

# ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LAS DELEGACIONES CATALANAS

Por la Académica de Número  
Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Araceli Mangas Martín\*

## 1. LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA: SÍNTESIS ENTRE 1978-1986

Al menos, desde la segunda mitad del siglo xx se puede constatar la irrupción de los entes subestatales en la acción exterior de los estados de estructura territorial compleja del que forman parte y, por consiguiente, en sus relaciones internacionales.

Hay que reconocer que la Constitución de 1978 no fue muy receptiva con el fenómeno de apertura de las relaciones internacionales de España. La Constitución española de 1978 no ofrece respuesta explícita sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad exterior del Estado. El art. 149.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución (en adelante, CE) reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las “relaciones internacionales”. Sin matices<sup>1</sup>.

---

\* Sesión del día 5 de noviembre de 2019.

<sup>1</sup> La reserva estatal exclusiva en esta materia solo comprende, aunque no lo matice expresamente el art. 149.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución española, las competencias de verdadera *proyección exterior*, a saber: adoptar las posiciones y prioridades de la política exterior (art. 97 de la CE), la representación exterior (arts. 56.1 y 63.1 de la CE), el *ius ad tractatum* o conclusión de los Tratados (arts. 93 y 94 de la CE), nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior, sanidad exterior, el abanderamiento de buques, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149.1.2.<sup>a</sup>, 10.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup> y 20.<sup>a</sup> de la CE) y la responsabilidad internacional del Estado.

A su vez, el artículo 148 establece un catálogo de competencias que pueden ser asumibles por las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) sin que aparezca una mención directa o indirecta a una eventual acción normativa relacionada con las obligaciones convencionales del Estado.

Ahora bien, España es un Estado de estructura territorial compleja. Por tanto, el art. 149.1.3.<sup>a</sup> CE y el concepto de 'relaciones internacionales' debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada entre, de un lado, el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, de otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA que la Constitución reconoce y garantiza (art. 2 de la Constitución)<sup>2</sup>.

No obstante, al margen del texto constitucional, los Estatutos de Autonomía, aprobados por las Cortes, antes incluso de la apertura del Tribunal Constitucional a la acción exterior autonómica (en adelante, TC), dieron un giro importante para sortear el texto constitucional. Lo que la Constitución soslayó con esmero en materia de relaciones internacionales durante su elaboración, los Estatutos de Autonomía en los ochenta (el primero fue el de Cataluña en 1979), lo encararon y regularon con generosidad al margen del texto constitucional.

Todos los Estatutos, a pesar del rechazo constitucional, incluyeron en la primera versión de los años ochenta

- el derecho de las CCAA a solicitar al Gobierno de la Nación la celebración de Tratados internacionales en relación con materias de su competencia o de interés específico o que afecten de manera especial a su respectivo ámbito territorial;
- el deber del Gobierno de informar<sup>3</sup> a la Comunidad Autónoma sobre los Tratados que tiene proyectado concluir el Gobierno de la Nación

---

Hay otras competencias ligadas a las "relaciones internacionales" que son de *proyección interior* y que están situadas en el proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado y del desarrollo y ejecución de un Tratado.

<sup>2</sup> Es competencia doméstica, en el sentido de una proyección interna de las 'relaciones internacionales', la formación de las delegaciones negociadoras de España y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), o la información previa a diversos entes u organismos, o las peticiones o solicitudes al Gobierno en materia de política exterior, o la aprobación de normas internas para el cumplimiento de un Tratado, etc.

<sup>3</sup> El derecho a ser oídas las CCAA por el Estado no fue admitido en el texto constitucional; así, la enmienda del diputado Heribert Barrera (Esquerra Republicana de Cataluña) proponía incluir un párrafo que dijera que "cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de esta deberá ser oído previamente por el Gobierno". Como explicó en el Pleno del Congreso, la obligación que se derivaba para el Gobierno era únicamente de consulta, sin que en ningún caso el Gobierno estuviese obligado a tener en cuenta o vincularse al parecer de la Comunidad Autónoma. La enmienda fue rechazada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso y en el Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso* de 6 de junio de 1978, núm. 81, pág. 2948, y 13 de julio de 1978, núm. 109, p. 4220).

– y su derecho a desarrollar y ejecutar directamente el derecho de la Unión Europea.

Ciertamente *son actuaciones de mera proyección interna*, de participación desde el interior en la acción exterior del Estado, en 1978 rechazadas *ab initio* por la Constitución durante su elaboración; después, legalizadas por los Estatutos y, más tardes, bendecidas por el Tribunal constitucional<sup>4</sup>. Una Constitución elástica reformada *de facto* vía Estatutos.

Sin embargo, ningún Estatuto de Autonomía de aquella primera hornada incluyó la representación o acción directa *en y desde* el exterior mismo, con carácter permanente. Poco a poco.

Unos meses después del ingreso en las Comunidades Europeas, muchas CCAA tenían —por la vía de los hechos consumados (*facta concludentia*)— una oficina en Bruselas, si bien esa presencia directa cobraba fórmulas casi crípticas o clandestinas para soslayar la falta de previsión constitucional y estatutaria respecto de su carácter de organismos autonómicos públicos. Se escondían a través de Fundaciones, o de asociaciones pro-europeas, o de sociedades anónimas de capital público...hasta que el Gobierno vasco decidió llamarla “Oficina Vasca” y adscribirla al Departamento de Presidencia.

## **2. AÑO 1994. LIMITADA ACEPTACIÓN DE LA PRESENCIA EXTERIOR EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional reconoció, con buen sentido, en la sentencia sobre la *Oficina Vasca en Bruselas* que las “relaciones internacionales” en cuanto materia jurídica no se identifican con el contenido más amplio de su sentido sociológico ni con la política exterior. Para el TC las “relaciones internacionales” se identifican con las relaciones regidas por el Derecho Internacional general y convencional, tales como las “relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación, en general, de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado”<sup>5</sup>.

---

En el mismo sentido la enmienda presentada por el senador vasco Monreal Zía, en la que reconocía que, si bien las Comunidades Autónomas no serían sujetos de negociación, éstas debían ser oídas en la elaboración de normas convencionales (*Diario de Sesiones del Senado* de 6 de septiembre de 1978, núm. 50, págs. 2329-2332). Lo que se rechazó en la elaboración de la Constitución española, se incluyó en los Estatutos.

<sup>4</sup> STC 137/1989, de 20 de julio, FJ. 4 y 31/2010, FJ. 119; ECLI: ES: TC:1989:137.

<sup>5</sup> STC, sentencia 165/1994, de 26 de mayo, (*Oficina Vasca en Bruselas*), BOE de 25.6.1994, FJ. 5; ECLI: ES: TC:1994:165.

El Tribunal Constitucional reconocía que, a la vista de las tareas de relevancia en la vida económica que tienen atribuidas las CCAA, éstas tengan que realizar determinadas actividades fuera de los límites territoriales de España (FJ.3) y, en concreto, en el marco del proceso de integración europeo, que era el caso enjuiciado. Reconocía expresamente que “...cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales...”: de forma correcta, asimiló el orden jurídico de la integración como si fuera “interno”. Con claridad vinculaba y fundamentaba la proyección exterior directa al impacto de la pertenencia a la Unión Europea<sup>6</sup>. No era una proyección *urbi et orbi*. Entonces.

El Tribunal Constitucional distinguía entre las relaciones internacionales clásicas con Estados soberanos, de reserva estatal, y “otras actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales relaciones no incidan en la reserva estatal o perturben el ejercicio de las actividades que la integran” o “que no inciden en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado”<sup>7</sup>.

El Tribunal Constitucional declaraba su apertura a la presencia directa en el exterior autonómica con *cinco condiciones*: la presencia en el exterior “...debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio del *ius contrabendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, o incidan en la política exterior del estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”<sup>8</sup>.

Parecía que había unos límites y condiciones geopolíticos y sustantivos generales a los que sujetar la presencia exterior permanente de las CCAA: 1) ámbito de la Unión Europea; 2) actuaciones materiales en el marco de sus competencias estatutarias —“efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria”—<sup>9</sup>; 3) no incidan en la reserva estatal de relaciones internacionales; 4) no incidan en política exterior de España, y 5) no generen responsabilidad internacional de España.

El TC estableció que la acción externa tiene límites infranqueables<sup>10</sup>. Es bien visible que el TC erigió límites con la “política exterior” en cuanto acción

---

<sup>6</sup> En los FJ.4 y 8 vincula y fundamenta la proyección exterior directa al impacto de la adhesión a UE (como ya lo había hecho en las SSTC 258/1988 ECLI: ES: TC:1988:258, entre otras).

<sup>7</sup> Sentencia cit., 165/1994, FJ. 3 y 8.

<sup>8</sup> *Ibidem*, FJ. 6.

<sup>9</sup> En el FJ. 9 añade que “no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial”.

<sup>10</sup> También señalaba que el ejercicio de esas acciones puede llevarse a cabo por la Comunidad por sí misma (en las referidas condiciones y límites) y, cuando sea necesario o se estime oportuno, en cola-

política del Gobierno, en la reserva indisponible de las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y, en general, con las Organizaciones internacionales (FJ. 6)<sup>11</sup>.

La sentencia sobre la Oficina Vasca también abordaba la presencia exterior con carácter *general y permanente* de las CCAA y lo excluía con cierta inocencia solo comprensible, entonces, si se estimaba real y sincera la necesaria lealtad. Decía que “... excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado” (FJ.5).

Esa falta de acuerdo formal con el Estado receptor no es la cuestión que convierte a las delegaciones en legales; no es relevante el que carezcan de tal estatuto jurídico internacional formal para deducir daños a la necesaria unidad de acción del Estado y a su política exterior que es competencia exclusiva del Estado.

Ciertamente, hasta que no llegue el paso —indeseable e inaceptable— de la estatalidad de una Comunidad Autónoma, es cierto que las delegaciones exteriores de Cataluña no pueden acogerse al Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas ni han celebrado un acuerdo con esos gobiernos que les dé un verdadero estatuto internacional. Claro que si ese día llegara, es porque Cataluña será un Estado soberano e independiente al que legítimamente no le afectarán las sentencias del TC. Si un día el TC constata que las delegaciones catalanas tienen reconocimiento diplomático, todo será inútil: la efectividad del Estado catalán será algo ajeno al TC y la Constitución española.

¿Pero cómo controlar si hubiera desbordamiento —sin esperar a la estatalidad— en una materia que resulta compleja y cobijada por un lenguaje

---

boración con el Estado o con otras CCAA. Esta triple precisión, aunque reducida a dos se incluye en el renovado Estatuto de Cataluña de 2006 (art. 193.2), pero también en otros de forma íntegra como los de Castilla y León y la Comunidad Valenciana de esa época.

<sup>11</sup> En el FJ.5 señalaba que las CCAA tienen “un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.”

Y en FJ.6 excluía “necesariamente” que los entes territoriales pudieran participar en las “relaciones internacionales” y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. El TC ya anunciaba una visión reduccionista de las relaciones internacionales “propias” del Estado limitadas a concertar tratados.

Durante el Gobierno Rajoy fue “derogada” esa limitación (no concertar tratados con Estados extranjeros u organizaciones internacionales) por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE de 26 de marzo de 2014) y confirmado y detallado por la Ley 25/2014 de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (BOE de 28 de noviembre de 2014) que prevé la celebración de Acuerdos internacionales administrativos por las CCAA con Estados terceros y organizaciones internacionales (art. 52). Pero la concertación de tratados por las CCAA no es objeto de este trabajo. Durante la elaboración de la Constitución se rechazó la posibilidad de que las CCAA pudieran celebrar tratados con sujetos de Derecho Internacional previo consentimiento del Senado. Ahora, con esa Ley 25/2014 sin ningún informe vinculante. Otra reforma de la Constitución por medio de una Ley ordinaria.

ambiguo? Poco a poco se han ido consolidando la condescendencia del Tribunal Constitucional hacia las CCAA para emular las prácticas de un Estado soberano. Los límites y las condiciones que estableció el TC en 1994 han sido pulverizados por leyes de gobiernos estatales sucesivos, reformas estatutarias y prácticas avanzadas de emulación de un Estado por la administración catalana en una interpretación *pro domo sua* y por los propios complacientes tribunales estatales con la asunción imparable de estructuras de Estado.

De las sentencias del Tribunal Constitucional solo importan aquellos párrafos que hacen interpretaciones favorables a las CCAA y los *límites o condiciones que enuncian* se los lleva el viento para todos (tanto para las CCAA como para el Gobierno de la Nación). Si esa jurisprudencia básica se recondujera a leyes o, mejor, a reformas constitucionales, además de ser más transparente y accesible, se incorporaría de forma equilibrada para Estado y CCAA. La Unión Europea condensa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la incorpora a los Tratados o al derecho derivado, según corresponda; así no cabe su manipulación ni ocultamiento.

### **3. AÑO 1997. GENERALIZACIÓN DE LA PRESENCIA EXTERIOR AUTONÓMICA DURANTE EL GOBIERNO AZNAR**

Abierta la espita por el Tribunal Constitucional de la representación de las CCAA en el justificado contexto “interno” de la integración europea, el Gobierno de José María Aznar decidió abrir de par en par las puertas a la representación exterior autonómica con carácter general *más allá del proceso europeo de integración*. Tras las elecciones de 1996, ganadas por el Partido Popular, el Gobierno Aznar no tenía mayoría absoluta y subastó los apoyos entre los nacionalistas para gobernar, como han hecho siempre los dos grandes partidos nacionales. Las concesiones fueron visibles en el Pacto de Gobernabilidad con el partido nacionalista catalán *Convergencia i Unió* (hoy independentista, denominado *Junts per Catalunya*).

Las Oficinas en el exterior de las Comunidades Autónomas, *sin previsión constitucional, sin límites geopolíticos* —como exigía el TC en la sentencia sobre la Oficina Vasca— fueron reconocidas y reguladas en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuyo art. 36.7 declaraba: “la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> BOE de 15.4.1997. Esta Ley fue derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2/10/2015) que omite toda referencia a estas delegaciones al ser reguladas por la Ley 2/2014 de Acción y Servicio Exterior del Estado (BOE de 25 de marzo de 2014).

Mediante una ley ordinaria se bordeaba a la esquivia Constitución y se lograban resultados rechazados durante el debate constitucional; resultados no abiertos por el propio Tribunal Constitucional en 1994, ni tan siquiera previstos en los Estatutos catalán o vasco.

La Constitución no prevé las delegaciones permanentes de representación autonómica en el exterior. Lo que es una competencia de titularidad exclusiva del Estado se delegó en las CCAA sin recurrir al medio constitucional para delegar competencias estatales (la Ley Orgánica, art. 150.2). Se permitían oficinas de representación exterior sin las condiciones que estableció el TC ni procedimiento de autorización por el Estado. Ciertamente no regulaba su creación, sino que las reconocía como un *hecho consumado* y el Estado debía colaborar con ellas. Por el contrario, las oficinas de las CCAA no estaban obligadas a colaborar con el Estado. Parece que el deber tendría que haber sido bidireccional.

Las CCAA tomaron nota. No es necesario respetar la Constitución; si leyes ordinarias podían modificar o desconocer la Constitución, los Estatutos llevaron a cabo la reforma constitucional. El siguiente asalto fueron las reformas estatutarias de 2006.

#### **4. AÑO 2006. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS. EL BENEFICIO DE LA DUDA EN UN CONTEXTO DE APARENTE LEALTAD CONSTITUCIONAL**

Un segundo período de desarrollo de la acción exterior fue al comienzo del siglo XXI cuando se produjo una extensa e intensa modificación de un gran número de Estatutos. Hasta 2006, la actuación exterior catalana, como las del resto de CCAA, fue discreta y centrada en la representación en Bruselas y lugares de presencia comercial y cultural destacada de las CCAA.

En el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 se estableció una base jurídica general para desempeñar un doble deber y no una mera facultad: impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y “promover sus intereses”, “respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores” (art. 193.1 EC). Ésta última frase es demasiado escueta; debió mencionar las condiciones y límites concretos que establecía la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la *Oficina Vasca*, al no haber fundamento constitucional expreso para fundar esa representación autonómica. El art. 193.2 del Estatuto catalán condiciona la proyección exterior con la que se derive “directamente de sus competencias”<sup>13</sup>. Los preceptos

---

<sup>13</sup> Límite expreso añadido a su paso por la Comisión Constitucional del Congreso a propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Popular.

del Estatuto catalán sobre las “delegaciones” catalanas en el exterior no fueron objeto de recurso del Partido Popular ante el Tribunal Constitucional.

Hay cierto contraste con el Estatuto de la Comunidad Valenciana que prevé aquellos límites: “La Generalitat ejercerá su acción exterior, en la medida en que sea más conveniente a sus competencias y siempre que no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de las competencias reservadas al Estado, a través de actividades de relieve internacional de las regiones.” (art. 62.2 ECV). Se reconocen los límites establecidos por el TC en su sentencia de 1994, único apoyo “constitucional” para una acción exterior permanente u ocasional en sentido amplio<sup>14</sup>.

El Estatuto catalán añade una base jurídica específica facultando a la Generalitat para establecer oficinas en el exterior<sup>15</sup> para la promoción de los intereses de Cataluña (art. 194 EC —que tampoco fue objeto de impugnación constitucional por el Partido Popular—). Claro que también el Estatuto de Castilla y León, reformado en 2007 decía que “podrá establecer oficinas en el exterior para la mejor defensa de sus intereses”, por tanto, no circunscritas a Bruselas (art. 67.3). Todos los Estatutos desbordaron la Constitución y la jurisprudencia del TC.

Es cierto que el Estatuto catalán marca una segunda diferencia; sus instituciones tienen la obligación jurídica de impulsar la proyección exterior y de promover sus intereses (“debe”). En otros Estatutos, como el castellano-leonés, es una opción (“podrá hacerlo”). En el caso catalán, la proyección exterior es una *obligación* sustancial; no es una *opción* política *accesoria*. En el Estatuto catalán cada vez que hay un atisbo de proyección exterior, exige, mediante el verbo “debe”, una acción activa, diligente y en tiempo presente de las autoridades autonómicas<sup>16</sup>, a fin de que lleven a cabo la defensa y promoción de sus intereses en el exterior como la única alternativa. El Estatuto catalán no se limita a la defensa de los intereses en el exterior, sino que prevé la necesidad de impulsar la proyección internacional de Cataluña, en coherencia con su tradición reivindicativa de proyección diferenciada. Y no es una facultad u opción; es un deber estatutario con un fin último oculto tras la pantalla estatutaria.

---

<sup>14</sup> El Estatuto de la Comunidad Valenciana no incluye una base jurídica específica abierta de representación de sus intereses en el exterior, sino limitada —como preveía la sentencia constitucional sobre la Oficina Vasca a “una Delegación en Bruselas” ante las instituciones y órganos de la Unión Europea (art. 61.1)—. Por otro lado, se faculta a la Generalitat para abrir “una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas” (art. 61.1 y 2. ECV) Sin salirse de los cauces en una materia regida por los límites jurisprudenciales.

<sup>15</sup> Mediante el Decreto 42/2008 de 4 de marzo, Cataluña reguló la coordinación ejecutiva de la acción exterior del Gobierno de la Generalidad, que contenía, entre otros, las previsiones organizativas de las delegaciones del Gobierno de la Generalidad en el exterior (art. 5.2).

<sup>16</sup> El verbo y el tiempo verbal ya fue objeto de una controversia en el estatuto catalán durante la redacción en el Parlamento catalán y en las Cortes; *vid.* PONS RAFOIS, X., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006, p. 32.

Por lo que respecta a las oficinas públicas españolas en Bruselas, es claro que solo la Representación Permanente de España representa al Estado y canaliza las relaciones de la UE con España. El Tribunal de Justicia ha puntualizado que el carácter unitario del Estado hace que solo esté representado internacionalmente por su representación permanente<sup>17</sup>.

Se observan diferencias de contenido y de alcance jurídico entre el Estatuto de Cataluña y el resto de Estatutos en esta materia, aunque en principio sin desbordamiento constitucional, o, al menos, no lo encontró el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2010<sup>18</sup>.

El Tribunal Constitucional no tiene patrón propiamente de constitucionalidad en materia de acción exterior; se observa que se inhibe de su función primordial de guardián de la Constitución y se limita a aplicar leyes no impugnadas—no cabe su iniciativa, es justicia rogada— y visiones complacientes con la acción exterior de las CCAA. Por ello, poco podía objetar a la apertura de esas delegaciones permanentes por el amplio mundo, dado que la Ley 6/1997 del Gobierno Aznar las aceptaba con generosidad geográfica y no fue impugnada. Aplica la ley no impugnada, aunque esa Ley es una reforma encubierta de la Constitución.

Al Tribunal Constitucional le resulta fácil decir, cuando se le presenta actuaciones exteriores de las CCAA, que todo cabe en la Constitución, aceptando que leyes y Estatutos hayan tejido un santuario de acción exterior favorable a las CCAA e inexpugnable para la propia Constitución al estar extramuros de la Constitución misma.

Aunque algunos Estatutos poco o nada dicen sobre la presencia exterior, otros más recientes se han dotado de bases jurídicas muy potentes<sup>19</sup> para desarrollar una acción exterior amplia e intensa y poco o nada controlable al carecer el Estado de instrumentos jurídicos efectivos o medios políticos si esa acción exterior se desborda en la práctica.

Con base en esa normativa complaciente se crearon en 2008 las delegaciones del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos de América, añadiéndose a la existente Delegación

---

<sup>17</sup> “A la luz de esta interpretación [carácter unitario], se exige que el Estado esté representado, ante otros Estados y ante las organizaciones internacionales, por un sistema de representación diplomática único, que es reflejo de la unidad, en el plano internacional, del Estado de que se trate.” (TJUE, sentencia de 29.11.2007, *Rafael de Bustamante Tello c. Consejo*, C-10/06, ap. 39; ECLI: EU: C:2007:727).

<sup>18</sup> STC de 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE de 16 de julio de 2010); ECLI: ES: TC:2010:31.

<sup>19</sup> Así el art.195 del Estatuto de Canarias de 2018 establece que “El Gobierno de Canarias, dentro del ámbito de sus competencias y de la defensa del interés general que le está constitucionalmente atribuida, ejercerá su propia acción exterior, sin perjuicio de la función de representación y las competencias que corresponden al Estado.” (ap. 1) y “... el Gobierno de Canarias, a través de sus delegaciones en el exterior, promoverá en colaboración con el Estado, la proyección exterior de la Comunidad Autónoma.” (ap. 3)

ante la UE. De esa época es el Decreto de la Generalitat de Cataluña 149/2012, de 20 de noviembre, de modificación del Patronato Catalunya Món, que se convierte en Patronat Catalunya Món-Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM-DIPLOCAT).

## **5. AÑO 2014. MAS MEDIOS PARA LA ESTATALIDAD: LA LEY ESTATAL DE ACCIÓN EXTERIOR**

El siguiente paso que consolidó la acción exterior directa de las CCAA fue la Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE) aprobada, a propuesta del ministro J. M Margallo, durante el Gobierno del Partido Popular de M. Rajoy<sup>20</sup>.

La LASEE es el marco jurídico que facilita la creación de Oficinas autonómicas en el exterior, se hayan previsto o no en el Estatuto respectivo de autonomía. Lo desolador de esta Ley es que reconfirma la presencia permanente exterior de las CCAA —que iniciara la ley 6/1997 del también Gobierno Aznar—, con escasa capacidad de controlar los desbordamientos.

La Ley declara que son “sujetos de la Acción Exterior” del Estado “las Comunidades Autónomas”, cuyos responsables (Presidentes, consejeros) “mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior “ (art. 5). Su mandato no es aplicable cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea para las que gozan de plena discrecionalidad las CCAA —lo que es comprensible y sin objeciones—.

Para erigir Oficinas en el exterior las CCAA solo tendrán que informar con carácter previo a su apertura al Gobierno. ¿Pero con qué plazos? El Gobierno catalán lo ha hecho con solo 24 horas. La Ley no exige un concreto plazo. Al menos el Tribunal Superior de Cataluña, por el modo en que son elaborados y aprobados, ha comenzado desde enero de 2020 a anular los decretos cuando no se notifican con antelación razonable<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> BOE de 26 de marzo de 2014. La ley se aprobó cuando el Grupo Parlamentario Popular tenía mayoría absoluta y no necesitaba hacer concesiones de gobernabilidad en favor de la estatalidad ya claramente propugnada por los partidos independentistas. Además, el proyecto se presentó cuando ya se había desencadenado y escenificado la ruptura con el Estado el 20 de septiembre de 2012, tras la entrevista Rajoy-Mas en el palacio de La Moncloa, iniciándose la cuenta atrás hacia el primer referéndum ilegal soberanista de 9 de noviembre de 2014.

<sup>21</sup> El Gobierno de España solicitó el cierre de las delegaciones en Reino Unido, Irlanda, Alemania, Estados Unidos, Italia, Francia y Suiza mediante recurso presentado el 25 de septiembre de 2018 por el Ministerio de Exteriores contra la Generalitat; el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró en enero de 2020 la nulidad del decreto de reapertura.

Notificación autonómica que da origen a un Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores inútil ante un estado de hecho, unos hechos consumados. Incluso, aunque se haga la notificación con más antelación, es un dictamen no vinculante, por lo que la decisión de crear la Delegación por la Comunidad Autónoma es imparable en ese estadio<sup>22</sup>.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación emite un informe *no vinculante*<sup>23</sup>, 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. En el caso de que el informe del Ministerio sea desfavorable y no rectifique la Comunidad Autónoma, el Ministerio tiene que ir a la vía contencioso-administrativa.

En el art. 11. 1 y 3 de la LASEE hay una referencia a las condiciones y límites de las actividades que las CCAA pueden realizar en el exterior:

- actividades en el marco de sus competencias,
- respetarán los principios que se establecen en esa ley<sup>24</sup>,
- y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno;
- no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, ni la celebración de tratados interna-

---

El mismo día que el Gobierno de la Nación, presidido por P. Sánchez, presentaba el recurso contencioso que luego ganó, el *Govern* catalán había aprobado el 25 de septiembre de 2019 otros seis nuevos decretos de reapertura de esas mismas delegaciones; el nuevo Gobierno de coalición de P. Sánchez (2020) no los ha recurrido.

<sup>22</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación remitió a la Generalitat de Cataluña el 25 de junio de 2019 un informe desfavorable sobre la apertura de tres nuevas Delegaciones en México, Argentina y Túnez sin que la Generalitat extrajera ninguna consecuencia e hizo los nombramientos. El Ministerio de Asuntos Exteriores inició, entonces, un contencioso-administrativo contra la apertura. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) estimó la petición de medidas cautelares y suspendió los decretos de la Consejería de Acción Exterior de la Generalitat para crear esas delegaciones.

Sin embargo, el *Govern* catalán volvió a abrir las delegaciones en México, Túnez y Argentina en enero de 2020 con nuevos decretos, consultados previamente con el Ministerio y con su informe favorable tras ciertas modificaciones solicitadas por el Gobierno de la Nación. El gobierno catalán reaccionó así, horas después de que el TSJC anulase la creación de seis delegaciones por no haber solicitado informe (nota anterior). Las modificaciones aceptadas se refieren a un deslinde de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, que son exclusivas del Gobierno, de la proyección exterior que pueda hacer la Generalitat dentro de sus competencias estatutarias.

<sup>23</sup> Cuando se trate de oficinas dedicadas a la promoción comercial, se recabará además el informe del Ministerio de Economía y Competitividad (art. 12.3).

<sup>24</sup> En el art. 3 se fijan los principios rectores, entre otros, en el ap. 2.b): “Lealtad institucional, coordinación y cooperación. La actividad realizada en el exterior por los sujetos de la Acción Exterior del Estado se desenvolverá con respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno”.

cionales con otros Estados u organizaciones internacionales, ni la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno.

No hay un solo precepto que permita un control institucional del cumplimiento de esos requisitos antes ni después de la apertura. No se exige un informe favorable del Ministerio, o del Consejo de Ministros o del Senado; ni la obligación de informar de sus actuaciones posteriores ni prevé la revocación o cierre de las oficinas que no se atengan al art. 11 o al art. 12 LASEE. Una reforma de la Ley debería prever algún modo de control *ex post*.

Los dictámenes de los Ministerios competentes (Exteriores, Hacienda) deberían haber sido vinculantes en aras a preservar el principio de unidad de acción en el exterior y el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la adecuación al orden competencial. Para el TC el incumplimiento de los requisitos en la creación de estas oficinas solo puede dar lugar a la consiguiente impugnación ante los tribunales ordinarios<sup>25</sup>.

La Ley prevé una Estrategia de Acción Exterior cuatrienal (y un Informe Anual) que podría haber sido el patrón para ahormar a objetivos comunes a las actividades autonómicas y un instrumento de control si concretas actuaciones autonómicas se desviasen de la senda constitucional, estatutaria y legal<sup>26</sup>.

A pesar de que el Gobierno podría “establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas” (art. 11.3) no se conoce que haya ejercido esa facultad de encauzamiento. La LASEE no establece propiamente una obligación de informar ni de visar la actividad posterior, una vez abierta la delegación, con la compatibilidad de los planes gubernamentales. Es una obligación *blanda* de mantener informado<sup>27</sup>.

Es el legado de etapa Margallo-Rajoy: facilidades para el independentismo en su camino hacia la estatalidad. Incluso el Gobierno en esa etapa no se

---

<sup>25</sup> TC, sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, FJ.10 (ECLI: ES: TC:2016:228).

<sup>26</sup> El ap. 2 del art. 11 se refiere a la adecuación por las CCAA a “los instrumentos de planificación de la Acción Exterior” que es la Estrategia de Acción Exterior regulada por el art. 12.1 y 34.

La actual cubre 2015-2018 y no se ha renovado para el período 2019-2022, a pesar de que el art. 35 de la LASEE prevé una Estrategia cuatrienal aprobada por el Consejo de Ministros que debe ser publicada en el BOE, junto con informes anuales sobre el cumplimiento de la estrategia. Clara infracción de la Ley por el Gobierno de España. También prevé un Informe Anual sobre el cumplimiento de la Estrategia, de los que solo se cumplimentaron 2015 y 2016, pero nunca publicados en el BOE. Demasiada burocracia para un Ministerio poco ágil y con escasa planificación y prospectiva.

<sup>27</sup> Tuve la ocasión de criticar su mediocre factura técnica en su estadio de proyecto en la comparecencia como experta independiente en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 17.9.2013, pág. 25 ss.; también en este artículo “El mundo de las apariencias”, *El Mundo*, 13 de noviembre de 2013).

dio por enterado de lo que venía sucediendo en Cataluña. Buena prueba es el Informe Anual de Acción Exterior del Ministerio en 2016 (el último publicado, a pesar de la obligación de aprobar uno cada año...), en plena ebullición del independentismo y su vía unilateral basada en la efectividad de la consolidación de estructuras para sustituir al Estado español, no menciona las delegaciones creadas por Cataluña en esa etapa o sus actuaciones. Como los monos de Nikko. Al menos menciona la aprobación la Ley del *Parlament* de Cataluña en la que replicaba la propia ley estatal de Acción Exterior. España su ley, Cataluña, la suya. La Confederación soñada.

## 6. AÑO 2014. CATALUÑA REPLICA CON SU PROPIA LEY

Con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea<sup>28</sup>, esta Comunidad Autónoma replicaba al Estado para ordenar su actividad exterior conforme a su propia Ley, sin apenas mención a la ley estatal misma (2/2014, LASEE) o a los límites que algunas sentencias del Tribunal Constitucional habían establecido en una actitud ya clara de consumir parcialmente estructuras paralelas propias de Estado.

La Ley catalana 16/2014 no menciona que la Generalitat deba respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE) ni los límites que precisaba el art. 11 de la LASEE. Tan solo hay una referencia a la lealtad institucional en un embarullado el art. 3 h), a la búsquedas de sinergias con el Gobierno del Estado, pero con el único norte de los principios rectores del Estatuto<sup>29</sup>. La ley catalana fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional<sup>30</sup>.

El TC no vio inconstitucionalidad en las proclamas en vistas al “posicionamiento de Cataluña en el exterior como actor internacional activo” (art. 1) y su máxima proyección exterior. Ni en su nada enigmático propósito de tener “una red suficiente y eficaz de unidades de representación de la Generalidad en el exterior”; tampoco en su “necesidad de promover e impulsar las iniciativas... que contribuyen a generar en el exterior una opinión pública positiva hacia Cataluña y potenciar el prestigio e influencia internacionales del país.”

Tampoco apreció inconstitucionalidad en todo el sistema de las “Delegaciones del Gobierno en el exterior” como unidades de representación institu-

---

<sup>28</sup> BOE de 23 de diciembre de 2014. Debe leerse el texto consolidado con los preceptos declarados inconstitucionales por la sentencia TC 228/2016.

<sup>29</sup> “El cumplimiento del principio de lealtad institucional mutua y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado y con las demás administraciones públicas, de acuerdo con los principios rectores de las políticas públicas establecidos por el Estatuto.”

<sup>30</sup> STC 228/2016, de 22 de diciembre de 2016, citada.

cional del Gobierno para “defender en el exterior los intereses de Cataluña y la proyección internacional del país.” Tampoco vio peligro alguno para la necesaria acción unitaria del Estado en todo el aparato de la administración catalana al servicio de su acción exterior.

Igualmente estimó constitucional el art. 4 que, entre otros apartados discutibles, atribuye a la Generalitat “h) Ejercer la función de control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos de la Unión Europea.”. Desde luego los Tratados de la UE no atribuyen esa competencia a las regiones; deja a la discrecionalidad de cada Estado si Congreso y Senado estiman conveniente asociar a las cámaras regionales al mecanismo de alerta temprana para el control de ese principio, lo que ha hecho España<sup>31</sup>. Ahora bien, los parlamentos regionales dirigen su informe a las cámaras nacionales que son las que ejercen la función de control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos europeos. Las Cortes son libres de admitir o no las sugerencias regionales y, en su caso, solo las cámaras nacionales notifican a la Comisión Europea. El Tribunal Constitucional convalidó una competencia que Cataluña no tiene ni por los Tratados de la UE ni por la legislación española. Desidia absoluta del Alto Tribunal.

Tampoco el Tribunal Constitucional vio problemas en el art. 7 que permite al gobierno catalán aprobar la acción exterior sin ninguna referencia a la sujeción de la política exterior y estrategias del Gobierno de la Nación.

Al menos reaccionó el TC anulando el apartado e) de ese art. 3 que habilitaba a la Generalitat de Cataluña para apoyar procesos de independencia en otros Estados y el reconocimiento de nuevos sujetos internacionales, que es competencia exclusiva de todo soberano.

Igualmente, declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de los apartados del art. 2 que mencionaban la “Diplomacia pública de Cataluña”, la “diplomacia deportiva”, la “diplomacia cultural”, la “diplomacia económica” que buscaban también una incidencia efectiva y positiva en la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Cataluña en el exterior. El sentido de “diplomacia” en ese precepto sobre definiciones era una cuestión más terminológica que esencial, si bien el desarrollo de una diplomacia paralela a la estatal fue detectado y anulado por el TC en el antiguo art. 38.

El Tribunal Constitucional declaró nulo que el Gobierno catalán pudiera “promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países, como

---

<sup>31</sup> Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, modificada por Ley 38/2010, de 20 de diciembre (BOE de 23 de diciembre de 2009 y BOE de 21 de diciembre de 2010).

una forma de potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña” (art. 26.1). Expresaba la asunción de una competencia estatal, como es el derecho de representación diplomática y consular (*ius legationis*) y de celebrar tratados (*ius contrabendi*).

De esta etapa (finales de 2014) y con la bendición de la Ley estatal de Acción Exterior se crearon las Delegaciones en Italia (2014), Austria (2014), Marruecos (2015), Santa Sede (2015), Portugal (2015). A lo largo de 2016 se abrieron las Delegaciones en Dinamarca, Polonia y Croacia, además de Delegaciones nuevas ante las Organizaciones internacionales con sede en Viena<sup>32</sup>, Ginebra<sup>33</sup>, Estrasburgo<sup>34</sup> y París<sup>35</sup>. Nunca fueron impugnadas por el Gobierno del PP ni por la oposición.

## 7. AÑOS 2017-2020... CATALUÑA TIENE UN PLAN

A raíz de la intervención del Estado en Cataluña el 27 de octubre del 1917<sup>36</sup>, se ordenó el cierre de las delegaciones exteriores y se liquidó *Diplocat* como ente que amalgamaba el esfuerzo de presencia e internacionalización del proceso independentista. Fue un brindis al sol, de cara a la galería, pues a partir de mayo de 2018 se derogó la intervención estatal —tras las elecciones autonómicas— y la elección del nuevo gobierno catalán.

A lo largo de 2018 se reestablecieron *Diplocat* y todas las delegaciones cerradas<sup>37</sup>, ampliándose y reorganizándose Delegaciones en Países nórdicos, Países bálticos, Balcanes, Europa Central, Mediterráneo (en Beirut), y creándose

---

<sup>32</sup> Sedes de Naciones Unidas, OPEP, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDD), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), etc.

<sup>33</sup> Sedes de ONU, CICR, OMC, OIT, OMS, UNCTAD, ISO, ACNUR, UIT, OMPI, (en torno a cuarenta organizaciones intergubernamentales).

<sup>34</sup> Consejo de Europa, Comisión Internacional para la Navegación del Rin, instituciones de la UE, etc.

<sup>35</sup> OCDE, UNESCO, Oficina de Exposiciones, Oficina de Pesas y Medidas, etc.

<sup>36</sup> Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, BOE 28 de octubre de 2017. En otro Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre (BOE de igual fecha), se suprimió todo el aparataje de *Diplocat* (Patronato Cataluña Mon-Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (DIPLOCAT), y se cerraron las delegaciones de Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, Italia, Austria, Santa Sede, Marruecos, Portugal, Dinamarca, Polonia, Croacia y antes las organizaciones internacionales con sede en Ginebra, Viena, Estrasburgo y París.

Claro, se ordenó el cierre formal, pero el acto del cierre *material* fue complejo y lento, casi impracticable.

<sup>37</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores presentó recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 126/2018 de la Generalitat de Cataluña, de 26 de junio, por el que se restablecen las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el Reino Unido, Irlanda, Alemania, Estados Unidos de América, Italia, Suiza y Francia, por no haber solicitado el informe preceptivo (fue solicitado 24 horas antes de su creación).

en 2019 las Delegaciones en Argentina, México y Túnez. Un total de “delegaciones políticas” cubriendo 39 Estados, junto a decenas y decenas de oficinas por el mundo del Instituto Catalán de Empresas Culturales-ICEC, Instituto Ramón Llull-IRL (ocho oficinas culturales), Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, Agencia por la Competitividad de la Empresa (*Acció*, unas cuarenta oficinas) y Agencia Catalana de Turismo-ACT (trece oficinas).

El siguiente paso, y no el último, de *su tejido de estatalidad* fue el “Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE 2019-2022”<sup>38</sup>, aprobado en junio de 2019 por el Gobierno catalán. El Consejo de Ministros, tras el requerimiento directo y el informe del Consejo de Estado, decidió recurrirlo ante el TC, el cual ordenó en octubre de 2019 su suspensión como medida cautelar (*BOE* de 31 de octubre de 2019).

El Plan parte de afirmaciones grandilocuentes de sus dirigentes al calificar a Cataluña “como paradigma de hacia dónde tendría que ir Europa”. Se habla de la “estrategia exterior de país” (expresión que el TC veía *bien* en la ley catalana). Se habla sin ambages de “las relaciones exteriores” del Gobierno de Cataluña y se afirma en su introducción, de forma mentirosa, que “Cataluña pertenece a la Unión Europea” (pág. 6).

El Plan nunca menciona a la Ley estatal y menos aún estrategias estatales. El Estado no existe; abandonó rendido el espacio propio y lo asumió el Gobierno catalán.

El Plan se divide en varios ejes. En el de “presencia” marca el objetivo de “tejer y consolidar alianzas sólidas con gobiernos extranjeros”, “impulsar la contribución de Cataluña al multilateralismo”, o “informar sobre la realidad catalana en espacios de decisión y opinión internacional”. Además de exhibir toda la “red de radares” para las relaciones exteriores, el Plan proyecta la formación de su personal para “el ejercicio de las funciones propias del ámbito exterior”, “interlocución efectiva con las contrapartes internacionales” y presencia de catalanes en organismos internacionales. Igualmente, establece un plan de relaciones bilaterales con gobiernos prioritarios, intensificar relaciones con el cuerpo diplomático y consular y fomento de relaciones consulares (con una excepcional referencia a la competencia del Estado). Una clara asunción de competencias que la Constitución confiere al Estado y al Gobierno de la Nación. Una abierta rebeldía contra la Constitución.

---

<sup>38</sup> Es ya el tercer Plan catalán desde 2010, lo que muestra su planificación y activismo a diferencia de la desidia de la estrategia estatal para este cuatrienio que ni se ha preparado. Nunca menciona la ley estatal y menos aún estrategias estatales. El Estado no existe, abandona el espacio propio y es asumido por el Gobierno catalán

El Plan incluye las acciones de propaganda a través de contactos (contratos y pagos) “con creadores de opinión de todo el mundo”, ofrecerles información constante sobre la realidad catalana, infiltración en centros de pensamiento, think tanks y universidades para que lleven a cabo análisis en favor de Cataluña...

En el eje de “*Excelencia*” se propone “avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global”; impulsar “la plena oficialidad de la lengua catalana en la UE”, lo que solo sería posible con el reconocimiento de su efectiva estatalidad. Y sin dejar de olvidar que su ruta basada en hechos concluyentes es imparable si sigue gozando de la pasividad del legislador y la deferencia de los tribunales —como la gozada en la etapa del Gobierno del Partido Popular—.

En el eje de “*Influencia*”, declara “reafirmar Cataluña como interlocutor de referencia con la UE” (de referencia respecto a ¿España?), “garantizar la aplicación del derecho de la UE” (cuando la garantía es competencia estatal, a las regiones les corresponde aplicar); asegura que van a participar en la renovación de las instituciones —lo que solo es posible desde la membresía—, o participar en la reforma de los tratados constitutivos (solo los Gobiernos estatales). Se propone “posicionar Cataluña como referente mediterráneo”, y “reforzar las relaciones con los países de la orilla sur” sin tener en cuenta la política exterior y la acción unitaria. O se arroga el derecho a “estructurar el alcance de las relaciones bilaterales con el mundo”, así como se atreven a “consolidar y ampliar la red de relaciones bilaterales existentes”, como si dependiera de una competencia estatutaria. Es un claro desafío al art. 149.1.3 que adjudica al Estado tal competencia y al Gobierno de España la dirección de la política exterior (art. 97 CE).

Y en el eje “*Compromiso*” se propone, entre otros desvaríos, apoyar procesos de descolonización y autodeterminación —lo que ya el TC había declarado inconstitucional en la ley catalana 16/2014—. La ignorancia les hace decir que Cataluña será “un país de acogida y refugio” (no tiene la competencia de entrada de extranjeros e inmigración propia del soberano estatal). Se jacta de un falsario acuerdo de Gobierno que declara a Cataluña como puerto seguro, sin tener ni idea de esa noción en materia de seguridad marítima; no es una retórica proclama solidaria, sino que hace referencia al puerto más próximo, al abrigo de tempestades, para desembarcar naufragos, al tiempo que se arroga una competencia estatal sobre asilo y refugio. Ciertamente fue el gobierno Aznar el que obsequió a Cataluña una competencia regaliana de regir los puertos, pero no se ha trasferido el control de las migraciones exteriores en puertos y aeropuertos.

Este plan y las actuaciones de Cataluña desde 2012 ya no son ambiguas. Hay un decidido propósito de consumir un proceso de independencia que no fue tomado en serio por las instituciones del Estado. Han caminado hacia la estatalidad, muy probablemente desde la aprobación de la Constitu-

ción misma. No mostraron las cartas para ir avanzando en la demolición del Estado en Cataluña.

Los sucesivos gobiernos independentistas fueron arañando competencia a competencia en pactos de gobernabilidad: puertos, policía integral, inmersión lingüística, educación sin control, acción exterior estatal con la obligación de consulta en los Estatutos de Autonomía, las limitadas oficinas ante la UE que abrió la jurisprudencia del TC, la generosidad del Gobierno Aznar para concederles por ley ordinaria representación permanente exterior por todo el mundo, la confirmación por el Gobierno Rajoy para abrir delegaciones sin límite ni informe vinculante y de celebrar tratados con terceros Estados sin el consentimiento del Estado y sin controles vinculantes previos (art. 52, Ley 25/2014). Y a mayores el activismo autonómico del Tribunal Constitucional confirmando una saga de sentencias siempre rácanas con el Estado y complacientes, paso a paso, con Cataluña (en su sentencia de 228/2016). Muchas de estas concesiones se hicieron cuando ya se había quebrado la lealtad constitucional y el *Parlament* catalán había adoptado un plan para la independencia en la que la acción exterior ha sido y es prioritaria.

La carta de la independencia era clara desde 2012. El *Parlament* catalán aprobó el plan de independencia en 2015<sup>39</sup>. El Gobierno y las Cortes entre 2008 y 2017, junto al TC facilitaron la expansión exterior de un gobierno regional en abierta rebeldía constitucional. Poco hay que reprochar al gobierno catalán en su expansión internacional a través de las “embajadas” catalanas pues se sirvió de la alfombra roja que le tendió el ministro Margallo y la abrumadora mayoría parlamentaria del Gobierno Rajoy, cuando no dependían de los independentistas para la gobernabilidad. Hubo deslealtad constitucional. Fueron las citadas instituciones del Estado las que facilitaron la legalidad y expansión de las delegaciones cuando el propósito de estatalidad era público.

Al menos, el Ministerio de Asuntos Exteriores durante la breve etapa de Josep Borrell decidió dar la batalla judicial contra el Plan Estratégico de acción exterior catalán<sup>40</sup> y las delegaciones por la apertura indiscriminada y con unas horas de aviso. El Estado no tiene más remedio que reconocer que abrir delegaciones es una competencia autonómica gracias a las leyes de etapas del Partido Popular. Esas delegaciones, estén o no al margen de la Constitución, han sido amparadas primero por el TC y por leyes de Cortes.

---

<sup>39</sup> STC 259/2015, de 2 de diciembre (Boletín Oficial del Estado” de 12 de enero de 2016, ECLI: ES:TC:2015:259), que declaró inconstitucional y nula la referida resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña “sobre el inicio del proceso político en Cataluña” y su anexo, aprobada el 9 de noviembre de 2015.

<sup>40</sup> Ya estando en pruebas este trabajo, el Tribunal Constitucional ha resuelto el recurso del Gobierno contra el Plan en la sentencia 135/2020, de 23 de septiembre de 2020 (*BOE* de 2-11-2020) en la que estima parcialmente el recurso, aunque sin atender a la petición del Gobierno de anulación completa del Plan; se limita, como en la Ley catalana de acción exterior, a declarar de forma caótica e incomprensible la nulidad de diversos párrafos sueltos y frases aisladas (ECLI:ES:TC:2020:135).

## **8. LA ACCIÓN EXTERIOR DESDE LA LEALTAD INSTITUCIONAL**

En un clima de lealtad, las disposiciones estatutarias sobre acción exterior, incluidas las delegaciones, no tendrían que ser fuente de preocupación para la coherencia y sentido unitario de las relaciones internacionales de España. Claro que su presencia más allá de Bruselas tiene mucho que ver, en unos casos, con el interés de mantener la relación afectiva y cultural con población migrante de origen de las CCAA y atender sus necesidades sociales, culturales y económicas, y en otros, para impulsar y reforzar lazos económicos particulares.

Nada que objetar si las CCAA pretenden el fomento de sus intereses y su defensa por amplia que sea queda limitada su acción a las competencias asumidas sin suplantar ni desplazar al Estado.

Durante el final del siglo xx e inicios del actual, la mayoría de las oficinas autonómicas tenían cometidos que no competían con la representación del Estado ni lo suplantaban ni lo desplazaban. Hay CCAA confiables que informan de los viajes al exterior y de su acción exterior, y aceptan esa obligación. No la sienten como control intervencionista, sino entienden que es para aunar sinergias y de ayuda en objetivos de Estado que ese viaje o acción puede impulsar. La práctica de los últimos años no ha sido así en el caso catalán.

Cuando se rompe el marco de la lealtad constitucional, acudir cada día a un recurso de inconstitucionalidad o un requerimiento por incompetencia para cada actuación exterior programada con metas políticas de independencia es insostenible e inviable para solventar actuaciones asilvestradas de las CCAA o casos de clara desobediencia sistémica.

Ha habido un cambio fundamental de circunstancias desde 2012. Las delegaciones y el conjunto de la acción institucional catalana, habida cuenta su trayectoria desde 2012, ha buscado romper el principio de unidad de acción en el exterior y se han comportado sin lealtad institucional. El perjuicio al interés general y, en concreto, a la política exterior del Estado se ha debido a su falta de respeto a la Constitución (arts. 97 y 149.1.3.<sup>a</sup>) y a los arts. 3 y 11 de la LASEE.

## **9. LA PASIVIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO Y EL PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD**

El Tribunal Constitucional, primero, al abrir la ruta para transitar por la Unión Europea y, después, Gobiernos estatales y Cortes Generales han hecho gala desde 1994 de gran generosidad abriéndose a una interpretación expansiva y complaciente con las CCAA que no tiene fundamento alguno en la propia Constitución. De nada sirve que los límites a la acción exterior salvaje residan

en sentencias del TC si no son visibles para todos, incluidos los terceros Estados o instituciones europeas o internacionales, al no estar en la Constitución o en leyes<sup>41</sup>. La Ley catalana de Acción Exterior llegó a los gobiernos de todo el mundo tal como se aprobó en Cataluña y no como se pellizó por el TC. Cataluña se ha presentado ante el mundo como una entidad que se representa a sí misma sin que pase nada.

¿De que sirvieron los límites contenidos en su sentencia sobre la *Oficina Vasca* en 1994 o interpretaciones complacientes para salvar preceptos de la ley catalana de acción exterior? Los límites y las interpretaciones alambicadas del TC quedan perdidos entre la hojarasca interpretativa de las copiosas y farragosas sentencias. Ha sido toda una trayectoria de cesiones paso a paso en las que el TC se ha mostrado muy complaciente. El TC, en materia de acción exterior autonómica, no tiene patrón de constitucionalidad al estar extramuros de la Constitución misma; se limita a aplicar leyes y no la Constitución con visiones siempre complacientes con las CCAA. Hacen de “poli bueno” y dejan pasar.

Ese cambio era atronador desde 2015 (aprobación de la hoja de ruta por el *Parlament* catalán) llegando al 27 de octubre de 2017 cuando se proclamó la ilegal independencia por el gobierno y parlamento catalán. Todas sus actuaciones, la Ley 16/2014 de Acción Exterior, sus delegaciones políticas en el exterior, su Plan Estratégico, son actuaciones para mostrar al mundo que la Generalitat catalán tiene todos los instrumentos de acción diplomática propios de un Estado en sus manos. Y ha ido teniendo el aval de los Gobiernos y Parlamento de España que les han dejado hacer con la mirada beatífica del Tribunal Constitucional cuando se trata de las relaciones exteriores de Cataluña.

La apertura masiva de Delegaciones va más allá de la defensa de intereses ligados a sus competencias. Como ha puesto de relieve el Ministerio de Asuntos Exteriores en diversos escritos ante los Tribunales españoles, su intención es el contumaz objetivo de independencia, lesiva para los legítimos intereses del Estado, su unidad nacional e integridad territorial, y la estabilidad política del España. El objetivo de emplear todos los medios a su alcance para la llamada internacionalización del “procès”, en claro perjuicio de la política exterior del Estado —cuya dirección compete al Gobierno central de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución— y del normal desarrollo de las relaciones

---

<sup>41</sup> Tanto las Conclusiones del Abogado General como una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en un procedimiento prejudicial planteado por el Tribunal Supremo español se refieren, por ejemplo, “con normalidad” a dos leyes aprobadas por el Parlamento catalán que fueron la base del referéndum (ilegal) del 1 de octubre, la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, con una mera referencia a su suspensión; ni tan siquiera a su anulación ni a los razonamientos del TC (Sentencia de 19 de diciembre de 2019 (Gran Sala), C-502/19, *Oriol Junqueras Vies*, ECLI: EU: C:2019:111). Lo que perdura son las leyes aprobadas con la tolerancia del Gobierno Rajoy; las acciones judiciales *ex post facto* se difuminan.

internacionales —competencia estatal exclusiva según el artículo 149.1.3.º del texto constitucional—.

No hay dudas sino evidencias de que las delegaciones de la Generalitat, como se afirma en las alegaciones del Gobierno de la Nación en el recurso interpuesto en junio de 2019 contra la apertura de varias delegaciones, están siendo un instrumento fundamental para promover las tesis del secesionismo y denigrar la imagen internacional de España y perjudicar los intereses generales del Estado. El escrito preparado desde la Asesoría Jurídica Internacional reconoce “Como es bien sabido, desde 2012 la Generalitat se halla en estado de rebeldía institucional”. Se afirma que la creación de oficinas exteriores ha perseguido “un fin inconstitucional como es la creación de una estructura de Estado” provocando un “grave perjuicio, además, para la política exterior de España”. El Gobierno de España, en la etapa de Josep Borrell como responsable del Ministerio de Asuntos Exteriores, cree que las delegaciones están “transmitiendo en el exterior la idea de que Cataluña goza en el ámbito constitucional interno español de un estatuto jurídico privilegiado en materia de acción exterior”. La red exterior catalana se ha configurado como una estructura propia de un sujeto de derecho internacional.

No se pueden analizar de forma banal concluyendo que como no ha habido acuerdo de establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado tercero receptor no son embajadas y que son irrelevantes. Claro que no son embajadas formalmente, pero concurren, compiten y crean una apariencia de Estado paralelo. El hecho de que no tengan estatuto jurídico internacional a la luz del Derecho Internacional (Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961) no las hace irrelevantes o como si no existieran. Esas Delegaciones ensayan la ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales (como preveía la sentencia sobre la Oficina Vasca de 1994, FJ 6).

Al Tribunal Constitucional le ha preocupado más garantizar el acervo expansivo interno y externo autonómico que la propia unidad constitucional y conservación del Estado. El precio de la unanimidad del TC, como lo muestra la reciente sentencia sobre la aplicación del art. 155 CE, es una garantía de franquicia para la autonomía rebelde; la conservación de la democracia y el Estado de Derecho solo permite acciones temporales y excepcionales. Por el contrario, la rebeldía puede ser constante e ilimitada. Y no debe tener apenas costes políticos ni penales. La Constitución y el Estado está indefenso, sin medios proporcionados; solo cuando está noqueado puede, quizás, acudir a la intervención temporal y limitada del art. 155 CE.

El Tribunal Constitucional debe ser independiente de los poderes del Estado, pero no es independiente del Estado y de la Constitución, es decir, del derecho inherente a la autoconservación del Estado en su configuración actual.

Si seguimos poniendo alfombra roja, el mundo exterior reconocerá lo que es efectivo, normal y tolerado por los gobiernos de España y el Tribunal Constitucional. Construir un Estado al amparo del principio de efectividad no es imposible: los *facta concludentia* ante el mundo son generadores de una nueva legalidad por la pasividad del Estado matriz que tolera la emergencia de un nuevo Estado paralelo en su seno. El reconocimiento de un nuevo Estado puede hacerse, implícitamente, por el establecimiento de relaciones diplomáticas. Principio de efectividad. No lleguemos a ese punto de no retorno.

O el Tribunal Constitucional reconsidera seria y responsablemente su doctrina sobre la acción exterior de Cataluña, incluso perdiendo la unanimidad, pero salvando la unidad constitucional, o entraremos en un punto de no retorno. Será la secesión “por negligencia”, por falta de reacción, por pasividad de las instituciones del Estado que deberían defenderlo.