

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Sentencia 85/2016, de 28 de abril de 2016*

*Pleno*

*Rec. de inconstitucionalidad núm. 7774/2014*

*(BOE de 31 de mayo de 2016)*

#### **SUMARIO:**

**Acción y servicio exterior del Estado. Competencia estatal exclusiva. Relaciones internacionales y dirección de la política exterior. Informes al Ministerio de Asuntos Exteriores. Actuaciones autonómicas. Constitucionalidad de la Ley 2/2014.** Los preceptos cuestionados no habilitan al Estado para intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las competencias autonómicas, ni imponen el sometimiento de las Comunidades Autónomas a directrices, fines y objetivos que exceden de las competencias del Estado. Si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máxime en un Estado compuesto como el nuestro, ello es aplicable, incluso con mayor intensidad, en la acción exterior del Estado, que ha de combinar la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE (que, entre otras cosas, conlleva que solo el Estado pueda relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional) con una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar, en el ejercicio de sus competencias, actuaciones con proyección internacional. Las facultades de coordinación y ordenación que incumben al Estado a partir de tal competencia exclusiva sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior, habrán de ejercerse consecuentemente con su naturaleza de tales, a partir de principios rectores como los recogidos en la Ley (lealtad, cooperación, eficiencia), sin traspasar la línea de las competencias autonómicas, resultando así compatibles con dichas competencias autonómicas. Otra cosa será que en un caso concreto, el Estado pueda fijar directrices, fines u objetivos o adoptar otras medidas de coordinación, que vayan más allá de la condición de tales o que excedan de lo que propiamente constituye la dirección de la política exterior. Sin embargo, ello es ajeno a la constitucionalidad de la Ley, sin perjuicio del conflicto a que pueda dar lugar tal eventualidad, puramente hipotética. La obligación de los distintos sujetos de la acción exterior de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores de los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que se proponen realizar, se justifica por tratarse de un instrumento de colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional, que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas. Si la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas reconocida al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar. Voto particular.

#### **PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 97y 149.1.3.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTCE), art. 33.1.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 83.1.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ley 6/1997 (LOFAGE), art. 36.7.

Ley 2/2014 (acción y del servicio exterior del Estado), arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37.

RD 1412/2000 (creación del Consejo de Política Exterior), art. 2.

**PONENTE:**

*Don Pedro José González-Trevijano Sánchez.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014 promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra los arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 26 de diciembre 2014, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de Canarias contra los siguientes artículos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de acción y del servicio exterior del Estado:

- Artículo 1.2, sobre objeto y definiciones;
- Artículo 3, sobre los principios rectores de la acción exterior del Estado;
- Artículo 5.2, sobre los sujetos de la acción exterior del Estado;
- Artículo 11, sobre las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración local;
- Artículo 12, sobre las oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior;
- Artículo 13, sobre los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas;
- Artículo 14, sobre los ámbitos de la acción exterior del Estado y su relación con la política exterior;
- Artículos 17 a 33, sobre la acción exterior en las materias a que se refieren cada uno de ellos;
- Artículo 34, sobre la planificación y seguimiento de la acción exterior;
- Artículo 35, sobre la estrategia de acción exterior; y



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

– Artículo 37, sobre el informe anual de acción exterior.

Los motivos del recurso son los que, sucintamente, se recogen a continuación.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias fundamenta el recurso en la vulneración del sistema de distribución competencial. Con carácter general, denuncia que la Ley 2/2014 define la acción exterior del Estado con una amplitud incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional que conduce a una limitación excesiva de la capacidad de las Comunidades Autónomas para proyectar sus competencias al exterior cuando, de conformidad con dicha doctrina, esta capacidad sólo puede verse limitada por la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) o por otras reservas que la Constitución Española efectúa a favor del Estado, como el comercio exterior (art. 149.1.10 CE) o la sanidad exterior (art. 149.1.16 CE). Con cita de las SSTC 165/1994, 31/2010, 80/2012 y 110/2012, el recurso sostiene que la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales no puede conducir a la asunción por el Estado de competencias en aquellos sectores de actividad en que no las tiene en el orden interno. Considera la recurrente que los preceptos impugnados suponen un exceso competencial por parte del legislador estatal que, ni el art. 149.1.3 CE, ni la atribución que a favor del Estado hace el art. 97 CE, legitiman. En general, considera el Gobierno de Canarias, que los preceptos que recurre van más allá de la necesaria coordinación entre Administraciones; presumen una afectación a los intereses nacionales de toda actuación autonómica con proyección exterior y constituyen una involución en el desarrollo del Estado de las Autonomías. Igualmente se cuestiona el tratamiento que la Ley dispensa a las Comunidades Autónomas, como «Administraciones públicas», en igualdad con las Administraciones locales, desconociendo que la posición institucional de las Comunidades Autónomas en el entramado constitucional y en la organización territorial del Estado es cualificadamente distinta.

Las denuncias de inconstitucionalidad se concretan en lo siguiente:

– Artículos 1.2 y 3. El recurso cuestiona el concepto legal de «acción exterior del Estado» y sus principios rectores. Se afirma que el art. 1.2 de la Ley identifica la acción exterior del Estado con la política exterior, a pesar de que intenta separar ambos conceptos puesto que, al exigir que la actuación de los sujetos que enumera, entre ellos las Comunidades Autónomas, se adecúe a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior, supone que aquellos sujetos pierdan su autonomía y que el Gobierno de la Nación pueda intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las actuaciones autonómicas realizadas en ejercicio de sus competencias. Se cuestiona de este modo el principio de unidad de acción en el exterior que establece el artículo 3 en su apartado 2 a) que, se dice, excede de la posibilidad del Estado de coordinar las actuaciones con proyección exterior de las Comunidades Autónomas.

– Artículos 5.2, 11, 12 y 13. En relación con los «sujetos de la acción exterior del Estado» (título I, capítulo I de la Ley 2/2014). El recurso denuncia en primer lugar que, al mencionar el art. 5 a todas las Administraciones públicas en general, colocando a las Comunidades Autónomas en la misma posición que al resto de sujetos que enumera, vulnera la autonomía política de éstas y desconoce su posición institucional. En concreto, en cuanto al artículo 5.2, se afirma que las obligaciones de información al Ministerio de Asuntos Exteriores que el mismo impone a los sujetos de la acción exterior suponen una injerencia desproporcionada en el ejercicio de las competencias autonómicas. Respecto del art. 12 de la Ley, se critica la obligación de información al Gobierno que impone a las Comunidades Autónomas antes de establecer oficinas para su promoción exterior y se cuestiona también el sistema de informes que el artículo establece y cuya naturaleza no se precisa en la Ley, por lo



que un futuro desarrollo reglamentario, dice la recurrente, podría configurar dichos informes como vinculantes. Destaca el recurso en este punto que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta ya con delegaciones en el extranjero reguladas en el Decreto 161/2008, de 15 de julio. Se dice que este precepto supone asimismo un desproporcionado intervencionismo y violenta el ejercicio de la competencia autonómica para crear y diseñar oficinas en el exterior. El mismo reproche se hace extensivo también al art. 13.1 de la Ley, en cuanto impone a las entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas la sujeción a las directrices, fines y objetivos de política exterior fijados por el Gobierno y a los instrumentos de planificación de la acción exterior aprobados de acuerdo con la Ley. En cuanto al artículo 11, no se le hace, en cambio, en el recurso ningún reproche específico.

– Artículos 14 y 17 a 33. El recurso critica el art. 14.1 de la Ley en cuanto dispone que el Gobierno velará para que la acción exterior se dirija preferentemente a las áreas o Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior y que podrá instar la actuación de estos sujetos en cualquiera otros ámbitos que considere convenientes para la consecución de los fines de la política exterior. A juicio de la Comunidad Autónoma recurrente, se trata de otra manifestación de la fuerza expansiva de la política exterior definida en la Ley. En cuanto a los artículos 17 a 33, en general se sostiene que invaden las competencias autonómicas en cuanto se refieren a la acción exterior en diversas materias, muchas de las cuales son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias o, aun siendo compartidas, considera que el Estado excede su competencia al referirse en estos artículos a la acción exterior en esos ámbitos, puesto que la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales que le atribuye el art. 149.1.3 CE no supone un plus, más allá de preservar los límites a la acción exterior de las Comunidades Autónomas fijados por la doctrina constitucional. Se mencionan así las competencias autonómicas en materias tales como la tributaria; justicia; seguridad pública; promoción económica y comercial; investigación, desarrollo e innovación; empleo; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; agricultura, pesca y medioambiente; cambio climático; salud; energía o infraestructuras, transporte y vivienda, invocando los correspondientes artículos del Estatuto de Autonomía de Canarias que se refieren a ellas. Se reitera finalmente que la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales no le faculta para asumir competencias en materias sobre las cuales no las tiene en el orden interno.

– Artículos 34, 35 y 37. Estos preceptos, relativos a la «planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior» (título II de la Ley 2/2014), se impugnan en general afirmando que reflejan el carácter intervencionista de la actuación estatal, al condicionar la actuación exterior de las Comunidades Autónomas a su previa aceptación por el Estado mediante su integración en la estrategia de acción exterior. Se recurre el artículo 34 en cuanto anticipa que la planificación y el seguimiento de la acción exterior del Estado, se llevará a cabo a través de la estrategia de acción exterior y del informe de acción exterior que se consideran instrumentos que se imponen en la actuación exterior de las Comunidades Autónomas. Se recurre el artículo 35 sobre la elaboración de la estrategia de acción exterior, al entender que en la elaboración de dicha estrategia no se garantiza la inclusión de las actuaciones que deseen llevar a cabo las Comunidades Autónomas sin contravenir los límites constitucionalmente reservados al Estado. Finalmente, frente al art. 37 de la Ley, relativo al informe anual de acción exterior, se esgrime que, en el proceso de elaboración del mismo, no se tienen en cuenta los mecanismos de coordinación establecidos en el mismo título II; en concreto, el Consejo de Política Exterior (art. 38), el Consejo Ejecutivo de Política Exterior (art. 39) y el Grupo de Emergencia Consular (art. 40).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

2. Mediante providencia de 17 de febrero de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias y, en su representación y defensa, por la Directora General de su servicio jurídico, contra los arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme señala el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha de 24 de febrero de 2015, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 25 de febrero de 2015, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de febrero de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTIC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de marzo del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Canarias, tuvo entrada en este Tribunal el día 24 de marzo de 2015.

La Abogacía del Estado expone primero la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales recogida últimamente en la Sentencia de 5 de marzo de 2015, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 2502-2010. Resume además la regulación estatal en esta materia refiriéndose a la Ley 2/2014 de la acción y del servicio exterior del Estado y a sus preceptos impugnados y a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales. Destaca finalmente que el Estatuto de Canarias no contiene una mención expresa a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de acción exterior aunque sí se refiere a la proyección exterior de las competencias autonómicas (art. 37) y a la participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración y ejecución de tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera que sean de su específico interés (art. 38).

Antes de rebatir la impugnación de cada uno de los artículos de la Ley 2/2014 cuestionados, el Abogado del Estado analiza el exceso competencial en que se alega ha incurrido el Estado al concretar sus facultades de coordinación en materia de relaciones internacionales, que se considera es la cuestión principal objeto del recurso. Con cita de las SSTC 165/1994 y 31/2010 recuerda que el Estado tiene competencia para regular y coordinar las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas «para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y la puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva corresponde a la autoridades estatales» y defiende que la regulación de la Ley 2/2014 se desenvuelve dentro de los límites señalados, sin que exista injerencia del Estado



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Para ilustrar al Tribunal sobre la colaboración con las Comunidades Autónomas en la elaboración de la Ley, el Abogado del Estado aporta el Dictamen 394/2013 del Consejo de Estado, cuyas observaciones, dice, fueron incorporadas, así como los acuerdos alcanzados en las comisiones bilaterales de cooperación del Estado con Galicia y el País Vasco al amparo del art. 33.2 LOTC, comunicados al Tribunal, en los que se solventaron las discrepancias competenciales suscitadas con estas Comunidades Autónomas en relación con la Ley 2/2014.

Entrando a examinar las alegaciones del recurso sobre cada uno de los preceptos impugnados, en cuanto al art. 1.2 de la Ley 2/2014, la Abogacía del Estado indica en primer lugar que su impugnación debe limitarse a los apartados a) y b) pero no al c), referido al servicio exterior, que nada tiene que ver con lo que se alega. Esto sentado, el Abogado del Estado manifiesta que las definiciones legales, en sí mismas, no vulneran las competencias autonómicas y recuerda que el Tribunal ha declarado que su función jurisdiccional no se desarrolla sobre definiciones, ni versa sobre la calidad técnica de las leyes si no afectan a su constitucionalidad. Respecto a la definición de la acción exterior del Estado del artículo 1.2 b), sostiene que no impone una acción exterior común, sino que solo establece el límite de que no se contradiga la acción exterior del Estado, y afirma que las apreciaciones de la recurrente a este respecto constituyen un juicio de valor que no se deduce de la Ley.

Según la Abogacía del Estado, no tiene fundamento la impugnación del art. 3 de la Ley 2/2014 del que, dice, solo se cuestiona la definición de la «unidad de acción en el exterior» de su apartado 2 a), pues nada se afirma contra los apartados 1 y 2 b) y c). En cuanto a la unidad de acción en el exterior, a juicio de la Abogacía del Estado, ésta no significa imposición indiscriminada a las Comunidades Autónomas de una concreta acción exterior, y así se ha interpretado, señala, en el acuerdo de la Comisión bilateral de la Administración del Estado con el País Vasco, en el que las partes coinciden en que las referencias a las directrices, fines y objetivos de la política exterior del Gobierno contenidas, entre otros, en este artículo, se han de entender referidas al ámbito de competencia exclusivo del Estado en materia de relaciones internacionales.

Respecto al art. 5.2 de la Ley 2/2014, las obligaciones de información al Ministerio de Asuntos Exteriores que impone a los sujetos de la acción exterior no suponen para el Abogado del Estado una injerencia desproporcionada en las competencias autonómicas. Por una parte, se exceptúa el ámbito de la Unión Europea. Por otra parte, la información por las Comunidades Autónomas al Gobierno sobre sus viajes y sus contactos en el exterior, que el precepto contempla, es una costumbre seguida desde el nacimiento del Estado autonómico. Además, las facultades de emisión de informes y recomendaciones que se atribuyen al Estado en este artículo se desenvuelven en el marco del principio de lealtad institucional dada la más amplia perspectiva de que dispone el Gobierno a través de su servicio exterior y permiten nuevamente al Gobierno ejercer sus facultades de coordinación. Se invoca en este punto la correcta interpretación del precepto que resulta del acuerdo de la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Galicia.

Sobre los arts. 11 y 12 de la Ley, el Abogado del Estado afirma que su finalidad es sobre todo posibilitar cauces para la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con la distribución competencial. En cuanto a los informes que contempla el artículo 12, según la jurisprudencia del Tribunal, son cauce procedimental para el ejercicio de competencias concurrentes que facilita la colaboración entre Administraciones y, aunque la Ley 2/2014 no concreta su naturaleza, según el art. 83.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, se ha de entender que no son vinculantes. Se cita otra vez el acuerdo de la Comisión bilateral con



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Galicia que se remite a esta legislación. El artículo 13.1 no hace sino concretar los principios expuestos.

Refiriéndose al art. 14 de la Ley, la Abogacía del Estado precisa que nada se objeta sobre sus apartados 2 y 4 y que el apartado 3 establece otro informe del Gobierno que es un nuevo ejemplo de lealtad institucional. En cuanto a los artículos 17 a 33 se sostiene que se impugnan de forma genérica, lo que bastaría para que el Tribunal no entre en su análisis. Añade que las competencias a que se refieren no son exclusivas de las Comunidades Autónomas, y que en la medida que estos ámbitos de actuación incidan sobre competencias autonómicas, el Estado deberá comunicarles sus decisiones y propuestas.

Por último, en cuanto a los artículos 34, 35 y 37, el Abogado del Estado dice que el artículo 37 dispone la redacción de un informe anual de acción exterior que, por su propia naturaleza, no puede menoscabar competencias autonómicas. Los otros dos artículos, 34 y 35, regulan mecanismos de cooperación y no son imposiciones unilaterales, lo que se ilustra con lo previsto en los artículos 34.2 y 35.3. Concluye indicando que no es finalidad de la Ley privar de competencias a las Comunidades Autónomas, sino definir la estrategia de acción exterior por lo que el contenido que atribuye la demanda a la Ley es prematuro.

7. Por providencia de 26 de abril de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias contra los arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos ya indicados, considera en síntesis que los preceptos impugnados de la Ley 2/2014 exceden la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales que al Estado atribuye el art. 149.1.3 CE, yendo de esta suerte más allá de la necesaria coordinación entre Administraciones que se reconoce en este ámbito. Entiende que tampoco la dirección de la política exterior que atribuye al Gobierno el art. 97 de la Constitución legitima la regulación legal cuestionada. Añade finalmente que el tratamiento que la Ley dispensa a las Comunidades Autónomas, equiparándolas a las Administraciones locales, desconoce la posición institucional de aquellas.

La Administración del Estado por su parte, en los términos que han quedado expuestos, ha negado las vulneraciones denunciadas considerando que la Ley 2/2014 tiene fundamento en los arts. 97 y 149.1.3 CE así como en la doctrina constitucional que invoca, puesto que trata de garantizar la coordinación de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas con los principios, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno.

La Ley 2/2014 ha sido modificada, con posterioridad a la interposición de este recurso, por la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil. Sin embargo, dicha modificación se ha limitado a la disposición adicional décima sexta de ésta, a la que da nueva redacción la disposición final cuarta de la Ley 29/2015. Por tanto, esta modificación normativa no afecta a los preceptos que son objeto del presente recurso.

2. Antes de abordar el fondo de las impugnaciones, debemos concretar el objeto del recurso.

Hemos reiterado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este Tribunal, supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una



condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. En un proceso constitucional no puede por tanto darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada [SSTC 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c); 101/2013, de 23 de abril, FJ 11; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b), y 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2, entre otras muchas].

A partir de la doctrina expuesta, aunque la demanda solicita que se declaren inconstitucionales y nulos los arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, no esgrime vicios concretos de inconstitucionalidad en relación con varios apartados o preceptos recurridos. Así, nada esgrime frente a la letra c) del art. 1.2; el apartado 1 y las letras b) a g) del apartado 2 del art. 3; el art. 11; el art. 13.2 y los apartados 2 a 4 del art. 14. Aunque la impugnación de los arts. 17 a 33, 34, 35 y 37 es también de carácter general, a diferencia de lo que ocurre con los preceptos anteriores, sí se exponen respecto a estos argumentos que, aunque escuetos, permiten dilucidar las objeciones de constitucionalidad que frente a ellos, sostiene el recurso.

Con respecto del primer grupo de preceptos estamos, por tanto, ante una impugnación que no expone de forma individualizada las razones por las que los mismos habrían excedido la competencia estatal en los términos citados. Por tanto, como declaramos en la precitada STC 31/2016, FJ 2, «la ausencia de reproches específicos omite así la esencial carga de los recurrentes, a quienes corresponde 'no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia constitucional mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida' [STC 199/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 a), con cita de anteriores]... pues este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando éstas no se aportan en su recurso (entre otras muchas, STC 208/2014, de 15 de diciembre, FJ 4)».

En consecuencia, en este proceso se abordarán únicamente las impugnaciones referidas a los apartados a) y b) del artículo 1; el art. 3.2 a); el art. 5.2; el art. 12; el art. 13.1; el art. 14.1 y los arts. 17 a 33, 34, 35 y 37 por ser éstos los únicos con respecto de los cuales puede entenderse levantada la carga argumental mínima exigible.

**3.** Para encuadrar adecuadamente las dudas de constitucionalidad planteadas, procede partir de la doctrina constitucional relativa al art. 149.1.3 CE en relación con el art. 97 de la misma norma.

A este respecto, lo primero que interesa destacar es que los pronunciamientos anteriores de este Tribunal sobre el título competencial que nos ocupa, han tenido por objeto principalmente, definir el contenido esencial de las relaciones internacionales a que se refiere el art. 149.1.3 CE y clarificar la posible incidencia en el exterior del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias. Por tanto, hasta el momento, no hemos tenido ocasión de pronunciarnos, al menos no de forma general, sobre el específico contenido de las facultades de coordinación que, en este ámbito de las relaciones internacionales, asume el Estado. Sí hemos reconocido, sin embargo, la existencia misma de estas facultades, cuya delimitación constituye por tanto, como afirma el Abogado del Estado, el núcleo esencial del presente recurso.

Sentado lo anterior, como recuerda la STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4, la STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3, precisó el contenido del título competencial estatal «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 CE partiendo de la premisa de que: «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España»; si bien, esta Sentencia ya establecía como límite de la acción de las Comunidades Autónomas en el exterior, la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.3 CE.

Así, la STC 46/2015 mencionada, resume en el fundamento jurídico 4, la doctrina sobre las actividades de las Comunidades Autónomas con proyección en el exterior y el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.3 CE, con cita de las SSTC 165/1994, 31/2010, de 28 de junio; 118/2011, de 5 de julio, y 138/2011, de 14 de septiembre, del modo siguiente:

«Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos:

a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los 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.

d) Dentro de la competencia estatal, se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado».

En cuanto al art. 97 CE, la STC 198/2013, de 5 de diciembre (FJ 3) con cita de la STC 137/89, de 20 de julio, además de recoger la doctrina luego resumida por la STC 46/2015 sobre el art. 149.1.3 CE, declara que: 'Los arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE...»

4. Señalado todo lo anterior, procede iniciar el enjuiciamiento de los arts. 1.2, apartados a) y b) y 3.2 a) de la Ley 2/2014. Aunque, como se ha dicho, el recurso comienza planteando dudas de constitucionalidad que son aplicables en general a todos los preceptos cuestionados, éstas se pueden resolver analizando en particular los artículos objeto de impugnación y, muy



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

especialmente, los dos artículos cuestionados del título preliminar de la Ley que, dada su naturaleza introductoria, son idóneos a estos efectos. Esto supone que la argumentación que se realiza en este fundamento de derecho sirve para resolver el núcleo principal de la controversia suscitada de forma que, la resolución del recurso contra el resto de preceptos impugnados, descansará en buena medida en lo que, a continuación, se razona.

El tenor de los preceptos citados es el siguiente:

Artículo 1:

«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 y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior.

...»

El art. 3, bajo la rúbrica «Principios rectores de la Acción Exterior del Estado» dice:

«2. La Acción Exterior de los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes se regirá por los siguientes principios:

a) Unidad de acción en el exterior. Se entiende por unidad de acción en el exterior la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España.

...»

La Comunidad Autónoma recurrente considera que el art. 1.2, apartados a) y b) de la Ley 2/2014, identifica «acción exterior del Estado» con «política exterior» en el sentido de que, al otorgar fuerza expansiva al concepto de «política exterior» y, al exigir que la actuación de los sujetos que enumera como autores de actuaciones comprendidas dentro de la acción exterior del Estado (entre ellos las Comunidades Autónomas), se adecúe a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de la dirección de la política exterior, conlleva que aquellos sujetos pierden su autonomía y que el Gobierno de la Nación puede intervenir en cualquier sector de actividad. Dice que el precepto somete a las Comunidades Autónomas a las directrices del Gobierno, con lo que se arbitra un mecanismo para que éste, sin título para ello, pueda condicionar las competencias autonómicas. El razonamiento se liga con la crítica al principio de «unidad de acción en el exterior» del artículo 3.2 a) que, siempre según la Comunidad Autónoma, se impone por el Estado y excede de las facultades de coordinación de éste. Frente a ello, el Abogado del Estado esgrime que, estos apartados legales, no imponen una acción exterior común, ni una concreta acción exterior y

CEF.-

Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

que las directrices, fines y objetivos que puede fijar el Gobierno se refieren al ámbito de su competencia.

Resumido el debate en la forma expuesta, se ha de rechazar que los preceptos cuestionados habiliten al Estado para intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las competencias autonómicas, o que «impongan», como dice la recurrente, el sometimiento de las Comunidades Autónomas a «directrices, fines y objetivos» que exceden de las competencias del Estado.

El concepto de «política exterior» del art. 1.2 a) de la Ley, se delimita en un doble sentido. Subjetivamente, se refiere a las relaciones del Gobierno con otros actores de la escena internacional y objetivamente se dirige a definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior. Resulta así conforme con el contenido de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE de la que, como hemos visto, forman parte sustancial el *ius legationis* y el *ius contrahendi* y también con el art. 97 CE y con la concepción de la política exterior del Estado como acción política del Gobierno en el exterior. Como ya señalamos en la STC 165/1994, FJ 5, «las 'relaciones internacionales', en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la 'política exterior' en cuanto acción política del Gobierno». De esta forma, como resulta por otra parte de nuestra doctrina ya expuesta, en el art. 149.1.3 CE se integran, no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho sino también una potestad más amplia de «dirección y puesta en ejecución de la política exterior» entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional en defensa, como dice precisamente el precepto que ahora analizamos, de los intereses y valores de España.

En este punto, resulta determinante que el art. 1.2 b), al definir la «acción exterior del Estado» como conjunto de actuaciones que, entre otros, las Comunidades Autónomas, realizan en el exterior, concreta por una parte que éstas se han de llevar a cabo por tales sujetos «en el ejercicio de sus respectivas competencias» y, aun sometiendo dicho ejercicio a la «observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno», precisa también expresamente que ello será «en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior». De esta forma, se reconoce la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior y, al mismo tiempo, se afirma su sujeción a la dirección del Estado que resulta, se reitera, de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE.

Lo anterior resulta plenamente coherente con la doctrina recogida en el fundamento jurídico 6 de la misma STC 165/1994 precitada, según la cual, «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales». En esta misma Sentencia añadíamos ya que «evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales».

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, enclosed within a dark rectangular box.

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Igualmente, el principio de unidad de acción en el exterior que consagra el art. 3.2 a) de la Ley, parte de la premisa, de que las Comunidades Autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno que deben ser preservados. Por tanto, la propia Ley se encarga de reconducir, tanto la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de actuar en el exterior, como la facultad del Gobierno de fijar directrices al respecto, a las competencias que constitucionalmente tienen atribuidos aquellas y éste.

Cabe trasladar aquí las consideraciones que hicimos en la STC 45/1991, de 28 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 4, refiriéndonos a otro título competencial pero con razonamientos que son trasladables al presente caso, ya dijimos que «la competencia estatal de coordinación presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue 'a tal grado de desarrollo' que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas».

El establecimiento de «directrices, fines y objetivos» que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta materia. Como también dijimos en la STC 45/1991, «la competencia estatal de coordinación ... busca la integración de una diversidad de competencias y Administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, desprovisto de contradicciones y disfunciones; siendo preciso para ello fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras».

Si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máxime en un Estado compuesto como es el nuestro, ello es aplicable, incluso con mayor intensidad, en el ámbito de la acción exterior del Estado, en el que se ha de combinar la competencia exclusiva que el mismo ostenta en materia de relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE (que, entre otras cosas, se reitera, conlleva que solo el Estado pueda relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional) con la existencia, que hemos reconocido, de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar, en el ejercicio de sus competencias, actuaciones con proyección internacional.

La misma exposición de motivos de la Ley 2/2014 (apartado I in fine) dice en este sentido que «la Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de competencias en materia de Acción Exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de la Acción Exterior en sentido propio. Ello ha comportado un gran enriquecimiento interior y exterior para España, pero conlleva, a su vez, la correlativa necesidad de coordinación para garantizar una armoniosa convivencia entre la Acción Exterior y la dirección de la Política Exterior por parte del Gobierno». Y añade: «Se persigue dotar a esta última [acción exterior del Estado] de unidad y coherencia interna, más allá de la suma de las acciones sectoriales; planificarla, garantizar su eficacia y eficiencia, reconocer la necesaria especialización en su ejecución; y ponerla al servicio de los intereses generales de España, como resultado de una visión participada y compartida sobre lo que a España interesa».

Así, ya en Sentencias como la STC 80/2012, de 18 de abril, reconocimos que la dimensión internacional de algunas actividades (como, en ese caso, el deporte) tiene incidencia en la acción exterior del Estado, de forma que, aunque se trate de actividades sobre materia de competencia autonómica: «Los intereses que se ven afectados como consecuencia de la necesidad de atender a la imagen internacional del Estado español ... y sus consiguientes



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado».

Por tanto, el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional.

En todo caso, cabe precisar que las facultades de coordinación y ordenación que incumben al Estado a partir de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y de dirección de la política exterior, habrán de ejercerse, como es lógico, consecuentemente con su naturaleza de tales, a partir de principios rectores como los recogidos en el art. 3 de la Ley, no cuestionados por la Comunidad Autónoma recurrente (lealtad, cooperación, eficiencia), sin traspasar la línea de las competencias autonómicas.

Así, el establecimiento por el Estado de directrices, fines y objetivos de la política exterior resulta compatible con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios, incluso partiendo de la base de su eventual proyección exterior.

Otra cosa será que en un caso concreto, el Estado pueda fijar directrices, fines u objetivos o adoptar otras medidas de coordinación, que vayan más allá de la condición de tales o que excedan de lo que propiamente constituye la dirección de la política exterior. Sin embargo, ello es ajeno a la constitucionalidad de la Ley, sin perjuicio del conflicto a que pueda dar lugar tal eventualidad, puramente hipotética, si llegara a suscitarse. Como ya dijo el Tribunal, por ejemplo en la STC 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2:

«[S]egún jurisprudencia reiterada (por todas STC 77/1985, fundamento jurídico 4), este Tribunal no debe pronunciarse sobre las eventuales o hipotéticas interpretaciones que sobre las normas impugnadas propongan las partes en un proceso constitucional, sino que su función, como supremo intérprete de la Constitución, consiste en determinar si la norma impugnada y sometida, por tanto, al juicio de constitucionalidad, se opone o no a los mandatos constitucionales. No proceden por ello pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación del precepto en contradicción con la Constitución; lo que ha de impedir este Tribunal a través del juicio de constitucionalidad, es que del precepto enjuiciado se deriven necesariamente resultados o consecuencias contrarios a la Constitución. Naturalmente que de ocasionarse aquellos otros supuestos en los que la aplicación de una norma produzca –y no que pueda producir– vulneración de la Constitución, el ordenamiento jurídico ofrece los cauces, ante la jurisdicción ordinaria o ante este Tribunal, para evitar que tales situaciones se produzcan.»

Por todo lo expuesto, se desestima el recurso interpuesto contra los arts. 1.2, apartados a) y b) y 3.2 a) de la Ley 2/2014.

**5.** A continuación, la Comunidad Autónoma de Canarias, impugna el art. 5.2, de la Ley 2/2014, incluido dentro del título I, capítulo I, relativo a los «sujetos de la acción exterior del Estado». Este precepto dice lo siguiente:

«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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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 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.»

Frente al artículo 5.2, el recurso esgrime, en primer lugar, que se refiera a todas las Administraciones públicas en general, colocando a las Comunidades Autónomas en la misma posición que al resto de sujetos que enumera por lo que, a juicio de la recurrente, desconoce la autonomía política de éstas y su posición institucional.

El argumento no puede ser atendido. De una parte, no se identifica, como exige el art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el precepto constitucional concreto que, en relación con esta cuestión, se considera vulnerado. De otra parte, el supuesto tratamiento indiferenciado de las Comunidades Autónomas no se puede deducir de un apartado aislado de la Ley. De hecho, resulta desmentido en el conjunto de la misma. Así, ya el párrafo segundo del artículo 5.2, individualiza el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas para delimitar las actuaciones que comprende y excluir las realizadas en la Unión Europea. Asimismo, otros preceptos legales, como el artículo 11, someten expresamente a las entidades que integran la Administración local a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas con lo que se reconoce la posición institucional de éstas. La misma conclusión se alcanza al comprobar que, tanto el artículo 11.1 como el artículo 12, al que a continuación nos referiremos, diferencian a las Comunidades Autónomas al referirse a sus competencias en general o al caso concreto de sus oficinas en el exterior.

También se cuestiona por la recurrente que, el art. 5.2 de la Ley 2/2014, establezca el deber de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que las Comunidades Autónomas se propongan realizar para que ese Departamento pueda informar y en su caso, emitir recomendaciones. Se sostiene que el precepto es intervencionista y constitutivo de una injerencia desproporcionada en el ejercicio de competencias autonómicas.

La alegación anterior se realiza de forma genérica, sin mayor concreción, si bien se puede ligar a los argumentos preliminares del recurso relativos a una supuesta extralimitación por parte del Estado de sus facultades de ordenación y coordinación en este ámbito.

La inconstitucionalidad del precepto sobre la base de las alegaciones reseñadas, debe también ser rechazada.

Analizando, en primer lugar, la obligación que se impone a los distintos sujetos de la acción exterior, de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que se proponen realizar, la misma encuentra su justificación en tratarse de un instrumento de colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos, en un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas. Si como hemos razonado, la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Comunidades Autónomas que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar.

Igualmente, la posibilidad, que se reconoce al Ministerio de Asuntos Exteriores, de informar o emitir recomendaciones, que han de ser motivadas, sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la política exterior previamente fijados, que establece el artículo, es la lógica plasmación de la efectividad de la coordinación pretendida y resulta consecuente en función del fin perseguido. En todo caso, los informes y, en su caso, recomendaciones, que puede emitir el Estado según el precepto, se refieren, como éste dice, a la adecuación de la propuesta a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno que, como dispone, el artículo 1.2 b) antes examinado, se establecen por éste en ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior. Se trata pues de informes y recomendaciones con un contenido concreto y limitado a lo que constituye la competencia estatal. Son así compatibles con la doctrina que hemos sentado, ya desde la STC 6/1982, de 22 de febrero, en la que ya señalamos que: «no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos o indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado» (FJ 7), de forma que hemos distinguido entre un control «genérico e indeterminado» que, en principio, resultaría contrario al principio de autonomía constitucional y aquellos controles precisos para «garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación» (STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 19), «siempre, claro está, que no supongan 'la emanación de ordenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma' (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6) pues en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 53).

En consecuencia, se desestima el recurso contra el art. 5.2 de la Ley 2/2014.

**6.** Son también objeto de recurso, según se ha indicado, los arts.12 y 13.1 de la Ley 2/2014, incluidos dentro del mismo capítulo que el art. 5.2 que se acaba de analizar.

Se afirma la supuesta inconstitucionalidad del art. 12 de la Ley, en cuanto dispone que las Comunidades Autónomas, con carácter previo a su apertura, informen al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior. Se dice que este precepto supone un desproporcionado intervencionismo y violenta el ejercicio de la competencia autonómica para crear y diseñar oficinas en el exterior en cuanto contempla informes de tres Ministerios distintos que, aunque la Ley no lo dice, podrían llegar a configurarse como vinculantes en el desarrollo reglamentario de la Ley previsto en su disposición final quinta.

El art. 12 de la Ley, dice lo siguiente:

«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.

2. 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.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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

4. 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.»

Es claro que, el precepto transcrito, admite la creación por las Comunidades Autónomas de oficinas para su promoción exterior. Precisamente porque parte de la premisa de la posible existencia de estas oficinas, regula la obligación de información que se cuestiona. Ello es conforme con la doctrina de este Tribunal (STC 165/1994, FJ 8) y no constituye una novedad, puesto que, como ya destacamos en la STC 31/2010, FJ 126, la posibilidad estaba ya contemplada en el art. 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado y, como dice la Comunidad Autónoma recurrente, se ha regulado, por ejemplo, por ella misma. Como dijimos en la STC 165/1994 «no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE o perturben el ejercicio de las actividades que la integran» de forma que, en esta misma Sentencia, consideramos posible la existencia de un órgano de relación de la Comunidad Autónoma del País Vasco con las Instituciones Europeas con tareas referidas a la instrumentación del ejercicio de las competencias autonómicas sin perjuicio, obviamente, de la posible impugnación de una actuación autonómica ultra vires.

A partir de lo anterior, el precepto establece, por una parte, la obligación de las Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas de informar al Gobierno del establecimiento de oficinas para su promoción exterior, con carácter previo a su apertura. Se trata de una obligación informativa, no cuestionada por la recurrente de forma expresa y que está justificada en el marco de la coordinación requerida en este ámbito.

Además, el precepto somete la creación de las oficinas autonómicas en el exterior a informes de hasta tres ministerios, lo que se considera desproporcionado por la recurrente. Sin embargo, el hecho de que la creación de las oficinas autonómicas de promoción en el exterior se someta a informes de la Administración del Estado en el sentido que regula el precepto cuestionado, es una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Administración del Estado en su condición de directora de la política exterior, necesaria en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito, a cuya necesidad nos hemos referido. Por otra parte, son numerosos los pronunciamientos (por ejemplo, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 3) en que hemos admitido la emisión de informes previos, en ámbitos de la propia competencia, como técnica adecuada de cooperación en el sistema autonómico; máxime en el caso presente, en que entra en juego una competencia exclusiva como la del art. 149.1.3 CE que ahora nos ocupa.

La exigencia de los informes que el precepto contempla no resulta desproporcionada en la medida en que, ante el silencio del artículo sobre su naturaleza, se ha de entender que se trata de informes no vinculantes (art. 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y art. 80.1 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, en vigor a partir del 2 de octubre de 2016) que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

deberán emitirse, también ante la falta de previsión legal expresa, en el plazo de diez días contemplado en las dos leyes citadas (arts. 83.2 y 80.2 respectivamente). La suposición que hace la recurrente de que se podrá atribuir a los citados informes naturaleza vinculante en un futuro desarrollo reglamentario de la Ley, es una mera apreciación subjetiva que, nuevamente, pretende dotar al recurso de un carácter preventivo que no le corresponde.

En cuanto al art. 13.1 de la Ley, en concreto, se cuestiona por la recurrente, que también se imponga a las entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, la sujeción a las directrices, fines y objetivos de política exterior fijados por el Gobierno y a los instrumentos de planificación de la acción exterior aprobados de acuerdo con la Ley.

Así, el art. 13.1 indica:

«1. Los organismos públicos, las sociedades estatales, las fundaciones públicas y entidades consorciadas y cualesquiera otras entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas actuarán en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias, de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con sujeción a las directrices, los fines y objetivos de Política Exterior fijados por el Gobierno y a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

...»

De nuevo, estamos ante una manifestación de las facultades estatales de coordinación y dirección en el ámbito de la acción exterior del Estado que no merece reproche de inconstitucionalidad. Si, como ya se ha argumentado, se considera que el Estado tiene competencia para fijar criterios y directrices en relación con la actuación en el exterior de las Comunidades Autónomas, por las mismas razones, las tiene para hacer extensiva su actividad coordinadora a los entes vinculados o dependientes de las mismas. Basta pues con remitirnos a lo dicho a este respecto en los anteriores fundamentos jurídicos.

Por tanto, se desestima el recurso también en relación con los arts. 12 y 13.1 de la Ley 2/2014.

7. Procede ahora analizar la impugnación de los arts. 14.1 y 17 a 33 de la Ley 2/2014, recurridos conjuntamente en cuanto integrados en el capítulo II del título I, bajo la rúbrica «Ámbitos de la Acción Exterior del Estado».

El art. 14.1 de la Ley establece lo siguiente:

«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 33 de esta ley, se dirija preferentemente a las áreas o Estados 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.»

Afirma la recurrente que la norma transcrita es otra manifestación de la fuerza expansiva de la política exterior puesto que, en su opinión, impone a los sujetos de la acción exterior el deber de dirigir su actuación exterior a las áreas o Estados considerados prioritarios



por el Gobierno, que incluso puede instar la actuación de esos sujetos en otros ámbitos que considere convenientes para la consecución de los fines de la política exterior.

La lectura del precepto impugnado revela sin embargo que el mismo no impone objetivos prioritarios en el sentido excluyente que entiende la recurrente. Únicamente, indica que el Gobierno «velará» para que la acción exterior, en sus distintos ámbitos, se dirija preferentemente a esas áreas o Estados considerados prioritarios, lo que vuelve a ser consecuente con la naturaleza misma de la función de coordinación que corresponde al Estado a fin de lograr, como dijimos por ejemplo en la STC 32/1983, de 28 de abril, luego citada en la STC 45/1991, de reiterada cita: «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema». Igualmente, en esta misma Sentencia consideramos que «tampoco cabe negar, con carácter general, el recurso a medidas estatales de coordinación preventiva que establezca sistemas de relación entre las diversas Administraciones».

Por otra parte, el art. 14.1 de la Ley remite a los instrumentos de planificación previstos en el mismo texto legal, que se regulan en los artículos 34 y siguientes, también impugnados por la recurrente y que, como se verá, contemplan expresamente, en el proceso de su elaboración, la integración de las propuestas de todos los sujetos de la acción exterior, entre ellos, las Comunidades Autónomas.

Por tanto, nuevamente se cuestiona un artículo que no es sino expresión de las facultades de coordinación y ordenación de la política exterior que corresponden al Gobierno al amparo del art. 149.1.3 CE y entre las cuales se incluye también, lógicamente, la identificación de prioridades.

El precepto es coherente con el fin pretendido de coordinación de la política exterior y se muestra respetuoso con las competencias autonómicas. Así, establece, en su apartado 3, al que no se hace reproche alguno, que el Gobierno informará de sus iniciativas y propuestas a las Comunidades Autónomas, que podrán solicitar el apoyo a sus iniciativas y reconoce, en su apartado 4 (tampoco discutido), la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior en el ámbito europeo.

Los artículos 17 a 33 se impugnan de forma genérica, afirmando que afectan a materias «muchas de las cuales son de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias». Añade la recurrente que «hasta la regulación de las competencias que son compartidas ha de respetar el sistema de reparto competencial sin que el título sobre las relaciones internacionales le atribuya al Estado en estas materias un plus competencial más allá de la preservación de los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional a la acción exterior de las Comunidades Autónomas».

El planteamiento del recurso en este punto tampoco puede ser aceptado. Es cierto, como apunta el Abogado del Estado, que los artículos 17 a 33 se impugnan sin fundamentación específica. No obstante, la argumentación esgrimida, trascrita, permite deducir la razón del reproche de inconstitucionalidad que se formula, que es conjunto para todos ellos, lo que nos permite abordarla y determina que no sea necesario transcribirlos.

Por tanto, cabe señalar que, los arts. 17 a 33 de la Ley 2/2014 se refieren a la «acción exterior del Estado» en cada una de las materias que enumeran siendo así que, del mismo concepto definido en el art. 1.2 b), analizado anteriormente, se desprende, que la acción exterior del Estado abarca el conjunto de todas las actuaciones que los sujetos de la acción exterior, incluidas las Comunidades Autónomas, llevan a cabo «en el ejercicio de sus respectivas competencias».

Por tanto, los artículos 17 a 33 no presuponen, ni establecen, que sea la Administración del Estado la que va a llevar a cabo concretas actuaciones, sin perjuicio, eso sí, de su facultad de dirección de la política exterior que el artículo 1.2 b) también deja a salvo y que se



materializa en las directrices y objetivos programáticos que estos preceptos recogen. No se aprecia pues el genérico reproche de inconstitucionalidad que formula la recurrente.

Se desestima pues el recurso contra el bloque de artículos analizados en este fundamento.

8. Finalmente, se recurren los arts. 34, 35 y 37 de la Ley 2/2014, incluidos en el título II, relativo a la «planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior».

Los preceptos citados se impugnan, en general, por considerar el Gobierno de Canarias que condicionan la actuación exterior de las Comunidades Autónomas.

Más en concreto, se afirma que la estrategia de acción exterior y el informe de acción exterior a que se refiere el artículo 34, son instrumentos que se imponen a las Administraciones autonómicas. La Estrategia de acción exterior del artículo 35 no garantiza, a juicio de la recurrente, la inclusión de las actuaciones que deseen llevar a cabo las Comunidades Autónomas sin contravenir los límites constitucionalmente reservados al Estado. Y, en cuanto al informe anual de acción exterior regulado en el artículo 37, se sostiene en el recurso que no se tienen en cuenta en su elaboración los mecanismos de coordinación establecidos en el mismo título II en el sentido expuesto anteriormente.

Sin que sea necesario reproducir aquí el tenor íntegro de los artículos impugnados con los argumentos que acabamos de resumir, la aplicación de la doctrina constitucional que ya hemos expuesto, recogida en las SSTC 165/1994, 31/2010 y 46/2015, sobre la competencia estatal para establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, a fin de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado, ha de conducirnos a la desestimación del recurso también en este punto.

La facultad de coordinar, asociada a la dirección y ejecución de la política exterior en el sentido indicado, debe conllevar necesariamente un margen de decisión del Gobierno a la hora de definir las líneas directrices de una determinada política exterior en lugar de otra. Ello, teniendo siempre en cuenta, como ya se ha apuntado, la necesidad de una actuación no fragmentada en el ámbito internacional reconocida en Sentencias como la 80/2012 y la 110/2012, de 23 de mayo.

Por tanto, la fijación de las prioridades y los objetivos de la acción exterior, como resulta del artículo 35 impugnado, incumbe en última instancia al Gobierno, lo que no es óbice, como el precepto señala, para que, partiendo de la posible proyección exterior de las actuaciones de las Comunidades Autónomas en el legítimo ejercicio de sus competencias, se tengan en cuenta y se integren sus propuestas dentro de dicha estrategia. Sin embargo, debe dejarse a salvo, como hace el mismo artículo 35, so pena de que las facultades de dirección y coordinación devengan ineficaces y sin que ello suponga invasión de las competencias autonómicas, la posibilidad de no aceptar tales propuestas por no adecuarse a las directrices y objetivos pretendidos. Lógicamente, ello es consecuente con las finalidades de la facultad de coordinación que este Tribunal ha reconocido al Estado y que, se reitera, incluyen las de evitar o remediar posibles perjuicios sobre la dirección de la política exterior.

En todo caso, como dice el art. 35.3 de la Ley, la no integración en la estrategia de acción exterior de las propuestas de actuación de los órganos constitucionales y de otras Administraciones públicas, como las Comunidades Autónomas, debe ser motivada y fundarse, precisamente, en la no adecuación a las directrices, fines y objetivos prefijados, lo que, nuevamente, es consecuente con los principios de lealtad, colaboración y eficiencia que deben inspirar la función de coordinación y dirección del Estado.

La propia Ley 2/2014, delimita la adecuación de las actividades de las Comunidades Autónomas en el exterior, a los instrumentos de planificación de la acción exterior establecidos



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

por el Estado en ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, al referirla al supuesto en que estos instrumentos «definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España» (art. 11.2). De esta manera, se abunda en la idea, conforme a nuestra doctrina, según la cual las facultades de dirección y coordinación del Estado, están indisolublemente ligadas al ejercicio de sus competencias, en el sentido en que hemos interpretado el art. 149.1.3 CE; de la misma forma que la actuación en el exterior de las Comunidades Autónomas, como destinatarias de esa labor de coordinación, está igualmente vinculada a su propio ámbito competencial (art.11.1).

Respecto al art. 34 de la Ley, no tiene en realidad entidad propia, puesto que se limita a señalar: «1. La planificación y el seguimiento de la Acción Exterior del Estado se llevará a cabo a través de la Estrategia de Acción Exterior y del Informe de Acción Exterior», los cuales se regulan en los artículos siguientes. En su apartado segundo, añade que participarán en la elaboración de los dos instrumentos mencionados, también en los términos del artículo 35, varios organismos, entre los que se incluye a las Administraciones públicas que actúen en el exterior. Nuevamente pues, se reconoce la posible actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito internacional y se aspira a integrarla en una acción política unitaria a nivel estatal.

La conclusión de lo hasta ahora razonado es que no se aprecia en los arts. 34 y 35 de la Ley exceso competencial, sino el ejercicio legítimo por el Estado de las facultades de coordinación y dirección de la política exterior que le incumben, al amparo del art. 149.1.3 CE en relación con el art. 97 CE.

Finalmente, el art. 37 de la Ley, regula el denominado «Informe Anual de Acción Exterior», cuyo objetivo es dar cuenta de la ejecución de la estrategia de acción exterior remitiéndose, una vez elaborado, a las Cortes Generales para su conocimiento. Por tanto, dada su misma naturaleza, este informe no es susceptible de invadir competencias autonómicas pues se limita a dejar constancia de las actuaciones realizadas. En todo caso, el precepto contempla expresamente la participación, entre otras, de las Comunidades Autónomas en su elaboración y el informe previo a su aprobación del Consejo de Política Exterior al que, a su vez, podrán ser convocados, en función de los asuntos a tratar, autoridades y altos cargos de las Comunidades Autónomas y entidades locales (art. 2 del Real Decreto 1412/2000, de creación de este órgano, modificado por la disposición final segunda de la misma Ley 2/2014, no recurrida). Por tanto, no se aprecia tampoco reproche de inconstitucionalidad en el mismo.

En definitiva, también se desestima el recurso contra los arts. 34, 35 y 37 de la Ley.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Santiago Martínez-Vares García. Juan



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR Que formula el MAGISTRADO DON JUAN ANTONIO XIOL RÍOS al que se adhiere el MAGISTRADO DON FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7774-2014.*

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

#### 1. Planteamiento.

La opinión en que se funda la Sentencia es tributaria, a mi juicio, de un paradigma premoderno sobre el concepto de relaciones internacionales, como muestra la discutible interpretación del art. 149.1.3 CE consistente en que el «principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional».

La Constitución de 1978 se limitó a establecer que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado, sin agotar con ello el contenido estricto de aquellas, porque en el momento de su promulgación no era concebible el desarrollo de un Estado autonómico en el que sus sujetos tuvieran proyección más allá de las fronteras del clásico Estado-nación. Y esto mismo dice el párrafo transcrito y es el hilo conductor de la argumentación incorporada a la Sentencia. Pero la realidad es que aquel desarrollo se produjo, y volver a una concepción clásica de las relaciones internacionales como cualquier tipo de actividad desarrollada en el extranjero o con efectos en el extranjero, significa hoy no solo desconectarse de la jurisprudencia constitucional vigente, sino de la propia realidad social. Actualmente casi cualquier actividad realizada por una comunidad autónoma puede tener, y de hecho tiene, una dimensión internacional y un intento por reconducir dicha dimensión a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales por la vía de la coordinación de la acción exterior está llamado a ser, sencillamente, infructífero; y, lo que es más grave, indebidamente restrictivo de las competencias propias de las comunidades autónomas y, con ello, del libre desenvolvimiento de la vida social y política en el marco constitucional.

Para Dworkin el nuevo formalismo es responsable de un renovado entusiasmo por la doctrina de la «intención original». Creo ver en la opinión mayoritaria un ejemplo de retorno a una intención original del constituyente que perdió base hace ya demasiado tiempo, por obra de la jurisprudencia constitucional. Voy a tratar de demostrar que esta jurisprudencia es ahora modificada, sutilmente, mediante el procedimiento de su reinterpretación.

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

La jurisprudencia constitucional ha formulado esa delimitación tanto en negativo, separando la competencia de otras nociones afines, como en positivo, dotándola de contenido en el sentido al que ahora me referiré. La opinión mayoritaria en que se funda la sentencia a la



que acompaña este voto revisa esa delimitación porque (i) difumina la definición negativa del título competencial y porque, (ii) en su definición positiva, incluye una facultad de coordinación que dota al art. 149.1.3 CE de una vis expansiva rechazada hasta el momento por la jurisprudencia constitucional.

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

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

La norma parcialmente impugnada en este recurso y la opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia modifica el planteamiento anterior y reconduce la noción de «acción exterior del Estado» a la competencia de «relaciones internacionales», identificando un concepto político (más amplio) con otro netamente jurídico-competencial (que es más restrictivo y debiera ser entendido como tal).

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

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

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

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

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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Tribunal no se refiere –¿se refería?– a una potestad genérica de coordinación, sino a la posibilidad de establecer medidas que coordinen las actividades con proyección exterior de las comunidades autónomas que se sustenten en la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria y no incidan en la reserva estatal del art. 149.1.3 CE, ni la perturben, ni la condicionen.

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

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

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

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

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

La opinión mayoritaria en que se funda la Sentencia no reconoce que el desarrollo de la acción exterior del Estado no es un título competencial, sino una herramienta al servicio de sus políticas sectoriales o de sus ámbitos competenciales materiales. Tampoco reconoce, en consecuencia, que de la misma herramienta pueden servirse las comunidades autónomas en el ejercicio de sus propias competencias, por lo que la acción exterior de aquellas es cualitativamente diversa de la que puede ser llevada a cabo por otros entes o administraciones territoriales, a pesar del tratamiento indiferenciado que hace la ley con una técnica legislativa que será objeto, tanto por el Consejo de Estado (Dictamen de 30 de mayo de 2013, núm. 394/2013) como por el Consell de Garanties Estatutàries (Dictamen 14/2014, de 17 de junio), de un reproche al que ha sido indiferente la opinión mayoritaria.

La acción exterior es tan diversa que los estatutos de autonomía reformados desde el año 2006 han reflejado la experiencia acumulada previa y han recogido las actividades autonómicas con proyección exterior «no prohibidas» por la jurisprudencia constitucional, permitiendo, desde el punto de vista instrumental, la firma de convenios de colaboración, la apertura de oficinas en el exterior, el desarrollo de actividades de fomento o promoción en el exterior, la cooperación transfronteriza, la cooperación interregional y la cooperación al desarrollo, todo ello dejando a salvo las competencias estatales. Y es de ver que el Tribunal, cuando ha tenido ocasión para ello, no ha anulado ninguno de los preceptos estatutarios que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

contemplan dichas competencias (véase la STC 31/2010 en este sentido), de modo que los mismos han pasado a integrarse en el bloque de la constitucionalidad.

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

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

#### Conclusión

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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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

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

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

(iv) El artículo 14.1 impugnado se refiere a que el Gobierno velará para que la acción exterior se dirija preferentemente a las áreas o Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior, pero no vincula necesariamente la acción exterior de las comunidades autónomas a esos mismos objetivos prioritarios, o al menos no puede deducirse esto de un precepto tan ambiguo y formulado en términos tan amplios. Otra cosa es que en los instrumentos de planificación se establezca una limitación o una obligación dirigida a las comunidades para que actúen única y exclusivamente en los Estados o áreas

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

prioritarias, pero esto debería ser, en su caso, objeto de otro procedimiento ante el Tribunal: en este momento no cabe pronunciarse sobre una mera eventualidad.

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

(vi) Ante los artículos 34, 35 y 37, relativos a la «Estrategia de acción exterior» y al «Informe de acción exterior», se está de nuevo ante impugnaciones preventivas que cuestionan el potencial de control político de la actividad exterior de las comunidades autónomas que poseen estos instrumentos. De los tres preceptos impugnados, el apartado 3 del artículo 35, que se refiere a la integración en la «Estrategia» de las propuestas de actuación exterior de las comunidades autónomas es el más problemático en términos de respeto al reparto competencial y a la preservación del bloque de la constitucionalidad. Del precepto se deduce que podrán excluirse las propuestas autonómicas de la «Estrategia» mediante una motivación que solo podrá basarse en el desajuste con las directrices del Estado. La motivación alude a un cierto control posterior de la discrecionalidad del Estado, pero no dice nada de las consecuencias derivadas de la no inclusión de una determinada propuesta en la «Estrategia», con lo que se incurre de nuevo en una notable falta de precisión en la técnica normativa utilizada por el legislador estatal. Si esta exclusión supusiera una suerte de prohibición de llevarla a cabo, obviamente habría que plantearse la inconstitucionalidad del precepto por exceso competencial, al invadir las competencias exclusivas asumidas por las comunidades autónomas o al menos limitar la proyección exterior de dichas competencias. Otra sería la conclusión si la exclusión de esa propuesta no supusiera más que el hecho de que el Estado no asume elevar a la estrategia nacional una estrategia autonómica, lo que no merecería reproche alguno, pues permitiría a la comunidad desarrollar su propia estrategia exterior en el ejercicio de las competencias propias. Por tanto parece que plantearse la cuestión en los términos planteados por la recurrente puede estimarse como propio de una impugnación preventiva. En tal sentido, a mi juicio, debería haber sido resuelta la cuestión por la opinión mayoritaria, pues no me parece pertinente ni adecuada la argumentación de la opinión mayoritaria en el sentido de que la posibilidad de que el Estado no acepte las propuestas autonómicas por no adecuarse a las directrices y objetivos pretendidos es una consecuencia de la facultad de coordinación reconocida al Estado que incluye la autoridad para evitar o remediar posibles perjuicios sobre la dirección de la política exterior.

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil dieciséis. Juan Antonio Xiol Ríos. Fernando Valdés Dal-Ré. Firmado y rubricado.