 de la LAESE dedicado a los “ámbitos de la Acción Exterior del Estado y su relación con la Política Exterior”, en cuyo punto 1 se establece:

“1. El Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en virtud de las competencias que le atribuye esta ley y en la forma prevista en los instrumentos de planificación regulados por ella, velará para que la Acción Exterior en sus distintos ámbitos, entre ellos los que se enumeran en los artículos 15 a 32 de esta ley, se dirija preferentemente a las áreas o países que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de Política Exterior. Asimismo, podrá instar la actuación de los órganos, sujetos y actores en cualesquiera otros ámbitos que considere convenientes, para la consecución de los fines de la Política Exterior”.

Es decir, que a través de los instrumentos de planificación de la acción exterior (la Estrategia y el Plan Anual, se entiende) se fijarán las prioridades para el cumplimiento de los objetivos de la política exterior.

Dejando de lado la ambivalencia en el uso de ambos conceptos por parte de la LAESE, el artículo 14 plantea una cuestión capital: ¿puede la anunciada Estrategia de Acción Exterior supeditar las actuaciones en el exterior de las Comunidades Autónomas tal y como se pretende?

La acción exterior de las Comunidades Autónomas debe someterse a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, así como a cualquier otro derivado del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Y así lo reafirma el citado artículo 14.1. Pero cuestión aparte es la adecuación a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior” (art. 11.2), inexistentes hasta ahora en la práctica política española, cuya redacción asume en exclusiva el Gobierno, aunque

“recabará e integrará, en su caso, las propuestas de actuación exterior de los órganos constitucionales, las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las Entidades Locales. La no integración de las propuestas de los órganos y entes mencionados en el párrafo anterior deberá ser motivada y fundarse en la

adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno” (art. 34.3)⁴².

El contenido de la Estrategia de Acción Exterior no está suficientemente detallado en el texto de la ley lo que puede dar lugar a una extralimitación por parte del Gobierno en sus atribuciones. Así lo apunta el Consejo de Estado en su Dictamen al afirmar que

“la actuación de las Comunidades Autónomas no debe entenderse supeditada a cualesquiera contenidos de aquellos instrumentos, sino solamente circunscrita a los que definen directrices de actuación propias de la política exterior del Estado o que se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España”⁴³.

En principio, este aspecto de la LAESE augura posibles conflictos a la hora de ser aplicado en la práctica.

2. Celebración de acuerdos internacionales administrativos y no normativos por parte de las Comunidades Autónomas

La LAESE trata de forma sucinta una cuestión que el actual Gobierno considera crucial en la participación autonómica en la acción exterior del Estado. Se trata de la celebración de “acuerdos internacionales”⁴⁴ por parte de las Comunidades Autónomas, denominación impropia que fue criticada con fundamento por la profesora Mangas en su comparecencia en el Congreso⁴⁵.

Se trata de una actividad que ha proliferado de forma extraordinaria. Según datos ofrecidos por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación durante su intervención en el debate parlamentario del proyecto de ley, en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, las Comunidades Autónomas disponían de 166 oficinas en el exterior, habían realizado 931 viajes al extranjero y suscrito 277 memorándums de entendimiento⁴⁶. Este “enorme desorden”, en palabras del ministro, se hace extensivo a la propia Administración General del Estado que durante el mismo período había realizado más de setecientos viajes al exterior y firmado un sinnúmero de acuerdos⁴⁷. Pero este cómputo sólo refleja los acuerdos de mayor relieve y no constituye un censo exhaustivo. En realidad, no existen datos completos sobre estas actividades, información que no es

⁴² En su tramitación parlamentaria fue modificada la redacción de este artículo al recoger la obligación gubernamental de “recabar” las propuestas presentadas por las Comunidades Autónomas y responder de forma argumentada en caso de no aceptarlas.

⁴³ Dictamen 394/2013, V.3.A (i).

⁴⁴ BELTRÁN GARCÍA, S., Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro, Universitat Autònoma de Barcelona - Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

⁴⁵ MANGAS, Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso... Vid. supra nota 25.

⁴⁶ Una relación completa se ofrece en el artículo: “La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno”, El País (19.2.2013). En este cómputo no se incluyen los 24 convenios de cooperación transfronteriza suscritos con regiones vecinas de Francia y Portugal.

⁴⁷ CORTES GENERALES, Diario de Sesiones nº146/2013, p. 7.

facilitada por el conjunto de las administraciones públicas, lo cual resulta indicativo de la necesidad de ejercer una cierta supervisión por parte del Ministerio⁴⁸.

Aunque en sus atribuciones competenciales originales no figurara la capacidad para suscribir este tipo de documentos, en la práctica las administraciones autonómicas han podido firmar un número ingente de acuerdos de todo tipo: convenios, protocolos, declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento (conocidos por sus siglas en inglés como MOU - *Memorandum of Understanding*), etc. Con carácter general presentan unas características comunes⁴⁹: comprometer tan sólo a las entidades territoriales que los concluyen; no producir efectos jurídicos; no generar al Estado obligaciones internacionales jurídicamente exigibles y, en general, no suponer ejercicio de soberanía. En la práctica, estos acuerdos eran divididos hasta ahora en tres categorías (exceptuando los convenios de cooperación transfronteriza)⁵⁰: a) aquellos firmados con otras entidades sub-estatales; b) acuerdos firmados con organizaciones intergubernamentales con personalidad jurídica internacional; y c) acuerdos formalizados con Estados ya que, en ocasiones, no existe otra entidad territorial semejante con quien firmarlo y, por razones de Derecho interno, el convenio debe ser suscrito por el Gobierno. Hasta ahora no existía una regulación respecto del procedimiento a seguir, salvo en los convenios de cooperación transfronteriza. No obstante, la práctica común en los casos b y c, era que las Comunidades Autónomas comunicaran con anticipación al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el contenido del acuerdo que pretendían firmar, por si se apreciaba algún aspecto objetable.

Este modo de proceder es modificado por la nueva ley:

Art. 11.4: “Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar 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.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará con carácter previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de Derecho Internacional. A tal efecto recabará el informe de los Departamentos ministeriales competentes por razón de la materia y, en todo caso, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

⁴⁸ GARCÍA PÉREZ, R., “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, BENEYTO, J. M^a / PEREIRA, J.C. (dirs.), *Política exterior española: un balance de futuro*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2011, vol.2, p.715.

⁴⁹ FERNÁNDEZ CASADEVANTE, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid, 2001, p.178.

⁵⁰ COLINO, C., *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007, p. 40.

Como puede observarse, el MAEC asume la redacción de un informe previo preceptivo sobre todo tipo de acuerdo internacional que quiera celebrar una Comunidad Autónoma. Así ha quedado fijado en la redacción final de la ley a pesar de las críticas efectuadas por los grupos de oposición en las Cortes que consideraban esta nueva exigencia como la imposición tutelar del Gobierno. No obstante, en el artículo 11.4 antes citado se hace mención a la “legislación estatal” encargada de regular estos asuntos. Se trata de la ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales⁵¹, iniciativa legislativa también promovida por el Gobierno en la actual legislatura y complementaria de la LAESE que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Dado que el texto del proyecto de ley de Tratados introduce un tratamiento específico de los acuerdos autonómicos que desarrolla, y matiza, el contenido de la ley de Acción Exterior, merece la pena prestarle atención, aunque no haya sido todavía aprobada y pueda, en consecuencia, ser modificada tras su paso por las Cámaras. En todo caso, ofrece una valiosa guía para conocer el sentido que el Gobierno quiere dar a la nueva norma.

A) Los acuerdos celebrados por las comunidades autónomas en el Proyecto de Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales

El proyecto ley de Tratados reconoce el derecho de las Comunidades Autónomas a celebrar, en el ámbito de sus competencias, acuerdos internacionales⁵², que clasifica en dos categorías: “acuerdos internacionales administrativos”⁵³ (art. 54), aquellos que se derivan de la “ejecución y concreción de un tratado internacional cuando el propio tratado así lo prevea”; y “acuerdos internacionales no normativos”⁵⁴ (art. 55), aquellos que “no constituyen fuente de obligaciones internacionales”.

Para la primera categoría el proyecto de ley de Tratados establece un mecanismo de control previo semejante al existente en la actualidad para los convenios de cooperación transfronteriza que pueden celebrar las Comunidades Autónomas y los entes locales españoles con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio-marco Europeo

⁵¹ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS) serie A nº 72-1, de 5 de Noviembre de 2013.

⁵² Aunque en el texto de estos acuerdos, tanto administrativos como no normativos se incluirá, en todo caso, la referencia al “Reino de España” junto con la mención del órgano, organismo o ente que los celebre (art. 40.4. y 49, respectivamente).

⁵³ Definidos en el art. 2.b. del proyecto de ley: “«acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional competente por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno”.

⁵⁴ Definidos en el art. 2.c. del proyecto de ley: “«acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional”.

sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 21 de mayo de 1980. Los proyectos de acuerdos internacionales administrativos deberán ser remitidos antes de su firma al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación “para informe por la Asesoría Jurídica Internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional” (art. 41.1). En aquellos casos que conlleven compromisos financieros el MAEC, antes de su firma, lo remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que informe (en ambos casos en un plazo máximo de diez días) sobre la existencia de financiación presupuestaria para atenderlos. Estos acuerdos serán publicados en el BOE.

En el caso de los “acuerdos internacionales no normativos” serán los propios servicios jurídicos del organismo público que los celebre el que deberá informar sobre si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo. Asimismo, informará sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias. En el caso de que impliquen obligaciones financieras deberán contar con un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 47). Las Comunidades Autónomas disponen de autonomía para decidir el procedimiento a través del cual se formalizan estos acuerdos (art. 48).

Si el texto del proyecto de ley de Tratados fuera finalmente aprobado sin modificar estos artículos, podría afirmarse que el Gobierno ha asumido las críticas manifestadas por los grupos de oposición que temían el ejercicio de un control previo gubernamental sobre las competencias propias de las Comunidades Autónomas. La solución planteada permite al Gobierno ejercer una supervisión sobre la firma y contenido de estos acuerdos cuyo texto será remitido al MAEC para su inscripción en un registro específico (art. 50). Aunque se reserva la potestad de “tomar conocimiento de la celebración de los acuerdos internacionales no normativos cuando su importancia así lo aconseje”, siempre que lo proponga, de forma conjunta, el MAEC y el Ministerio competente en razón de la materia objeto del acuerdo (art. 48.2.)⁵⁵.

Obviamente, el proyecto de ley de Tratados reafirma la competencia exclusiva del Estado para celebrar tratados internacionales, en tanto que sujeto único de soberanía reconocido por el Derecho internacional, pero también regula la participación autonómica en su celebración. Hasta el momento presente las Comunidades Autónomas participan en el proceso de celebración de aquellos tratados internacionales que son de interés autonómico o tienen por objeto materias de competencia exclusiva autonómica. La forma establecida más habitual es el derecho de las Comunidades Autónomas (reconocido por los Estatutos de Autonomía) a ser informadas sobre aquellos tratados

⁵⁵ Se han eliminado algunas de las cláusulas contempladas en los borradores previos. En concreto aquella que preveía que, en caso de un informe negativo, tanto el MAEC como la Comunidad Autónoma afectada podrían solicitar un dictamen no vinculante al Consejo de Estado, quedando la decisión última en manos del Consejo de Ministros. Y si la discrepancia persistiese, el MAEC era el encargado de proponer su resolución al Consejo de Ministros. “El Gobierno podrá vetar los acuerdos internacionales de las autonomías”, *El País* (26.8.2013).

que afecten a sus intereses específicos⁵⁶. Aunque la opinión de la Comunidad Autónoma no vincula al Gobierno, debe ser tomada en cuenta. Por ello es imprescindible que la información se facilite durante la fase inicial del proceso para que la administración territorial pueda emitir su opinión y ser tomada en consideración. Por otra parte, la capacidad de instar al Gobierno la negociación de un tratado o convenio es contemplada, también, por la mayoría de los Estatutos de Autonomía, bien sean convenios de contenido cultural o para la asistencia a las comunidades de emigrantes en el extranjero. En estos casos el Gobierno está obligado a atender su solicitud. Finalmente, en las reformas estatutarias iniciadas a mediados de la pasada década ha sido frecuente incluir la posibilidad de que representantes autonómicos participen en las delegaciones negociadoras de un tratado, en función de la materia a tratar y en la forma en que determine la legislación del Estado, lo que preserva su competencia exclusiva sobre esta materia.

El proyecto de ley de Tratados no altera mucho este procedimiento. Consagra la obligación del Gobierno de informar a las Comunidades Autónomas sobre la negociación de aquellos tratados que afecten a sus competencias o sean de su interés (art. 52). También podrán solicitar al Gobierno la apertura de negociaciones para celebrar tratados en ámbitos de su competencia (art. 51). La novedad estriba en que el Gobierno deberá responder motivadamente a esta petición, a propuesta del MAEC y previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También se reconoce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacional que afecte a sus competencias (art. 53); y la respuesta, también en este caso, deberá ser motivada en los mismos términos ya expuestos.

Acaso la principal novedad sea la creación de una Comisión interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales (art. 6) encargada de hacer efectiva la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas “con finalidad informativa, y hacer efectiva su participación en el cumplimiento de los compromisos internacionales formalizados por España”. Aunque el proyecto de ley no explica la forma en que se producirá la participación de las Comunidades Autónomas en esa comisión.

3. Viajes oficiales de las autoridades autonómicas al extranjero

Llama la atención que la LAESE, tan detallada en otros aspectos, sólo se refiera a los viajes al exterior que realicen las autoridades autonómicas sin tomar en consideración

⁵⁶ El gobierno de J. M^a Aznar reguló qué materias afectaban a esos “intereses específicos”: aquellas cuyas competencias ejecutivas tienen asumidas las Comunidades Autónomas, materias cuyo conocimiento considera conveniente la Administración General del Estado para el mejor cumplimiento de la Comunidad Autónoma; y aquellas materias que por su singularidad hayan sido propuestas por una Comunidad Autónoma y hayan sido admitidas en el Procedimiento. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Procedimiento para información a las Comunidades Autónomas sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés (14.12.2000).

otro tipo de contactos oficiales, de carácter político o protocolario, que también se producen y que por idénticas razones a las enunciadas en la ley podrían afectar a la deseada unidad de acción exterior del Estado. Dentro de este tipo de contactos oficiales deberían incluirse tanto la recepción de dignatarios y delegaciones extranjeras, incluidos los embajadores extranjeros acreditados en España, como los viajes oficiales al extranjero de las autoridades autonómicas. Aunque son, sin duda, estos últimos los que constituyen la actividad autonómica en el exterior más difundida, como ponía de manifiesto el ministro García-Margallo en su intervención parlamentaria. Estos viajes son justificados con los más diversos motivos y aspiraciones, siendo común la búsqueda de relieve político y atención mediática perseguida por muchos políticos autonómicos. A finales de los años ochenta, el gobierno de Felipe González trató de regular y coordinar estas actividades⁵⁷, pero tras una ronda de conversaciones con los presidentes autonómicos desistió⁵⁸, sin conseguir resolver los problemas de descoordinación, falta de información y extralimitaciones competenciales puestos de manifiesto⁵⁹.

Hasta la actualidad, las Comunidades Autónomas han podido disponer de la asistencia del Servicio Exterior del Estado en sus viajes. Para ello deben comunicar a la Secretaría General Técnica del MAEC el programa de la visita, indicando las fechas de partida y regreso, identificando a las personas que integran la delegación y el motivo del viaje. Sin mayores requisitos.

Con estos precedentes puede entenderse el cambio, más en la forma que en el fondo, que representa la exigencia incluida en el artículo 5.2. de la LAESE:

“Los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley.

Esta obligación de información en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas comprenderá los viajes, visitas, intercambios y actuaciones de sus Presidentes y de los miembros de sus Consejos de Gobierno y no será de

⁵⁷ Las únicas normas sobre este asunto han sido una Circular de la Secretaría General Técnica del MAE (de 31.10.1983) a los Delegados del Gobierno sobre los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas; y la Circular (de 13.3.1984) a las Embajadas y Consulados en el extranjero, sobre la misma cuestión. Ninguna de ellas fue publicada oficialmente y parece que no siempre han sido atendidas. RUÍZ ROBLEDOS, A., “La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado Autonómico”, UNED. Revista de Derecho Político, nº 71-72, 2008, p. 495.

⁵⁸ Así lo destacaba el Ministro de Administraciones Públicas del gobierno de F. González, Juan Manuel Eguiagaray, en un informe presentado ante la Comisión Delegada de Política Autonómica a mediados de los años noventa. COLINO, op. cit., p. 34.

⁵⁹ Una visión crítica sobre los problemas derivados de estos viajes la ofrece PARDO CUERDO, J.L., La Acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica, MAE, Madrid, 1995 (Colección Escuela Diplomática, nº 1).

aplicación cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea y de viajes o visitas a sus instituciones.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunicará al de Hacienda y Administraciones Públicas la información recibida de las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local”.

El texto de este artículo fue modificado en el trámite parlamentario a instancias del PSOE que recogía las objeciones manifestadas por las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas gobernadas por el PP. En su redacción final se ha excluido de la obligación de informar previamente de aquellas actuaciones autonómicas realizadas en el ámbito de la UE. Para el resto de los viajes al extranjero, han sido excluidos de esta obligación los desplazamientos realizados por funcionarios y altos cargos de las administraciones territoriales. Se trata de una rectificación sensata que modifica una medida que, de haberse llevado a la práctica tal y como figuraba en su redacción original, hubiera dado pie a todo tipo de fricciones ralentizando, cuando no dificultando, la acción exterior autonómica sin conseguir por ello una mejora significativa en la unidad de acción exterior.

No obstante, el artículo aprobado mantiene un tono imperioso que no se comparece con las exigencias efectivas que contiene su texto que, al fin y al cabo, quedan limitadas a la obligación de las Comunidades Autónomas de informar por anticipado al MAEC de la celebración de estos viajes en determinados casos y para determinadas autoridades⁶⁰. El hecho de que el Ministerio pueda “informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas” no restringe un ápice la decisión discrecional de la Comunidad Autónoma de atender o no a la recomendación ministerial, ya que la ley no hace (porque no puede hacerlo al tratarse de una administración no sujeta a su autoridad) previsión alguna de sanción o de prohibición del viaje previsto. De manera que no parece que la LAESE vaya a cambiar sustancialmente los hábitos y procedimientos autonómicos seguidos hasta ahora, salvo que se asuma colectivamente un espíritu de colaboración y lealtad institucional que el texto de la norma no contribuye a crear.

4. Oficinas autonómicas de representación en el exterior

Algo semejante ocurre con el tratamiento dado en la nueva ley a las oficinas autonómicas de representación en el exterior, materia de la que se ocupa el artículo 12⁶¹.

⁶⁰ En su intervención parlamentaria el ministro García-Margallo argumentó que el objetivo perseguido era “poder instruir al embajador para que se ponga a disposición” de las autoridades que realicen la visita y facilitarles las gestiones y el apoyo que necesiten, dada la falta de planificación observada en muchos de estos viajes donde la delegación autonómica no llegaba a ser recibida por las autoridades a las que pretendían visitar (CORTES GENERALES, Diario de Sesiones nº146, 2013, p. 27).

⁶¹ “Artículo 12. De las Oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior.

⁶¹ 1. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas informarán al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informará la propuesta, de acuerdo con las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior, la Estrategia de Acción Exterior y, en particular, con el principio de unidad de acción en el exterior.

Las Comunidades Autónomas han establecido diversos tipos de oficinas en el extranjero: delegaciones oficiales permanentes con funciones de representación en el exterior, denominadas periodísticamente como “embajadas”; y oficinas sectoriales especializadas con función de promoción exterior. Sus distintas denominaciones y funciones, y el hecho de que cada autonomía utilice criterios distintos para su cómputo, hace difícil disponer de un censo completo de su número total, por lo que las oscilaciones en las cifras que periódicamente se ofrecen son frecuentes.

La creación de las primeras oficinas de representación autonómica ante las autoridades comunitarias en Bruselas desató el primer gran conflicto competencial con el Gobierno por esta materia, y fue resuelto por la STC 165/1994 antes mencionada. En ella se especificaba que las Comunidades Autónomas podían crear oficinas en el exterior para el ejercicio de sus funciones autonómicas, sin poder concederle estatuto internacional ni atribuirle funciones estatales. Esta situación quedó sancionada por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁶², promocionando una verdadera eclosión de estos centros por todas las Comunidades Autónomas. Según datos ofrecidos por el MAEC existían en 2013 166 oficinas autonómicas repartidas por 36 países (tabla I).

⁶¹2. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará dicha propuesta de acuerdo con el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos así como desde la perspectiva de su adecuación al orden competencial.

⁶¹3. Cuando se trate de oficinas dedicadas a la promoción comercial, se recabará además el informe del Ministerio de Económica y Competitividad.

⁶¹4. El Gobierno impulsará la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado, cuando así lo permitan las disponibilidades de espacio de dicho Servicio, sin que en ningún caso dicha instalación comporte ni su integración en el Servicio Exterior del Estado, ni la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares”.

⁶² Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15.4.1997). Artículo 36.7.: “En cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”.

Tabla I
Oficinas Autonómicas en el Extranjero

Variación	2013	2010	Comunidades Autónomas
-3	19	22	Andalucía
-1	4	5	Aragón
-9	4	13	Asturias
-1	1	2	Baleares
-	8	8	Canarias
-	4	4	Cantabria
+1	3	2	C. – La Mancha
+6	11	5	C. - León
-6	41	48	Cataluña
-4	19	23	C. Valenciana
+2	6	4	Extremadura
-5	7	12	Galicia
-1	10	11	Madrid
-	8	8	Murcia
-1	4	5	Navarra
+2	14	12	País Vasco
-	2	2	La Rioja
-	-	-	Ceuta
-	-	-	Melilla
-22	166	188	TOTAL

Fuente: MAEC⁶³

El estatuto jurídico de estas oficinas volvió a ser objeto de polémica a raíz de la regulación efectuada por el gobierno de la Generalitat de Cataluña en el año 2003⁶⁴. El Gobierno de la nación presentó un conflicto positivo de competencia contra dos de los

⁶³ La crisis económica también se ha hecho sentir en este ámbito, reduciendo de forma sensible el número de estas oficinas, aunque el comportamiento de de cada Comunidad Autónoma no se explica sólo por este factor, ni por la orientación política de su gobierno. Los datos de 2013 que reproducimos proceden del MAEC: “La acción exterior de las autonomías deberá seguir directrices del Gobierno”, El País (19.2.2013). Los datos correspondientes a 2010 fueron ofrecidos, en sede parlamentaria, por el Vicepresidente tercero del Gobierno de Rodríguez Zapatero, Manuel Chaves: “El PP mantiene abiertas 64 'embajadas autonómicas'”, Público (31.5.2010).

⁶⁴ Decreto 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior. Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (DOGC) n° 3918 del 4.4.2003. El incidente se debió a la apertura de la oficina de la Generalitat en Casablanca (Marruecos) por parte del gobierno de Jordi Puyol.

artículos del decreto que las regulaba⁶⁵, por considerar que invadían competencias propias en materia de relaciones internacionales, inmigración, emigración y extranjería y rompía “la uniformidad y la unidad de la representación española en el extranjero”. Finalmente, en 2004, se alcanzó una salida extraprocesal a este conflicto, modificando los aspectos más controvertidos de la norma⁶⁶.

Hay que destacar que las oficinas en el exterior deben contar con la autorización y reconocimiento del Estado donde se instalan. Autorización que se encuentra condicionada al acuerdo previo con la representación oficial del Estado español, que es la embajada. Al fin y al cabo, los funcionarios autonómicos son ciudadanos particulares, a todos los efectos, en el país de destino, sin estatuto diplomático que les permita desempeñar sus funciones de representación. Sólo la colaboración y buena sintonía con la embajada permite mejorar las condiciones en que puedan desempeñar esas funciones, lo cual ha servido para que la actividad de esas oficinas mantuviera, hasta el momento, una cierta concertación respecto de la política exterior del Gobierno a través de la embajada.

En las actuales circunstancias de crisis económica, y en el marco del programa para reforzar la unidad de acción en el exterior, el actual Gobierno ofreció, al inicio de su mandato, a las Comunidades Autónomas la posibilidad de incorporar en las oficinas de las Misiones diplomáticas las oficinas en el exterior de las Comunidades Autónomas que lo desearan, “con objeto de prestarles una asistencia directa en la promoción de sus intereses, lograr una mejor coordinación de funciones y obtener una más eficaz utilización de los recursos disponibles”⁶⁷.

El procedimiento para la integración voluntaria de estas oficinas autonómicas consta de dos fases: en primer lugar la firma de un “Protocolo de Colaboración”⁶⁸ (acuerdo de

⁶⁵ Conflicto positivo de competencia núm. 5781-2003, promovido por Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos del Decreto 156/2003, de 10 de junio, de la Generalidad de Cataluña (BOE del 1.11.2003).

⁶⁶ La clave del acuerdo fue la coincidencia al frente de ambos gobiernos de políticos socialistas. Este arreglo permitió despejar el camino a otras administraciones.

⁶⁷ Las Comunidades Autónomas asumen los gastos derivados de los servicios y suministros y el coste del espacio utilizado, necesarios para el funcionamiento ordinario de los edificios, que son actualizados anualmente. Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA): Informe. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2013, p. 96 (www.lamoncloa.gob.es/docs/refc/pdf/refc20130621e_1.pdf).

⁶⁸ Por parte del MAEC se han suscrito Protocolos de Colaboración para su incorporación en la Representación de España ante la UE (REPER-UE) con las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla-León, Galicia, La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana, y con Canarias para su incorporación en los locales de la Embajada en Nouakchott (Mauritania). Además, están pendiente de firma tanto el Protocolo de Colaboración con la Junta de Extremadura para su incorporación a la Embajada en Lisboa, como la formalización el Protocolo firmado con Castilla-La Mancha para incorporar una oficina a los locales de la REPER en Bruselas. Por su parte, el Ministerio de Economía y Competitividad ha firmado Protocolos de Colaboración con las siguientes Comunidades Autónomas: Valencia, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, Canarias, Andalucía, Madrid, La Rioja y Extremadura. Baleares, Asturias y Navarra apenas disponen de oficinas económicas en el exterior por lo que se están protocolos de colaboración específicos. Cataluña y País Vasco han rechazado sumarse a la propuesta. *Ibidem*, p.97.

intenciones entre cada Comunidad Autónoma interesada y el Ministerio correspondiente) y a continuación se suscribe un “Convenio de Colaboración”⁶⁹, en donde se establecen los detalles.

En lo que se refiere a la promoción turística, a diferencia de lo ocurrido en otros ámbitos de la acción exterior, las Comunidades Autónomas han limitado su interés por abrir oficinas propias, apoyándose generalmente para su actividad en las del Estado, dado el prestigio internacional de la marca España en el turismo mundial. Estas funciones son desarrolladas por el Instituto de Turismo de España (Turespaña), que dispone de una red de 33 oficinas en el extranjero. Tradicionalmente, las Comunidades Autónomas han mantenido una estrecha colaboración con este organismo a la hora de articular conjuntamente la promoción internacional de sus destinos. Aunque algunas Comunidades Autónomas⁷⁰ contemplan en sus Estatutos de Autonomía la facultad de crear una red exterior de oficinas de promoción turística sólo Cataluña dispone de diez centros específicos⁷¹ en el exterior.

En circunstancias normales estas iniciativas de colaboración institucional voluntaria hubieran servido para favorecer la coordinación de la acción exterior de las distintas instituciones sin mayores tensiones⁷². Por ello, la inclusión del artículo 12 en el proyecto de ley en los términos en que ha sido redactado, exigiendo la información previa al Gobierno de la apertura de una nueva oficina autonómica, así como la necesidad de que la propuesta sea “informada” por el MAEC y, en caso de tratarse de una oficina comercial también por el Ministerio de Economía y Competitividad, sólo puede entenderse en el contexto de la crisis abierta con el gobierno catalán, mencionada al inicio de estas páginas. La inclusión en la LAESE de esta supervisión, de dudosa constitucionalidad, no aclara las consecuencias que tendría una desobediencia por parte de un gobierno autonómico frente a un informe denegatorio, lo que sin duda pone en riesgo su aplicabilidad. De hecho, el proyecto de ley catalana de acción exterior reafirma su autonomía al establecer que “las delegaciones de la Generalitat en el exterior se crean y se suprimen por decreto del Govern” (art. 23.2)⁷³.

La impresión que causan estas iniciativas parlamentarias cruzadas es que ambos ejecutivos, español y catalán, han iniciado una suerte de actividad legislativa preventiva

⁶⁹ El MAEC ha formalizado convenios de este tipo con La Rioja, Castilla-León, Asturias y Navarra para su integración en la REPER-UE. Y el Ministerio de Economía con las CC.AA de Valencia, Galicia, Murcia, Cantabria, Andalucía y Castilla y León. Están pendientes de formalizar los convenios con Castilla-La Mancha, Aragón, Canarias, Madrid, Extremadura y La Rioja. *Ibidem*, p.97.

⁷⁰ Andalucía, Baleares y Cataluña.

⁷¹ Cabe destacar que una de esas diez oficinas en el “exterior” contabilizadas por la Generalitat se encuentra en Madrid. Vid. “Mapa de la representació catalana a l'exterior – 2013”

⁷¹(www20.gencat.cat/portal/site/afersexteriors/menuitem.fefd9375278ea189fea66dfbb0c0e1a0/?vgnnextoid=7d498d1abf450310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD).

⁷² El MAEC también ha ofrecido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de incorporar a las oficinas autonómicas algún funcionario diplomático para que contaran con un asesoramiento especializado en materia de acción exterior. La oferta no ha recibido ninguna respuesta hasta el momento.

⁷³ Avantprojecte de Llei de L'acció Exterior De Catalunya. Vid. *supra* nota 11. Actualmente, la administración catalana dispone de cinco delegaciones oficiales en Bruselas, París, Londres, Berlín y Nueva York, a las que hay que sumar 35 oficinas comerciales y 10 de promoción turística.

más encaminada, hasta el momento, hacia el plano declarativo que al de su materialización práctica, alimentando una dinámica política de difícil gestión.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Dado el escenario económico, pero fundamentalmente político, vivido en España en los últimos años, identificado por algunos expertos como de “crisis constitucional”⁷⁴, donde tan difícil resulta concertar acuerdos entre las principales fuerzas políticas para promover las medidas legislativas necesarias, el ministerio de García-Margallo ha conseguido elaborar, en un tiempo record y sobreponiéndose a las dificultades que habían abortado todos los intentos de gobiernos anteriores, una Ley de Acción Exterior que presenta algunos aciertos, pero también notables deficiencias que han sido expuestas en las páginas precedentes. La más grave, acaso, de todas ellas, por reflejar problemas de concepto que afectan al conjunto de la ley, es la confusa manera con que es concebida la acción exterior del Estado, cuyo ámbito de aplicación no acierta a distinguir de la política exterior propiamente dicha. También refleja lagunas, como la cooperación al desarrollo, y ausencias de mayor relieve, como es el caso de la política europea.

La LAESE evita regular la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos vinculados a la UE desaprovechando una ocasión propicia para intentar simplificar y racionalizar los mecanismos actualmente vigentes sobre esta área de actuación lo que constituye, a mi juicio, una carencia inexplicable de esta ley, tan reglamentista en otros ámbitos. La Unión Europea constituye el marco supranacional básico para la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Ha sido en ese campo donde más se ha desarrollado su actividad y más diversas y relevantes han sido sus formas de actuación.

La concertación multilateral intraestatal se realiza en España a través de las Conferencias Sectoriales (más de treinta) que reúnen de forma periódica al ministro responsable de un área determinada con los consejeros autonómicos correspondientes. La principal de todas ellas para los asuntos europeos es la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) cuyo procedimiento de actuación exige, para ser eficaz, la convergencia de múltiples factores por parte de muchos actores en demasiadas instancias administrativas, lo cual acaba condicionando su funcionamiento operativo. Dentro, además, de un proceso, como es el comunitario, suficientemente complejo por sí mismo. Todo ello hace muy difícil que el mecanismo de concertación funcione siendo eficaz en la definición y defensa de un interés compartido en las negociaciones comunitarias y contente a todas las partes implicadas. Dado que el modelo actual no parece satisfacer ninguna de estas exigencias, habría sido conveniente que la nueva ley hubiera tratado de simplificar y racionalizar los mecanismos actualmente en vigor y no limitarse a dejar las cosas como están⁷⁵.

⁷⁴ MUÑOZ MACHADO, S., Informe sobre España, Crítica, Barcelona, 2012, pp.9-21.

⁷⁵ Art. 14.4. “Las Comunidades Autónomas participarán en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea”.

Tal y como ha sido expuesto, la LAESE pretende coordinar y dotar de unidad la actuación del Estado en el exterior y para ello prevé que las Comunidades Autónomas estarán sujetas a las directrices de la política exterior definidas por el Gobierno, y que sus actuaciones no podrán invadir las competencias exclusivas del Estado en temas como la celebración de tratados, representación en el exterior o responsabilidad internacional. Nada discutible, ni tampoco novedoso aunque lo haga en un tono imperativo que se contradice con el espíritu conciliador manifestado reiteradamente por el ministro García-Margallo y que, en todo caso, refleja el tono bronco de las manifestaciones cruzadas entre el Gobierno español y el de la Generalitat de Cataluña en los últimos tiempos.

Cuestión aparte es la Estrategia de Acción Exterior cuyo contenido no está definido con precisión en la ley. Resulta desproporcionado pretender subordinar la acción exterior autonómica, privándola de su dimensión política, sometiéndola a un documento programático gubernamental.

Con respecto a las oficinas autonómicas en el exterior y los viajes oficiales al extranjero la LAESE se limita a imponer la obligatoriedad de informar previamente al Gobierno, previendo la presentación de unos informes por parte del MAEC cuyas recomendaciones las Comunidades Autónomas no están obligadas a seguir. Lo cual, difícilmente va a contribuir por sí solo a modificar la práctica seguida hasta el momento. La ley rezuma desconfianza hacia la acción exterior autonómica y las contadas referencias que incluye a la necesaria lealtad institucional⁷⁶ no son suficientes para alterar esta impresión que causa su lectura.

La LAESE pone de manifiesto las limitaciones que entraña tratar de gestionar problemas político-institucionales a través de iniciativas legislativas sustentadas en una transitoria mayoría absoluta parlamentaria, sin disponer de un clima de diálogo previo entre las principales fuerzas políticas y sin contar con la exigible colaboración entre las distintas instituciones. El proceso de trámite parlamentario hubiera debido servir para corregir las carencias y lagunas presentes en el proyecto de ley evitando, en todo caso, convertir la ordenación de la acción exterior del Estado en un escenario donde representar las tensiones territoriales del país. Dado el desacuerdo expresado por los grupos de oposición en las Cortes y las manifiestas carencias que registra su texto resulta aventurado esperar, al menos en principio, que esta ley vaya a alcanzar los objetivos para los que fue promulgada.

⁷⁶ Art. 14.3. “El Gobierno informará de sus iniciativas y propuestas a las Comunidades Autónomas cuando afecten a sus competencias, y aquellas podrán solicitar de los órganos del Servicio Exterior del Estado el apoyo necesario a las iniciativas autonómicas en el ámbito de sus competencias”.