

XAVIER PONS RAFOLS

Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona

MAR CAMPINS ERITJA

Profesora titular de Derecho Internacional Público
(Derecho comunitario), catedrática acreditada, Universidad de Barcelona

JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU

Profesor titular de Derecho Constitucional, catedrático acreditado,
Universidad de Barcelona

ESTHER MARTÍN NÚÑEZ

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

LA ACCIÓN EXTERIOR Y EUROPEA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

Desarrollo normativo e institucional

FUNDACIÓN PRIVADA
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2012

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA: DESARROLLOS PRÁCTICOS Y NORMATIVOS	13
1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR Y DE RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA	13
1.1. Las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales y las competencias autonómicas en materia de acción exterior y europea	14
1.2. Las disposiciones vigentes del Estatuto de autonomía de Cataluña ...	18
2. ELEMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR Y DE LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA....	23
2.1. Características esenciales.....	23
2.2. Los principios rectores.....	32
2.3. La unidad de acción exterior del Estado y las competencias de la Generalitat	37
2.4. La coordinación del Gobierno y de la Administración de la Generalitat.	43
3. EL RÉGIMEN DE LOS ACUERDOS DE COLABORACIÓN Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	47
3.1. Los acuerdos de colaboración	47
3.2. La participación de la Generalitat en los tratados internacionales	51
PRIMERA PARTE	
La organización institucional de la acción exterior y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea	
CAPÍTULO II. LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT	57

	Pág.
1. LA DETERMINACIÓN DE LOS ÓRGANOS CENTRALES.....	57
2. ESTABLECIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIDAD DIRECTIVA RESPONSABLE DE LA ACCIÓN EXTERIOR Y DE LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA	62
2.1. Primera etapa (1980-2003).....	63
2.2. Segunda etapa (2003-2006).....	72
2.3. Tercera etapa (2006-2010).....	77
2.4. La actual Secretaría de Asuntos Exteriores	82
3. LAS FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES.....	86
3.1. Las funciones del presidente de la Generalitat y del Gobierno	86
3.2. Las funciones de la Secretaría de Asuntos Exteriores.....	89
CAPÍTULO III. LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT	93
1. LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT EN EL EXTERIOR.....	94
1.1. El precedente de las oficinas de la Generalitat en el exterior	94
1.2. Fundamento jurídico, regulación, establecimiento y funciones de las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el exterior.....	101
2. LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA.....	110
3. OTROS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT	114
CAPÍTULO IV. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT CON COMPETENCIAS SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA	121
1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	122
2. LA AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (ACCD).....	126
3. LA AGENCIA DE APOYO A LA EMPRESA CATALANA (ACCÍÓ).....	131
3.1. Los precedentes: el CIDEM y el COPCA.....	131
3.2. Creación, naturaleza jurídica y funciones de ACCÍÓ	135
4. LA AGENCIA CATALANA DE TURISMO	137
5. EL INSTITUTO CATALÁN DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES (ICIC) ...	141
6. EL PATRONATO CATALUÑA MUNDO.....	142
6.1. El precedente: origen y evolución del Patronato Catalán Pro Europa.....	142
6.2. Creación, naturaleza jurídica y funciones del Patronato Cataluña Mundo	147
7. EL INSTITUTO RAMON LLULL	149
7.1. Naturaleza jurídica, evolución y funciones del Instituto Ramon Llull.....	149
7.2. La Fundación Ramon Llull: naturaleza jurídica y funciones	154

SEGUNDA PARTE
La participación de la Generalitat en los asuntos
de la Unión Europea

CAPÍTULO V. LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT EN LA UNIÓN EUROPEA: PARTICIPACIÓN INTERNA A TRAVÉS DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN EXTERNA EN BRUSELAS	159
1. INTRODUCCIÓN	159
2. EL FUNDAMENTO Y LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL DERECHO EUROPEO	160
3. LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT EN LOS COMITÉS DE LA COMISIÓN (LA COMITOLOGÍA).....	165
4. LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT EN EL CONSEJO	168
4.1. Primera etapa: solamente participación interna	169
4.2. Participación externa	172
5. LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL DEL GOBIERNO DE LA GENERALITAT EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA ...	179
5.1. El Comité de las Regiones.....	179
5.2. La Delegación del Gobierno de la Generalitat ante la Unión Europea.	180
6. EL PARLAMENTO EUROPEO.....	183
CAPÍTULO VI. LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES Y EN EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	185
1. INTRODUCCIÓN	185
2. EL FUNDAMENTO DE LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD...	186
3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA FASE PRELEGISLATIVA DE CONSULTAS.....	190
4. EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES.....	195
4.1. El mecanismo de alerta temprana en el Tratado de la Unión Europea.	195
4.2. El mecanismo de alerta temprana en España	201
4.3. El mecanismo de alerta temprana en el ámbito autonómico.....	204
4.4. El mecanismo de alerta temprana en el Parlamento de Cataluña.....	213
5. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	217
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	221
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	229

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo de investigación se centra en la situación actual y las posibles opciones normativas y organizativas respecto de la acción exterior de la Generalitat y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea. Lo que hemos pretendido ha sido validar su alcance y su efectividad en un momento en el que el desarrollo estatutario requiere —a nuestro entender de manera imperiosa— ordenar y regular la acción exterior de la Generalitat y las relaciones con la Unión Europea. El punto de partida de la investigación son, obviamente, las disposiciones del Estatuto de autonomía de 2006 sobre la materia, que conforman una triple operación normativa: por un lado, constituyen la concreción y consolidación de una práctica suficientemente extendida y ya plenamente consolidada; por otro lado, sitúan su reconocimiento legal en el plano del Estatuto, norma institucional básica de Cataluña; y, finalmente, permiten la apertura de nuevas posibilidades y nuevas opciones en el ámbito de la acción exterior y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, apelando a la colaboración internormativa con normas autonómicas, estatales y europeas, que concreten y desarrollen las disposiciones estatutarias.

En un primer plano de análisis jurídico, la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea afectan a un ámbito material sobre el que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones y, últimamente en cuanto a Cataluña, en la Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña. El Tribunal Constitucional ha ido delimitando el alcance de la competencia estatal sobre relaciones internacionales y el de las competencias autonómicas que inciden sobre la acción exterior. Lo que ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional es que el concepto de relaciones internacionales del art. 149.1.3 de la Constitución abarca aspectos como los relativos a la celebración de los tratados internacionales, a la representación exterior del Estado, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado, además de afirmar la consideración de que las actividades de proyección exterior de las Comunidades Autónomas no pueden incidir en la política exterior del Estado. Para el Tribunal Constitucional,

esto último significa claramente que dentro de la competencia estatal se sitúa también la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen estas actividades para poner remedio a eventuales perjuicios sobre la dirección y ejecución de la política exterior, que corresponde en exclusiva al Estado.

Aun así, y con los límites constitucionales enunciados, entendemos que hay un amplio margen de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, y en concreto por parte de la Generalitat de Cataluña, y así lo posibilita el Estatuto de autonomía. Ahora bien, este margen de acción encuentra dificultades de determinación y alcance en la doble medida en que, por un lado, no hay muchas disposiciones generales —no hay, por ejemplo, ninguna disposición estatal con rango de ley sobre la acción exterior del Estado o sobre la celebración de los tratados internacionales—; y, por otro lado, no existe tampoco un desarrollo legislativo autonómico sobre la actuación que puede llevar a cabo el Gobierno de la Generalitat al respecto.

A pesar de plantearse proyectos y proponer programáticamente la regulación de este ámbito, los diferentes gobiernos del Estado han sido incapaces de avanzar y de presentar a las Cortes Generales ningún proyecto de ley, más allá de la Ley por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (ahora Unión Europea). Una de las dificultades subyacentes ha sido, sin duda, la presencia de las Comunidades Autónomas y la práctica que éstas han ido desplegando en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Esta situación se ha agravado en la medida que los nuevos Estatutos de autonomía, surgidos a partir del proceso de reformas de 2006, recogen capítulos enteros sobre la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea, como es el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña.

A nuestro juicio, y pese a la ausencia de disposiciones estatales, en la medida en que existen competencias estatutariamente reconocidas deberían explorarse las posibilidades de despliegue legislativo del Estatuto en este ámbito de la acción exterior y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea. En este sentido, es cierto que algunas Comunidades Autónomas han aprobado recientemente leyes que desarrollan el régimen de convenios, incluyendo los convenios con otras entidades estatales y subestatales y organizaciones internacionales (como es el caso de Cataluña o Aragón), pero este alcance resulta limitado. En cualquier caso, entendemos que resulta necesario el análisis jurídico del posible alcance normativo de este despliegue y la propuesta de las principales debilidades y carencias.

En un segundo plano de análisis jurídico, en términos de eficiencia y racionalización administrativa, constatamos que, en los últimos años, en el Gobierno y la Administración de la Generalitat se han ido adoptando diferentes modelos, entidades y estructuras organizativas en este ámbito. Esta multiplicidad de entidades y de modelos y los cambios constantes a que han sido sometidos configuran una situación en la que también se revela necesario, a nuestro parecer, un análisis jurídico-administrativo que, definiendo, clasificando y categorizando los órganos, entidades y modelos existentes, pueda validar su eficiencia económico-administrativa y su racionalización. Hemos abordado este enfoque bajo la perspectiva tanto de la presencia del principio de la unidad de acción exterior del Estado —y, por tanto, de la consiguiente

colaboración y coordinación con el Estado y, más específicamente, con el Gobierno y la Administración exterior del Estado—, como de la necesidad de que en el seno del Gobierno y de la Administración de la Generalitat de Cataluña se hagan todos los esfuerzos necesarios para mejorar la coordinación y la coherencia de la actuación internacional de la Generalitat.

Un tercer plano de análisis en el que nos hemos centrado es el relativo a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y, más concretamente, a la participación del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en los asuntos europeos. Se trata de un ámbito material transversal y sobre el que ya han operado algunos mecanismos de coordinación y participación de las Comunidades Autónomas en sede estatal, tanto en cuanto a la fijación interna de la posición del Estado sobre los asuntos europeos como, en el plan externo, abriéndose vías a la participación de las Comunidades Autónomas y de la Generalitat de Cataluña en las instituciones europeas. Este aspecto ha experimentado una nueva perspectiva, de rápida y reciente evolución, con la enunciación en el Derecho europeo del principio de subsidiariedad y el establecimiento de mecanismos para su control, sobre todo a nivel de los Parlamentos nacionales, a los que se han añadido en los Estados políticamente compuestos los Parlamentos de las entidades subnacionales o autonómicas.

Con estos objetivos, hemos llevado a cabo una aproximación jurídica que ha tenido en cuenta tanto las dimensiones de análisis exegético de las disposiciones existentes como, especialmente, el seguimiento del desarrollo reglamentario de la organización institucional del Gobierno y de la Administración de la Generalitat. Se ha utilizado, además, la jurisprudencia constitucional, así como las fuentes bibliográficas que han tratado estos temas, fundamentalmente, pero no exclusivamente, desde la perspectiva de la doctrina española. Al mismo tiempo, no hemos dejado de lado el contexto político en el que se inserta el bloque normativo y administrativo y hemos creído oportuno también aludir a la experiencia del funcionamiento práctico que ha habido durante los años de vigencia del autogobierno en Cataluña. Un elemento que entendemos que aporta un importante valor añadido a la investigación es el hecho que de los integrantes del grupo de investigación, dos son profesores del área de conocimiento Derecho internacional público y Relaciones Internacionales (el Dr. Xavier Pons Rafols, que ha ejercido también las labores de coordinación de la investigación, y la Dra. Mar Campins Eritja), y los otros dos lo son de Derecho constitucional (el Dr. Josep M.^a Castellà Andreu y la Dra. Esther Martín Núñez); esta integración pluridisciplinar ha enriquecido, a nuestro entender, el trabajo de investigación, permitiendo el contraste de análisis jurídico desde enfoques diferentes.

En cuanto a la sistemática con la que se ordenan los resultados de la investigación, se presenta un primer capítulo, a título de capítulo general o introductorio, sobre «La acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea: desarrollos prácticos y normativos», en el que se aborda una aproximación global y panorámica, desde la perspectiva jurídica, a la acción exterior de la Generalitat y a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, incidiendo en sus características generales, así como en algunas de sus fortalezas y debilidades, particularmente su debilidad normativa. En este sentido, debe indicarse también que, aunque somos conscientes de

que la Unión Europea se ha acabado por convertir en un nivel más de administración —dado que el Derecho comunitario está plenamente integrado en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros y, por tanto, en el ordenamiento jurídico español y catalán—, lo cual la diferencia claramente de la acción exterior; realizamos un abordaje conjunto en este capítulo y a lo largo de todo el estudio pues, al fin y al cabo, los dos capítulos del Estatuto que se refieren a la acción exterior de la Generalitat y a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea se ocupan de las relaciones institucionales «internacionales» de la Generalitat.

El estudio se estructura, a continuación, en dos grandes partes: una sobre la organización institucional de la acción exterior de la Generalitat y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, y otra sobre la participación del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en los asuntos de la Unión Europea.

La primera parte gira, fundamentalmente, en torno de la distinción formulada en la doctrina jurídico-pública entre órganos centrales y órganos periféricos —o órganos internos y externos en el Derecho internacional— y la traslada al Gobierno y a la Administración de la Generalitat. Así, se presenta un capítulo II, sobre «Los órganos centrales del Gobierno y de la Administración de la Generalitat» y un capítulo III, sobre «Los órganos periféricos de la Administración de la Generalitat». Aun así, atendiendo a la presencia, tanto en el territorio de Cataluña como el exterior, de otras administraciones y otras instituciones vinculadas a la Generalitat con atribuciones sobre acción exterior y relaciones con la Unión Europea, un último capítulo de esta Primera Parte —el capítulo IV— se ocupa, en especial, de algunas de estas formas específicas agrupadas bajo el enunciado «La Administración institucional de la Generalitat con competencias sobre la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea».

La segunda parte, tal como prevé su título, se estructura en otros dos capítulos. Un capítulo V sobre la participación directa e indirecta del Gobierno de la Generalitat en las instituciones europeas bajo el título «La participación del Gobierno de la Generalitat en la Unión Europea: participación interna a través de las instituciones del Estado y participación externa en Bruselas»; y un capítulo VI que analiza el mecanismo de control parlamentario del principio de subsidiariedad bajo el enunciado «La participación del Parlamento de Cataluña en el proceso de adopción de decisiones y en el mecanismo de alerta temprana de la Unión Europea».

Presentados los ejes principales de las dos partes y de los diferentes capítulos en que se ha estructurado sistemáticamente este estudio, es oportuno indicar, finalmente, que todos los componentes del equipo de investigación han discutido y revisado el conjunto del estudio a los efectos de su presentación científica y que, por tanto, constituye el resultado de un trabajo asumido colectivamente. Aun así, se quiere dejar constancia que el capítulo I ha sido redactado por Xavier Pons Rafols y Josep M.^a Castellà Andreu; los capítulos II, III y IV por Xavier Pons Rafols; el capítulo V por Josep M.^a Castellà Andreu; y el capítulo VI por Mar Campins Eritja y Esther Martín Núñez. Además de asumir colectivamente el resultado de esta investigación, los autores quieren agradecer, finalmente, a la *Escola d'Administració Pública de Catalun-*

ya el apoyo y la financiación recibida para llevar a cabo esta investigación¹. En este sentido, debe indicarse que el trabajo de investigación —finalizado esencialmente en noviembre de 2011— se ha elaborado en el marco de las subvenciones a proyectos de investigación convocadas en 2010 por la *Escola d'Administració Pública de Catalunya* [Resolución GAP/2944/2010, de 9 de septiembre (DOGC 5717, de 17 de septiembre de 2010)] y que la adjudicación de la ayuda para el proyecto de investigación «Desarrollo normativo y organización político-administrativa de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» se adoptó mediante la Resolución GAP/3923/2010, de 17 de septiembre.

¹ Una versión previa en lengua catalana de este estudio está disponible en la página web de la *Escola d'Administració Pública de Catalunya* (<http://www20.gencat.cat/portal/site/eaqc>).

CAPÍTULO I

LA ACCIÓN EXTERIOR Y LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA: DESARROLLOS PRÁCTICOS Y NORMATIVOS

Este primer capítulo pretende formular una aproximación global y panorámica, desde la perspectiva jurídica, a la acción exterior de la Generalitat y a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, incidiendo en sus características generales, así como en algunas de sus fortalezas y debilidades. A tal efecto, se ordena esta aproximación con un primer apartado en el que se afirma la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias en la materia para, a continuación, abordar los elementos jurídico-políticos subyacentes —características esenciales, principios rectores, así como los aspectos de coordinación con el Estado y de coordinación en el seno del Gobierno y la Administración de la Generalitat—; y, finalmente, nos referiremos al régimen de los acuerdos de colaboración y de los tratados internacionales y a su debilidad normativa.

1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS ESTATUTARIAS EN MATERIA DE ACCIÓN EXTERIOR Y DE RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA

Uno de los rasgos definidores de la sociedad catalana es que mantiene, desde hace tiempo, una intensa actividad internacional que el proceso de globalización, con el aumento de las interacciones y del número de relaciones que ha provocado, no ha hecho más que incrementar. Recogiendo y asumiendo esta tradición, las diferentes instituciones públicas y, en particular, el Gobierno de la Generalitat, han llevado a cabo también, desde los años ochenta, una actividad de proyección internacional que se ha concretado en viajes de todo tipo, en la firma de una amplia variedad de acuerdos de colaboración con entidades extranjeras y en el establecimiento de oficinas de naturaleza diversa en el exterior.

Toda esta actividad internacional de la Generalitat se ha llevado a cabo a pesar de las limitadas previsiones del Estatuto de autonomía de 1979 sobre la capacidad de acción internacional de la Generalitat. Estas previsiones se limitaban básicamente a la posibilidad de solicitar al Gobierno del Estado la celebración de tratados internacionales que permitieran el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integraran o residieran territorios y comunidades que tuvieran el catalán como patrimonio; a la posibilidad de ser informada en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en lo que afectara materias de su específico interés; y a la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afectara a las materias atribuidas a su competencia¹. Otros Estatutos de la primera generación, aprobados entre 1979 y 1983, recogían disposiciones similares y ninguno de ellos hacía referencia a las Comunidades Europeas².

Pese a estas escasas disposiciones, lo que hizo el Gobierno de la Generalitat fue desarrollar, desde una vertiente eminentemente práctica, las posibilidades de una actuación internacional que, con diversas matizaciones, el Tribunal Constitucional no ha cuestionado. El Estatuto de autonomía de 2006 consolida y codifica la práctica anterior; la desarrolla y le da una cobertura jurídica amplia y detallada al máximo nivel normativo alcanzable —el Estatuto de autonomía—, de una manera que ha sido validada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

1.1. Las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales y las competencias autonómicas en materia de acción exterior y europea

Para poder analizar, someramente, la cuestión del alcance de las competencias autonómicas en materia de acción exterior y europea hemos de situarnos en la propia Constitución y debe afirmarse, ante todo, que las previsiones constitucionales sobre relaciones internacionales también resultan limitadas. Básicamente se trata del art. 149.1.3, que dispone que la competencia sobre «relaciones internacionales» es exclusiva del Estado; del art. 97, que atribuye al Gobierno del Estado la dirección de la «política exterior»; de los arts. 93 a 96, que establecen los procedimientos y los órganos constitucionales que

¹ Concretamente, el art. 27 del Estatuto de autonomía de 1979 disponía, en sus apartados 3, 4 y 5 lo siguiente: «3. La Generalitat de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto. 4. Por ser el catalán patrimonio de otros territorios y comunidades, además de los vínculos y la correspondencia que mantengan las instituciones académicas y culturales, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, si procede, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades. 5. La Generalitat será informada, en la elaboración de tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés».

² Se trataba de situaciones heterogéneas, en las que mientras unos guardaban silencio, otros lo incluían en términos difusos, con referencias genéricas a la información. El caso canario, con el Estatuto de 1982 aún vigente, es el que mejor plantea el tema (*vid.* PÉREZ CALVO, A., *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 125 y ss.).

intervienen en la celebración de los tratados internacionales y sus efectos en el ordenamiento jurídico español, y del art. 63, que menciona las funciones representativas del Jefe del Estado. A partir de aquí, como decimos, la Generalitat de Cataluña, así como varias de las demás Comunidades Autónomas, han ido desarrollando una más o menos intensa actividad internacional que ha terminado por consolidarse como una práctica plenamente establecida.

La primera cuestión es, pues, determinar el alcance de la noción «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 de la Constitución. Tanto la doctrina científica como la misma jurisprudencia constitucional se han planteado este alcance en repetidas ocasiones. La posición mayoritaria es la de restringir esta noción a su sentido estricto, sin identificarla con toda la actividad de los poderes públicos con incidencia en el exterior. Esto es así porque la propia Constitución asigna al Estado otras competencias específicas relacionadas con el exterior como la sanidad exterior (art. 149.1.16 CE) y el comercio exterior (art. 149.1.10 CE), cuyo alcance ha sido interpretado de manera restrictiva³; y también porque, con una interpretación contraria, cualquier competencia autonómica afectada por un acuerdo internacional o con incidencia externa —lo que resulta cada vez más frecuente— acabaría pasando al Estado, distorsionando así el sistema de distribución competencial establecido por la Constitución⁴.

Sin embargo, y por mucho que gran parte de la doctrina ya vino considerando que esta actividad internacional autonómica podía encajar en el marco de la Constitución con una adecuada interpretación del núcleo duro de lo que debía entenderse por «relaciones internacionales»⁵, las limitaciones de los textos legales llevaron a que, en varias ocasiones, se residenciaron ante el Tribunal Constitucional conflictos de competencia relacionados con la actividad exterior de las Comunidades Autónomas. El Tribunal mantuvo una inicial posición muy restrictiva, que fue evolucionando progresivamente. Así, en unas primeras sentencias, el Tribunal Constitucional venía a considerar que la conexión internacional de una determinada materia tenía por efecto una cierta «estatalización» de la misma, con independencia de las competencias que pudieran tener las Comunidades Autónomas⁶. Sin embargo, la orientación del Tribunal iría cambiando y existen, al respecto, dos sentencias que, a nuestro juicio, son claves y constituyen hitos en la jurisprudencia constitucional sobre esta materia.

La primera de ellas es la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, por la que se resolvía un conflicto positivo de competencias en relación con el comunicado de colaboración suscrito entre el Consejero de Ordenación y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca. Se trata de una sentencia importante en un doble sentido:

³ Así lo hace el Tribunal Constitucional en la STC 125/1984, de 20 de diciembre, respecto al comercio exterior, y en la STC 329/1994, de 15 de diciembre, respecto a la sanidad exterior.

⁴ *Vid.*, en este sentido, la STC 80/1993, de 8 de marzo.

⁵ *Vid.*, por ejemplo, REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 235; y PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos de la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidad del País Vasco Servicio de Publicaciones, 1987, p. 265.

⁶ *Vid.* SSTC 26/1982, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio; y 58/1982, de 27 de julio.

por un lado, porque claramente, al resolver la inconstitucionalidad de este comunicado de colaboración⁷, excluyó la capacidad de celebrar tratados internacionales de las Comunidades Autónomas; por otro lado, porque el voto particular formulado a la sentencia por cuatro magistrados acabó abriendo la puerta al cambio de tendencia en el Tribunal Constitucional⁸. Este voto particular se puede considerar como un hito fundamental que inspiró, a título de giro espectacular⁹, posteriores sentencias del Tribunal Constitucional¹⁰.

La segunda sentencia clave es la 165/1994, de 26 de mayo, por la que se resolvía el conflicto positivo de competencias entre el Gobierno del Estado y el del País Vasco a raíz de un decreto que establecía la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonomico y preveía una oficina del Gobierno Vasco en Bruselas —aspecto concreto sobre el que volveremos en el capítulo III, apartado 2, cuando analicemos la delegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña ante la Unión Europea—. En lo que ahora interesa, el Tribunal Constitucional, afirmando la capacidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actuaciones que se proyecten internacionalmente, estableció también claramente los límites de esta proyección externa. En este sentido, el Tribunal apuntó inicialmente que «no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior», para continuar indicando que las relaciones internacionales del art. 149.1.3

«son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales» [...] «y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de “relaciones internacionales” que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título»¹¹.

En definitiva, para establecer claramente el alcance de la reserva del art. 149.1.3 y sus límites, el Tribunal subrayó —sin, no obstante, establecer

⁷ Sobre la base del art. 149.1.3, así como los arts. 93, 94.1, 94.2 y 97 de la Constitución, considerando que estos otros preceptos constitucionales contribuían a perfilar el alcance de las competencias estatales y, concretamente, de la competencia en materia de relaciones internacionales.

⁸ En su voto particular estos magistrados (Díaz Eimil, Tomás y Valiente, de la Vega Benayas y Rodríguez-Piñero) señalaron que la sentencia se sustentaba en una concepción excesivamente rígida y expansiva del título competencial del art. 149.1.3, que era una «concepción globalizante de las relaciones internacionales» y que era más adecuada la aplicación de un criterio flexible más cercano a la realidad actual.

⁹ Así lo han indicado, por ejemplo, ROLDÁN BARBERO, J., *Las Relaciones Exteriores de España*, Dykinson, Madrid, 2001, p. 77; LATORRE, A., «El contenido de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.3 de la CE y el alcance de la garantía de cumplimiento de los tratados internacionales reservada a las Cortes o al Gobierno del Estado por el art. 93 de la CE», *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, p. 21; y MANGAS MARTÍN, A., «La aplicación del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas», en la misma obra *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas. op. cit.*, p. 65.

¹⁰ Como las SSTC 153/1989 y 54/1990.

¹¹ FJ 5.º

una enumeración exhaustiva y cerrada— que la posibilidad para 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 responsabilidades de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales»¹².

Dentro de estos límites, reiterados —como veremos a continuación— por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010 respecto del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, las Comunidades Autónomas en general y la Generalitat de Cataluña en particular pueden llevar a cabo una acción exterior, así como gestionar y dirigir sus relaciones con la Unión Europea¹³. Esta acción exterior podrá abarcar tanto las acciones con proyección exterior que se deriven directamente de las **competencias** asumidas estatutariamente como las actividades más generales de proyección exterior y de promoción y defensa de los **intereses** propios de Cataluña, ya sean de tipo económico, social, cultural o político.

Una problemática parcialmente diferente de la anterior plantea la pertenencia de España a la Unión Europea desde 1986. La doctrina española y la jurisprudencia constitucional se han planteado hasta qué punto son aplicables los títulos de las relaciones internacionales o del comercio y la sanidad exterior a las materias comunitarias¹⁴. Una aplicación extensiva del título de las relaciones internacionales, que incluyese las actividades relacionadas con el desarrollo, la ejecución o la aplicación de los tratados comunitarios o del Derecho derivado europeo produciría —como decimos— un vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas¹⁵. Es por ello por lo que el Tribunal Constitucional ha reiterado hasta la saciedad que la integración de España en las Comunidades Europeas —hoy Unión Europea— no altera la distribución interna de competencias¹⁶. Por otro lado, desde el Derecho co-

¹² FJ 6.º

¹³ Con el hilo conductor de esta Sentencia 165/1994, así lo ha confirmado la doctrina mayoritaria. *Vid.*, entre muchos otros, FERNÁNDEZ DE CASAEVANTE, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001; DE CASTRO RUANO, J. L., y UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2004; BELTRÁN GARCÍA, S., *Los Acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Autonómicos/Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2001; ROLDÁN BARBERO, J., *Las relaciones exteriores*, *op. cit.*; ARRUFAT CÁRDABA, A. D., *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009; y, de manera general y exhaustiva con respecto al Estatuto de autonomía de 2006, PONS RAFOLS, X., y SAGARRA TRIAS, E., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, CEI, Tribuna Internacional 8, Barcelona, 2006.

¹⁴ Si en la STC 252/1988, de 20 de diciembre, se incluye la sanidad y el comercio intracomunitarios (de la Unión Europea) dentro de los títulos exteriores mencionados, más tarde se matiza y se pide ser más cauteloso en la aplicación del título relaciones internacionales, como se hace en la ya citada STC 165/1994, de 26 de mayo, o en la aplicación del de comercio exterior, como se hace en las SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, o 67/1996, de 18 de abril.

¹⁵ *Vid.* STC 79/1992, de 28 de mayo.

¹⁶ *Vid.*, entre muchas otras, las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 153/1989, de 5 de octubre; y 76/1991, de 11 de abril.

munitario se afirma igualmente que las instituciones comunitarias no entran en la forma de cumplimiento del Derecho comunitario, que debe decidir cada Estado de acuerdo con su propio ordenamiento jurídico, de conformidad con el principio de la autonomía institucional.

En este orden de ideas, ha de indicarse también, finalmente, que al Estado corresponde el llamado «poder de integración», es decir, la decisión sobre la pertenencia a la Unión Europea y la atribución a la misma del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y a las Cámaras legislativas y al Gobierno del Estado la garantía del cumplimiento de los tratados, tal como establece el art. 93 de la Constitución¹⁷. Esto es así debido a que la Unión Europea es una unión de Estados, vinculados entre sí por medio de tratados internacionales —lo que se denomina derecho originario—. Ahora bien, la Unión Europea es, sin duda, una Organización internacional de carácter singular; pues las normas creadas por sus instituciones —lo que se denomina Derecho derivado— se aplican directamente a los ciudadanos de los Estados miembros y con primacía respecto del Derecho del Estado, y estas normas inciden sobre amplísimos sectores materiales.

1.2. Las disposiciones vigentes del Estatuto de autonomía de Cataluña

El Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (como el resto de Estatutos reformados a partir de 2006) ha supuesto un avance en relación con la acción exterior y la participación europea de Cataluña respecto a lo que disponía el Estatuto de 1979 (y el resto de los Estatutos de la primera etapa 1979-1983). El nuevo Estatuto de autonomía realiza, en este sentido, una operación de consolidación jurídica, a nivel estatutario, de una práctica que, como decíamos, ha sido suficientemente extensa y, al mismo tiempo, plantea nuevas posibilidades para la acción exterior de la Generalitat.

Desde el mismo preámbulo del Estatuto se menciona el compromiso europeo e internacional de Cataluña. Para empezar, se proclama la voluntad de construir una «sociedad democrática y avanzada, de bienestar y progreso, solidaria con el conjunto de España e incardinada en Europa». Constatada la incardinación en Europa, el Estatuto la concreta en la voluntad de participar en el proyecto europeo: «Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte». Tampoco olvida el preámbulo una visión solidaria con el resto de pueblos de la tierra para alcanzar un orden mundial justo: «Cataluña, desde su tradición humanista, afirma su compromiso con todos los pueblos para construir un orden mundial pacífico y justo».

El título V («De las relaciones institucionales de la Generalitat») dedica los capítulos II y III, respectivamente, a las «Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» y a la «Acción exterior de la Generalitat». El tratamiento separado se debe a la diferente naturaleza de las relaciones que se plantean

¹⁷ La Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, incide en los aspectos procedimentales del poder de integración, mientras que la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, incluye también los sustantivos.

y a que, tal como se establece en el art. 3 del Estatuto, «Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos». Sin embargo, como ya hemos dicho, abordamos conjuntamente estos dos capítulos del Estatuto en nuestro estudio, ya que, en definitiva, se refieren a las relaciones institucionales de la Generalitat con organizaciones internacionales o entidades estatales o subestatales distintas del Estado español.

1. Los arts. 184 a 192 del Estatuto, que configuran este capítulo II dedicado a las **relaciones de la Generalitat con la Unión Europea**, tienen el importante significado de incorporar disposiciones sobre el proceso de la Unión Europea que, por razones obvias —ya que España no se incorporó a las, por entonces, Comunidades Europeas hasta el año 1986—, en el Estatuto del año 1979 no estuvieron presentes¹⁸. Al mismo tiempo, recogen y consolidan legalmente una práctica en relación con la participación de la Generalitat y del resto de Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias que se había ido llevando a cabo —sobre la que volveremos en el capítulo V— y que, en parte al menos, fue regulada en diferentes Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE, hoy CARUE)¹⁹.

Sobre la premisa de la participación de la Generalitat en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña —disposición paraguas del art. 184—, el art. 185, por un lado, prevé el mecanismo de participación en las iniciativas de revisión de los tratados de la Unión Europea y, por otra parte, los arts. 186 y 187 regulan la participación de la Generalitat tanto en la formación de las posiciones del Estado español en los asuntos europeos, ya sea de forma bilateral o en el marco de los procedimientos multilaterales, como respecto de la participación de la Generalitat en las instituciones y organismos europeos. La posición de la Generalitat es «determinante» para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar «consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña»²⁰. En el resto de casos se circunscribe a un deber de ser «oída por el Estado» (art. 186.3). Así pues, las referencias estatutarias a la participación europea de Cataluña combinan elementos de multilateralidad y, por tanto, susceptibles de aplicación más allá del ámbito de la propia Comunidad, como los que marca la designación de representantes autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER)

¹⁸ Vid. un comentario específico sobre estas disposiciones en PALOMARES AMAT, M., «Las relaciones de la Generalitat de Cataluña y la Unión Europea en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 13, 2007.

¹⁹ Vid. CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Las Comunidades Autónomas en Bruselas: La dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, pp. 39 y ss.; y ELVIRA AYUSO, L., «Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2009, pp. 87 y ss.

²⁰ De acuerdo con la Disposición Adicional segunda, el carácter determinante se traduce en que en caso de que el Gobierno del Estado no siga esta posición, tiene un deber de motivación ante la Comisión Bilateral.

o en las delegaciones españolas ante el Consejo y sus órganos preparatorios (además de los de la Comisión), con otros específicos tratados desde la bilateralidad con el Estado. El Estatuto catalán focaliza en el órgano bilateral por excelencia, la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, la tarea de «seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea» [art. 183.2.g)]²¹.

De conformidad también con los planteamientos normativos hechos desde la propia Unión Europea, el art. 188 prevé la participación del Parlamento de Cataluña en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad —de los que nos ocuparemos en el capítulo VI—. Se prevé también en el art. 191, en los términos que establezca la normativa europea —que, en este sentido, todavía no se ha desarrollado y, por tanto, constituye un *desideratum* de futuro—, que la Generalitat tendrá acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El art. 189 regula el desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea, cuya ejecución, en el ámbito de las competencias autonómicas, corresponde, como ya indicó en su momento el Tribunal Constitucional y hemos subrayado anteriormente, a las Comunidades Autónomas. El art. 190 atribuye a la Generalitat la gestión de los fondos europeos, y el art. 192 prevé que la Generalitat pueda establecer una delegación para defender mejor sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea²². En cambio, el Estatuto catalán omite toda referencia al Comité de las Regiones, a diferencia de otros Estatutos contemporáneos²³.

2. Por su lado, los arts. 193 a 200 del Estatuto, que configuran el capítulo III del título V dedicado a **la acción exterior de la Generalitat**, desarrollan y adecuan la norma estatutaria a los desarrollos prácticos operados y a las necesidades relacionales y de proyección exterior que la evolución de la

²¹ También en el art. 220.2.g) del Estatuto de Andalucía. No se mencionan, en cambio, los Asuntos Europeos en la Comisión Bilateral del art. 90 del Estatuto de Aragón. Lo que diferencia los nuevos Estatutos es el énfasis que se hace en el establecimiento de vías bilaterales o multilaterales con el Estado (*vid.* ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las Relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, 2007, p. 82). No hay que perder de vista que la Comisión Bilateral existía ya desde 1995 en el País Vasco y desde 1998 en Cataluña, aunque sin ninguna relevancia en temas europeos. En cambio, la de Canarias ha funcionado mejor debido a las singularidades derivadas de su Estatuto de Región ultraperiférica.

²² El Estatuto valenciano de 2006 sirve de modelo a buena parte de las regulaciones ulteriores: en su art. 61.1 se refiere a la «delegación en Bruselas» como «como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea». Es lo que ocurre con los Estatutos de Aragón (art. 92.2) y de Andalucía (art. 236), el cual añade la tarea de «recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos». El Estatuto de Castilla y León adopta una fórmula de síntesis de las anteriores. El art. 61.5 del Estatuto de la Comunidad Valenciana menciona, de forma original, la creación por ley de un «Comité Valenciano para los Asuntos Europeos», con la misión de «encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana». Por último, el Estatuto de las Islas Baleares (art. 107) se refiere en plural y de forma menos concreta a «delegaciones u oficinas de representación ante la Unión Europea», a las que se encarga también, sin más precisión, la función de «mejorar el ejercicio de sus competencias y promover adecuadamente sus intereses».

²³ Así en el art. 67.3.c) del Estatuto de la Comunidad Valenciana, donde sí se especifica que el presidente de la Comunidad será el representante de la Comunidad Valenciana en el Comité, y el art. 63.2 del Estatuto de Castilla y León, que se limita a señalar que la Junta propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de conformidad con las normas que lo regulen.

sociedad catalana y española han puesto de relieve²⁴. Las nuevas disposiciones estatutarias parten, en este sentido, de una disposición «paraguas» que, de manera general, reconoce el derecho y la obligación de la Generalitat de Cataluña de impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito, así como de llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias (art. 193).

Esta proyección internacional, que se podrá llevar a cabo directamente o por medio de los órganos de la Administración General del Estado, se ve desarrollada en varias disposiciones estatutarias específicas relativas, más concretamente, a la participación en organismos internacionales, al establecimiento de oficinas en el exterior, o a la cooperación al desarrollo, regional y territorial (arts. 194, 197 y 198). De manera especial, y a título más instrumental, cabe indicar que el art. 199 prevé el impulso y coordinación de las acciones exteriores de los entes locales y los organismos y otros entes públicos de Cataluña, y el art. 200 establece que la Generalitat debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional²⁵.

Por otra parte, los arts. 195 y 196 del Estatuto prevén tanto la capacidad de la Generalitat para celebrar acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias, como los diversos mecanismos de participación de la Generalitat en la celebración de tratados internacionales que, en este sentido y como veremos más adelante, constituyen una evolución de las insuficientes previsiones del Estatuto de 1979. Así, el art. 196 prevé que el Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat sobre los actos de celebración de tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de

²⁴ Comentarios específicos a estas disposiciones se pueden encontrar en PONS RAFOLS, X., y SAGARRA TRÍAS, E., *La acción exterior de la Generalitat...*, *op. cit.*; GARCÍA SEGURA, C.; MORGADES GIL, S., y RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 22, 2006, pp. 23-52; y GARCÍA SEGURA, C., y VAQUER FARNÉS, J., «La acción exterior de la Generalidad de Cataluña ante la reforma del Estatuto de autonomía», en GARCÍA PÉREZ, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 147-178.

²⁵ El Tribunal Constitucional recientemente se ha pronunciado contra la posibilidad de que las federaciones deportivas del País Vasco y Cataluña tengan representación internacional diferenciada y en competición con la española en las Sentencias 80/2012, de 18 de abril, y 110/2012, de 23 de mayo, ambas de tipo interpretativo. El Alto Tribunal rechaza que ello invada la competencia en relaciones internacionales puesto que ni «nos encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos —ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter absolutamente privado— ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo» (STC 80/2012, FJ 4.º, reproducido en el FJ 3.º de la segunda sentencia), pero admite que «la dimensión internacional del deporte tenga una incidencia en la acción exterior del Estado que, aun sin implicar el ejercicio de las actividades propias de la materia de relaciones internacionales, justifique la intervención estatal en esta materia» (STC 110/2012, FJ 3.º). Al mismo tiempo, el Tribunal considera que la competencia exclusiva en deporte de ambas Comunidades Autónomas tiene límites, puesto que concurre con otras competencias estatales —menciona a título de ejemplo, salud, lo que justifica la actuación supraautonómica y la coordinación de actuaciones (FJ 5.º)—. El Tribunal alude al «interés general» de la «imagen exterior» del Estado para fundamentar la intervención reguladora del Estado en materia deportiva. Adviértase que en la STC 110/2012 el Tribunal no menciona para nada el art. 200 del Estatuto catalán, sino que se basa en el art. 134, donde está radicada la competencia exclusiva de la Generalitat en deporte.

Cataluña y que la Generalitat —Gobierno y Parlamento— podrá formular las observaciones que considere pertinentes; además, si se trata de tratados que afecten directa y singularmente a las competencias autonómicas, la Generalitat puede solicitar al Gobierno que integre representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras; en tercer lugar, la Generalitat puede solicitar al Gobierno la suscripción de tratados internacionales en materias de su competencia, y, por último, la Generalitat adoptará las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y convenios internacionales de los que España sea parte en el ámbito de sus competencias.

El conjunto de disposiciones citadas, con el respeto de los límites constitucionales fijados por el Tribunal Constitucional, permiten concebir la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea de una manera dinámica y evolutiva, que deberá también coordinarse, en lo que sea necesario, con la acción exterior del Estado. En este sentido, y en el estadio actual de nuestro ordenamiento jurídico, hay todavía suficiente margen jurídico, dentro del marco constitucional, para explorar y evolucionar en esta dimensión, satisfaciendo así las aspiraciones a mayores dosis de autogobierno y de participación en la formulación de la política exterior y de la voluntad convencional del Estado. Las disposiciones del Estatuto de 2006 se revelan, pues, como disposiciones que encajan en el marco constitucional, pero que tampoco agotan todas las posibilidades y la evolución futura que la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea puedan acabar teniendo.

Esto se ha visto confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 en relación con el Estatuto de autonomía de Cataluña. Más allá de las disposiciones que declaró inconstitucionales o sobre las que recayó una interpretación conforme y de la polémica jurídico-política consecuente, a los efectos que ahora nos interesan debe indicarse que el Tribunal reconoció la constitucionalidad de todas las disposiciones de estos dos capítulos del Estatuto que habían sido impugnadas por los diputados del Partido Popular²⁶. El Tribunal descartó todos los motivos de impugnación presentados, avalando así la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias pertinentes aunque, de un lado, dejó algunos aspectos sin clarificar²⁷ y, de otro lado, no se abstuvo de reiterar un aspecto plenamente consolidado en la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de la noción de relaciones internacionales y sobre los límites de la actuación exterior de las Comunidades Autónomas²⁸;

²⁶ Concretamente, los diputados del Partido Popular habían impugnado, total o parcialmente, los siguientes artículos de estos dos capítulos: 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 195, 198, 199 y 200. *Vid.* los comentarios sobre estos aspectos de la STC 31/2010 en OLESTI RAYO, A., «Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea», y PONS RAFOLS, X., «La acción exterior de la Generalitat en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña», ambos en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006*, pp. 409-413 y pp. 414-420 respectivamente. También CARMONA CONTRERAS, A. M., «Las relaciones de Cataluña con la Unión Europea en la STC 31/2010. El Estatuto de autonomía, ¿una norma sin atributos?», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 13, 2011.

²⁷ Por ejemplo, sobre lo que debe entenderse por «intereses» de Cataluña o sobre la precisa naturaleza jurídica de los acuerdos de colaboración que puede celebrar la Generalitat (*vid.* los comentarios al respecto de PONS RAFOLS, X., «La acción exterior de la Generalitat en la sentencia...», *op. cit.*, pp. 418-419).

²⁸ *Vid.*, en especial, los FFJJ 116, 125, 126 y 127 de la Sentencia 31/2010.

reiteración que permitía al Tribunal insistir —aunque el Estatuto no lo cuestionara y, por tanto, se trata de una consideración que se debe leer más en clave preventiva— tanto en la competencia de coordinación del Estado sobre las actividades de proyección exterior de las Comunidades Autónomas como en la supeditación a la normativa que pueda dictar el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.3 de la Constitución.

2. ELEMENTOS JURÍDICO-POLÍTICOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR Y DE LAS RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA

Establecida la constitucionalidad de las disposiciones estatutarias en materia de acción exterior y de relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, corresponde ahora abordar algunos aspectos esenciales, en términos jurídico-políticos, de esta acción exterior y de estas relaciones con la Unión Europea. A tal efecto, trataremos, en primer lugar, las características generales y la virtualidad de dichas «competencias»²⁹ que configuran la «acción exterior» de la Generalitat para verificar si determinan la existencia de un cierto «poder exterior» de la Generalitat. A continuación, nos referiremos a los principios rectores que deben informar y regir esta actuación exterior de la Generalitat de conformidad con el mismo Estatuto de autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. En tercer lugar, abordaremos las relaciones de colaboración y coordinación con el Estado que derivan del principio de unidad de acción exterior del Estado. Nos ocuparemos, por último, de la coordinación en esta materia en el seno del Gobierno y de la Administración de la Generalitat.

2.1. Características esenciales

Como hemos indicado, se trata ahora de analizar el alcance, virtualidad y características generales de estas competencias de la Generalitat en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. En esencia, analizar la delimitación del contenido jurídico de la competencia en este ámbito o, dicho de otra manera, del alcance de la acción exterior de la Generalitat. Debe advertirse inicialmente que no hay una competencia específica en el listado de materias del título IV del Estatuto ni tampoco se habla de ello en el título II, dedicado a las instituciones de autogobierno. En cambio, la materia internacional y europea es abordada en el título V dedicado a las relaciones institucionales, por lo que se incorpora al Estatuto desde la perspectiva de la «dimensión relacional» de la autonomía, que acompaña la estricta del autogobierno.

Lo primero que ha de indicarse, en este sentido, es que el ejercicio de la acción exterior y de relaciones con la Unión Europea es —como por otra parte ocurre siempre con la acción de gobierno— una **opción de carácter político**, cuyas orientaciones, extensión o intensidad responde siempre a con-

²⁹ No es estrictamente una competencia, pues no está incluida en el largo listado del título IV del Estatuto.

sideraciones y criterios de carácter político. Bajo esta perspectiva, desde el inicio del régimen autonómico, los diferentes gobiernos de la Generalitat han expresado siempre su voluntad política de abrir y proyectar Cataluña hacia el exterior. De manera más tímida o más atrevida, con más o menos ambición, con más o menos agenda internacional, se trata de un hilo conductor de los diferentes gobiernos de la Generalitat de Cataluña.

Esto se ha ido traduciendo en los diversos Planes de Gobierno para las sucesivas legislaturas y, de manera especial —por ser la primera vez que se hacía este esfuerzo—, con la aprobación por parte del Gobierno de la Generalitat el 9 de marzo de 2010 del Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015³⁰. Se trata del primer documento de planificación estratégica concebido específicamente para orientar la acción exterior. En este Plan, la misión del Gobierno en acción exterior se concretaba en el objetivo de

«hacer de Cataluña un actor global responsable, eficaz, influyente y de prestigio, que oriente su acción exterior conforme a sus valores en defensa de los intereses y la promoción del progreso y el bienestar de la sociedad catalana, en el marco de la construcción de un orden global más justo y solidario»³¹.

Este objetivo general se detallaba, a su vez, en cinco objetivos estratégicos: 1. Ejercer plenamente las competencias estatutarias en acción exterior; 2. Posicionar Cataluña como un actor de referencia para otros gobiernos, organismos internacionales y redes de cooperación interregional; 3. Desplegar una estrategia de diplomacia pública; 4. Promover la internacionalización socioeconómica de Cataluña, y 5. Consolidar Cataluña como un actor internacional comprometido, responsable y solidario. Estos objetivos estratégicos, por su lado, se desplegaban en objetivos operativos y actuaciones prioritarias.

Ahora bien, a la vez que se valora la elaboración del Plan como una acción encomiable, hay que situar esta acción en su contexto político, es decir, el periodo del Gobierno del presidente Montilla³². Posteriormente, el actual Gobierno de la Generalitat incorporó el ámbito de la «Proyección exterior» como uno de los 64 ámbitos (agrupados en ocho ejes) de su Plan de Gobierno 2011-2014, aprobado el 3 de mayo de 2011³³. En este mismo orden de ideas, cuando la vicepresidenta del Gobierno de Cataluña, Joana Ortega, presentó a la Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea del Parlamento los objetivos y las actuaciones en materia de política internacional se limitó a indicar, en relación con el Plan de Acción Exterior y en respuesta a las preguntas

³⁰ El documento del Plan, consultado en noviembre de 2011, está disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Vicepresidencia/0-WEB_AEC_CHCC/Afers_Exteriors_Cooperacio/Documents/PAEC/Pla_Accio_Exterior_ES.pdf.

³¹ *Ibid.*, p. 34.

³² Sobre la actuación exterior durante esa legislatura (2006-2010), el Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación del Departamento de la Vicepresidencia elaboró también su *Balanc d'acció exterior del Govern de Catalunya 2007-2010*, consultado en noviembre de 2011, disponible en http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Vicepresidencia/0-WEB_AEC_CHCC/Afers_Exteriors_Cooperacio/Documents/BALANC%20ACCIO%20EXTERIOR/balanc_accio_exterior.pdf.

³³ El Plan de Gobierno de 2011 hasta 2014 se articula en torno a ocho grandes ejes que agrupan 64 ámbitos y se concretan en 474 objetivos (11 de los cuales lo son del ámbito «Proyección exterior»). *Vid.* el texto completo del Plan de Gobierno, consultado en noviembre de 2011, disponible en http://www.gencat.cat/pladegovern/cat/2011_2014/PdG_2011_2014.pdf.

de varios diputados, que era una buena herramienta, que debería modificarse y adecuarse a la nueva estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y que debería ser revalidado y actualizado por todos los departamentos del Gobierno³⁴. Es más, sin ceñirse a la misión o los objetivos estratégicos definidos en el Plan, la vicepresidenta del Gobierno presentó los tres grandes objetivos de la política exterior que quiere desarrollar el actual Gobierno de la Generalitat refiriéndose a:

«Primero, lograr una acción exterior eficaz, coherente y coordinada con el conjunto de actores que actúan en el escenario internacional, sean éstos gobiernos, entes locales, sociedad civil, medios o líderes de opinión. Segundo, posicionar los intereses de Cataluña en el mundo, reforzando las relaciones con otros gobiernos, organismos multilaterales, redes de cooperación, haciendo especial hincapié en la participación en la Unión Europea. Y tercero, y no menos importante, consolidar Cataluña como actor de referencia en la cooperación y el desarrollo»³⁵.

Una vez subrayado, como acabamos de hacer, el carácter de opción política de la acción exterior de la Generalitat, debe indicarse también, en segundo lugar, que, a partir de las disposiciones del Estatuto de autonomía de 2006, el hecho de que la Generalitat de Cataluña pueda desarrollar una acción exterior ya no deriva sólo de una práctica política, más o menos establecida y consolidada, sino que tiene un **carácter obligatorio** y configura un ámbito de actuación de la Generalitat **legalmente establecido** en la máxima norma institucional de Cataluña, el Estatuto de autonomía. Así se deduce claramente de lo dispuesto en el art. 193 del Estatuto, que, por un lado, establece el carácter obligatorio de las políticas de impulso y fomento de la proyección de Cataluña en el exterior y de promoción de sus intereses, y, por otra parte, afirma la capacidad de la Generalitat para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias³⁶. De esta manera se concreta también el principio general de la autonomía, que constituye el fundamento político y jurídico principal del Estatuto.

Sobre la base de esta premisa normativa, entendemos que habrá que determinar necesariamente cómo se tiene que hacer, con qué nivel de coope-

³⁴ *Vid.* la intervención de respuesta en la sesión de 7 de abril de 2011 de la Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea, *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Serie C, núm. 56, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, pp. 7 y ss. La vicepresidenta desarrolló su presentación a partir de los siguientes ejes: la coordinación de la acción exterior; la necesidad de estructurar y focalizar las relaciones exteriores del Gobierno de acuerdo con las prioridades geográficas y sectoriales de los intereses catalanes; la participación de Cataluña en las organizaciones internacionales de acuerdo con los intereses de Cataluña y con lo que Cataluña puede aportar al multilateralismo, y el posicionamiento de Cataluña como actor de primer orden en el marco de la Unión Europea; el liderazgo de las redes de cooperación territorial más relevantes para los intereses de Cataluña, tanto europeas como a escala mundial; reforzar la capitalidad mediterránea de Barcelona e impulsar y apoyar la actividad relacionada con la política y los proyectos euromediterráneos; y, finalmente, consolidar Cataluña como actor de referencia en la cooperación al desarrollo.

³⁶ El art. 193 resulta clave y opera como disposición «paraguas» por lo que creemos oportuno reproducirlo: «1. La Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores. 2. La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado».

ración con el Gobierno del Estado, a través de qué tipo de acuerdos, en qué marco jurídico y con qué procedimientos institucionales. Aparece así una doble dialéctica indisoluble: afirmada la capacidad de acción exterior de la Generalitat (y, en general, de las Comunidades Autónomas), ésta debe entenderse, sin embargo, dentro del marco constitucional, con los límites fijados por el Tribunal Constitucional, y sujeta al principio de lealtad institucional mutua con el Gobierno del Estado.

Así, como ya hemos dicho, en la Sentencia 31/2010, el Tribunal Constitucional reiteró consideraciones ya formuladas en otros pronunciamientos y afirmó, de nuevo, que

«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. Y, en fin, 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»³⁷.

Asimismo, habrá que articular las **relaciones de coordinación y colaboración con el Estado**. Al margen de lo que veremos a continuación sobre la unidad de acción exterior del Estado y las competencias de la Generalitat, respecto de esta consideración existe un primer principio de carácter general que preside todo el entramado estatutario y que es el **principio de lealtad institucional mutua**, que se complementa con otro principio general «según el cual la Generalitat es Estado»³⁸. Este principio de lealtad institucional, originario del Derecho constitucional alemán y que fue asumido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁹, y luego por la legislación estatal⁴⁰, está expresamente previsto en el art. 3.1 del Estatuto, que lo configura como uno de los principios que fundamentan las relaciones de la Generalitat con el Estado. El principio incorpora necesariamente el mutuo reconocimiento y respeto de las competencias respectivas de la Generalitat y del Estado, y

³⁷ FJ 125, *in fine*.

³⁸ El art. 3.1 del Estatuto establece que «[L]as relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad».

³⁹ STC 64/1990.

⁴⁰ Art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre de 1992), en su versión modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE de 14 de enero de 1999).

la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como marco general y permanente de relación. En este mismo sentido, el art. 193.1, al establecer el principio general de la obligatoriedad de la proyección exterior de Cataluña, prevé que el impulso que haga la Generalitat de esta proyección exterior se hará «respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores».

En el apartado 2 de este mismo art. 193 se hace también una referencia indirecta a este aspecto cuando se establece que la capacidad de la Generalitat para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven de sus competencias se ejercerá «bien de forma directa, o a través de los órganos de la Administración General del Estado». De manera similar, el art. 195, en relación con los acuerdos de colaboración que pueda suscribir la Generalitat, prevé que «[A] tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat». En este sentido, por tanto, además del respeto mutuo de sus respectivas competencias, la lealtad institucional implica también la colaboración entre la Administración de la Generalitat y la Administración General del Estado, que deberá concretarse en mecanismos tanto de carácter bilateral como de carácter multilateral.

Otro rasgo característico esencial de la acción exterior de la Generalitat y de las relaciones con la Unión Europea gira, en tercer lugar, en torno a la idea del **carácter práctico, evolutivo y muy a menudo informal de esta actuación internacional y europea**. Ya hemos dicho que, en su inicio, se hizo sin habilitación legal expresa y, por tanto, sobre bases prácticas que, hasta el momento, han dado resultados bastante satisfactorios. Con el Estatuto de autonomía de 2006 nos encontramos con este proceso de consolidación a nivel estatutario de una práctica bien establecida, y las nuevas disposiciones permiten ordenar y regular mejor toda la acción exterior y el desarrollo institucional internacional de la Generalitat. Sin embargo, siguen habiendo muchos elementos de carácter informal que pueden ser extraordinariamente útiles pero que resultan irreductibles a normas y principios jurídicos. Estas vías informales se verifican, especialmente, en la presencia y participación de la Generalitat en foros e instancias internacionales diversas, donde más que un reconocimiento formal de participación —difícil de obtener— se opta por aspirar a asegurar una cierta influencia, aunque sea de manera informal. Cuestión distinta, aunque relacionada con este rasgo característico, es la integración de la Generalitat en un amplio abanico de redes de cooperación territorial más o menos formalizadas⁴¹.

Algunos de estos elementos de carácter informal se relacionan también con la **multiplicación de entidades y órganos de diverso tipo** relacionados con la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y que podemos englobar —aunque no completamente— bajo la cobertura legal general de lo que llamamos Administración institucional de la Generalitat, que será objeto de estudio en el capítulo IV. Ahora bien, de esta multiplicación de entidades y órganos se deriva, a nuestro entender, una general confusión, una importante complejidad institucional y muchas dificultades en la coordinación y en el manejo y análisis de las diferentes entidades y de

⁴¹ Sobre estas redes de cooperación territorial, *vid.*, por ejemplo, BADIA DALMASES, F., *Governos subestatsals en l'acció exterior. Utopia i realitat a Catalunya*, CIDOB, Barcelona, 2010, pp. 33-39 y 55-59.

sus funciones. Sin embargo, atendiendo a todas las circunstancias legales y fácticas que rodean la acción exterior de la Generalitat, tanto en el plano español como, especialmente, en el mismo plano internacional, no hay duda de que los mecanismos de actuación informal permiten avances y logro de objetivos que, en otro caso, resultaría imposible de alcanzar.

A este aspecto se añade otro que, muy a menudo, resulta también complementario, y que es el de la **colaboración público-privada**, es decir, el de la búsqueda —que se hace ya desde los mismos inicios de la actuación exterior de la Generalitat— de la complicidad y el apoyo del sector privado, de las empresas y del tejido industrial, del mundo de las organizaciones no gubernamentales, los sectores académicos y, en definitiva, de la sociedad civil catalana, de larga «tradición cívica y asociativa», como señala el propio preámbulo del Estatuto. Así —como veremos en el capítulo IV—, varias de las entidades que configuran la Administración institucional de la Generalitat con competencias en materia de acción exterior o de relaciones con la Unión Europea nacieron y se han desarrollado bajo esta perspectiva de asociar la sociedad civil a la acción de la Generalitat y, especialmente, los sectores privados afectados en la materia, ya sea ésta la promoción comercial, la promoción turística o el *lobby* ante las instituciones europeas.

Otra característica de la acción exterior y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea que creemos oportuno subrayar es la del **carácter esencialmente gubernamental** de la acción exterior o, dicho de otro modo, del papel residual, prácticamente invisible, del Parlamento de Cataluña en materia de acción exterior. Se trata de un rasgo característico que acentúa intensamente lo que pasa con la acción exterior del Estado, en la medida que el art. 97 de la Constitución establece como una de las funciones del Gobierno la de dirigir la política exterior⁴². Es cierto que las cámaras legislativas controlan la acción del Gobierno, pueden establecer las orientaciones políticas generales y, en el caso de los tratados internacionales —según los arts. 93 y 94.1 de la Constitución—, deben autorizar la manifestación del consentimiento por parte del Estado, pero no hay duda de que, en la práctica, se configuran en un papel secundario en relación con el papel principal que asume el Gobierno del Estado.

Si esto es así, en general, desde la perspectiva estatal, el contraste resulta aún más agravado desde el plano de una Comunidad Autónoma, y en concreto de Cataluña⁴³. En efecto, por mucho que el Estatuto establezca —como no podía ser de otra manera— que el Parlamento representa al pueblo de Cataluña, en los dos capítulos del Estatuto dedicados a las relaciones con la Unión Europea y a la acción exterior el papel del Parlamento resulta prácticamente residual. Es cierto que en el Estatuto no hay ninguna disposición que diga expresamente que la dirección de la acción exterior corresponde al Gobierno, como la del art. 97 de la Constitución, pero sí se deja claro —estatutariamente— que es el Gobierno el que tiene la dirección de la acción

⁴² Exactamente, el art. 97 establece que «El Gobierno dirige la política interior y exterior; la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

⁴³ Sobre el papel de los Parlamentos autonómicos ante la acción exterior, *vid.* ARRUFAT CARDA, A. D., *Asambleas Autonómicas y Acción Exterior*, *op. cit.*, en especial pp. 89 y ss.

política y de la Administración de la Generalitat⁴⁴ y que el presidente tiene la más alta representación de la Generalitat, dirige la acción de gobierno y la representación ordinaria del Estado en Cataluña⁴⁵. Abundando en estas dimensiones, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno⁴⁶, establece, de un lado, que corresponde al presidente de la Generalitat la dirección de la acción del Gobierno, estableciendo y desarrollando las directrices generales de la acción de gobierno, así como impulsar y coordinar la actividad de los departamentos para la aplicación de las directrices generales de la acción de gobierno⁴⁷; y, de otro lado, que corresponde al Gobierno dirigir la acción política y la Administración de la Generalitat en el marco de estas directrices generales⁴⁸. A dichas atribuciones del presidente ha de añadirse la función de la más alta representación de la Generalitat que le corresponde como presidente, la cual también se proyecta en la actuación exterior⁴⁹.

En este sentido, todas las disposiciones contenidas en los dos capítulos del Estatuto objeto de este estudio en relación con la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea se concretan, por la propia naturaleza de las cosas —salvo alguna excepción—, en competencias y actuaciones que llevará a cabo, fundamentalmente, el Gobierno de la Generalitat, ya sean de proyección exterior y de participación en términos generales, ya sean más específicas en relación con oficinas o acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Parlamento de Cataluña sólo es mencionado, por un lado, al tratar de la posibilidad de que pueda dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales observaciones acerca de la revisión de los tratados de la Unión Europea (art. 185.1) o al Gobierno del Estado respecto de los tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña (art. 196.1); por otro lado, cuenta con la posibilidad de dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales observaciones y propuestas sobre iniciativas y propuestas presentadas ante la Unión Europea (art. 186.4); y, por último, el art. 187.4, que prevé que el Parlamento pueda establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común. Como veremos más adelante respecto al régimen de los acuerdos de colaboración y los tratados internacionales, y por comparación con las Cortes Generales, la presencia del Parlamento de Cataluña resulta, pues, prácticamente residual.

Todo ello, por supuesto, no es obstáculo para que el Parlamento de Cataluña, ya sea en Pleno o a través de la correspondiente Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea o de la Comisión de Cooperación y Solidaridad⁵⁰, ejerza las genéricas funciones de orientación y de control político de

⁴⁴ Art. 68 del Estatuto.

⁴⁵ Art. 67.1 del Estatuto.

⁴⁶ DOGC 5256, de 12 de noviembre de 2008.

⁴⁷ Art. 12 de la Ley 13/2008.

⁴⁸ Art. 26 de la Ley 13/2008.

⁴⁹ Imma FOLCHI menciona entre las funciones que le corresponden como la más alta representación de la Generalitat las de mantener las relaciones en el ámbito internacional y firmar los convenios y acuerdos con las Comunidades Autónomas. Como jefe de Gobierno, define el programa político del Gobierno y dirige la política general [vid. BARCELÓ, M., y VINTRÓ, J. (coords.), *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 329-330].

⁵⁰ Comisiones que, además, no son comisiones legislativas ni creadas por el Reglamento de la Cámara ni por ley, sino sólo comisiones de seguimiento.

la acción del Gobierno. En todo caso, cabe decir también que en el ámbito concreto de la cooperación al desarrollo, la Ley 26/2001, de cooperación al desarrollo⁵¹, establece que corresponde al Parlamento formular la política de cooperación al desarrollo, en la medida que es el Parlamento el que tiene la atribución de aprobar el Plan Director que presentará la Administración de la Generalitat y es quien debe conocer y debatir los planes anuales de cooperación al desarrollo⁵².

Un último rasgo característico particular de la acción exterior y europea de la Generalitat es el relacionado con el **tratamiento especial de las comunidades catalanas en el exterior**. Éstas se extienden por todo el mundo especialmente en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, y gozan de una larga tradición asociativa. En este sentido, el art. 27.4 del Estatuto de autonomía de 1979 ya preveía la posibilidad de solicitar al Gobierno del Estado la suscripción de tratados internacionales que permitieran el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integren o residan aquellos territorios y comunidades. De manera similar, y mucho más evolucionado, el art. 13 del Estatuto de autonomía de 2006 establece que:

«[L]a Generalitat, en los términos establecidos por la ley, debe fomentar los vínculos sociales, económicos y culturales con las comunidades catalanas en el exterior y debe prestarles la asistencia necesaria. A tal fin, la Generalitat, según proceda, puede formalizar acuerdos de cooperación con las instituciones públicas y privadas de los territorios y los países donde se encuentran las comunidades catalanas en el exterior y puede solicitar al Estado la suscripción de tratados internacionales sobre esta materia».

En este sentido, bajo la doble perspectiva de prestarles asistencia y, en su caso, de solicitar al Estado la suscripción de tratados internacionales, las relaciones con las comunidades catalanas del exterior se han situado, desde el primer momento, bajo la órbita de la unidad directiva responsable de la acción exterior y, actualmente, es una función atribuida a la Secretaría de Asuntos Exteriores⁵³. Se trata de una perspectiva absolutamente lógica y perfectamente comparable —con todas las diferencias existentes, que no rehuimos— con la actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en relación con el conjunto de los españoles que residen en el extranjero. En todo caso, desde la perspectiva catalana, además de apoyar a los catalanes residentes en el exterior, se prima también el promover Cataluña y la lengua y cultura catalanas entre la sociedad civil del Estado donde residan estas comunidades y, a tal efecto, la Generalitat establece el adecuado apoyo.

El desarrollo de esta específica dimensión se llevó a cabo mediante la Ley 18/1996, de 27 de septiembre⁵⁴, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, donde se fijaba el objetivo general de:

«Regular el apoyo, la coordinación y la intensificación de las relaciones de la Generalitat, la sociedad catalana y sus instituciones con las comunidades cata-

⁵¹ DOGC 3551, de 11 de enero de 2002.

⁵² Arts. 8.5 y 9.4, respectivamente, de la Ley 26/2001.

⁵³ Vid. art. 45.1.h) del Decreto 325/2011 (DOGC 5867, de 28 de abril de 2011).

⁵⁴ DOGC 2300, de 31 de diciembre de 1996.

lanas establecidas fuera del territorio de Cataluña y sus entidades, para canalizar las aportaciones de los colectivos catalanes del exterior a la dinámica de la sociedad catalana»⁵⁵.

La Ley regulaba, por tanto, el apoyo, financiero y de otro tipo, de la Generalitat a estas entidades, centros, asociaciones o entidades diversas y los derechos de los miembros de las comunidades catalanas y de estas entidades. Se establecía, asimismo, un Registro de *Casals*, además de crear un Consejo de Comunidades Catalanas, como órgano asesor y colegiado de consulta y participación externa de los *casals*, las agrupaciones y los centros catalanes de todo el mundo. La Ley preveía, específicamente, un desarrollo de las previsiones del entonces art. 27.4 del Estatuto de autonomía de 1979, pero que sigue teniendo amparo estatutario actualmente. Ello en un doble sentido: por un lado, se preveía que la Generalitat pueda solicitar al Gobierno español que celebre los tratados internacionales que permitan el establecimiento de relaciones culturales con otros Estados para salvaguardar la cultura catalana y, particularmente, la lengua catalana en el exterior; y, por otra parte, que pueda solicitar la celebración de tratados internacionales con otros Estados en los que existan comunidades catalanas establecidas, con el objetivo de darles la asistencia necesaria, evitar la pérdida o el debilitamiento de su vinculación con Cataluña y, en su caso, facilitarles el derecho al retorno⁵⁶. Se trata de disposiciones que, sin embargo, no han tenido desarrollos posteriores en la medida también que, como acabamos de indicar, los miembros de las comunidades catalanas en el exterior que tengan la condición de nacionales españoles gozan igualmente, como cualquier español, de la asistencia diplomática y consular del Estado⁵⁷.

A nuestros efectos, basta con señalar que la Ley 18/1996 se desarrolló mediante el Reglamento de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, que figura en el anexo del Decreto 118/1998, de 26 de mayo⁵⁸, modificado posteriormente por el Decreto 357/2000, de 7 de noviembre⁵⁹, y que en ambos decretos las competencias sobre reconocimiento de centros y comunidades, inscripción, registro, organización del registro, expedición de carnés, información, colaboración y relación con el Consejo de Comunidades Catalanas correspondían a la unidad directiva responsable de la acción exterior de la Generalitat, en aquel momento —como veremos en el capítulo II— la Dirección General de Relaciones Exteriores. Finalmente, cabe decir que esta percepción de las comunidades catalanas del exterior está vinculada también al retorno de los catalanes emigrados y de su descendencia, cuestión que, dentro de los parámetros generales de la legislación española, fue objeto de la Ley 25/2002, de 25 de noviembre⁶⁰, de medidas de apoyo al retorno de los

⁵⁵ Art. 1 de la Ley.

⁵⁶ Arts. 24 y 25 de la Ley.

⁵⁷ Con la amplia definición dada por el art. 4 de la Ley, pero sin incorporar aquellas personas que, como indica la Ley, se sienten simplemente vinculadas a Cataluña, a su lengua, a su cultura o a su personalidad nacional.

⁵⁸ DOGC 2652, de 3 de junio de 1998.

⁵⁹ DOGC 3265, de 14 de noviembre de 2000. Básicamente este decreto modificó el Reglamento para adscribir las actuaciones respecto de las comunidades catalanas del exterior al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales que tenía entonces adscrita, a su vez, la Dirección General de Relaciones Exteriores.

⁶⁰ DOGC 3776, de 5 de diciembre de 2012.

catalanes emigrados y sus descendientes, estableciendo un plan de apoyo y ayuda al retorno.

2.2. Los principios rectores

En el Estatuto de autonomía no hay ninguna disposición que establezca los principios y valores que deben regir, específicamente, la acción exterior de la Generalitat y que podría estar ubicada tanto en el título preliminar o en el título primero («Derechos, deberes y principios rectores») como en el título V, capítulo II («Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea») o capítulo III («Acción exterior de la Generalitat»). Es decir, no hay disposiciones específicas como, por ejemplo, las de los arts. 3.5 y 21 del Tratado de la Unión Europea —y, en relación con éstos, el art. 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea—, que establecen expresamente que en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión Europea afirmará y promoverá unos determinados valores y se basará en los principios que han inspirado su creación y que pretende fomentar en el resto del mundo⁶¹.

Tampoco la Constitución española prevé de manera expresa ninguna disposición sobre cuáles deberían ser los principios sobre los que deberían basarse las relaciones internacionales de España. En el proceso de elaboración de la Constitución se consideró, finalmente, que era suficiente una referencia a los principios rectores de la acción exterior del Estado en el preámbulo de la Constitución⁶². En este sentido, el preámbulo de la Constitución establece que la nación española proclama, entre otras, su voluntad de «[C]olaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra». A pesar de esta escasa referencia, entendemos que un Estado democrático como España, miembro de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, comprometido internacionalmente con los propósitos y objetivos de estas dos organizaciones internacionales, debe inspirar necesariamente su actuación exterior en los principios y valores fundamentales del sistema jurídico internacional⁶³. En este sentido, entendemos que uno de los aspectos que debería incorporarse en un futuro desarrollo legislativo de la acción exterior —tanto por parte del Estado como de la propia Generalitat— sería la enunciación de los valores y principios que inspiran e informan la actividad internacional.

⁶¹ Concretamente, y de manera fundamental, el art. 3.5 del TUE establece que «[E]n sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

⁶² Como critican, entre otros, REMIRO BROTONS, A., *La acción exterior...*, op. cit., p. 21, y MANGAS MARTÍN, A., «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1980, pp. 144-145.

⁶³ Así lo sostiene de manera contundente PONS RAFOLS, X., «Constitución española y principios del Derecho Internacional», en CASTELLÀ ANDREU, J. M., *La Constitució i l'ordenament jurídic: 25 anys d'incidència de la Constitució espanyola de 1978 en les diferents disciplines jurídiques*, Atelier, Barcelona, 2005, pp. 75-93.