

LA ACCION EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LAS DELEGACIONES CATALANAS

ARACELI MANGAS MARTIN

El objeto de la ponencia es examinar cómo se ha llegado hasta este momento de confrontación Estado-Cataluña en relación con la presencia permanente de las delegaciones catalanas en el exterior. Hay que reconocer que la Constitución de 1978 no abre las relaciones internacionales de España a las CCAA. El art. 149.1.3.^a de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las «relaciones internacionales», así como los art. 56, 63 y 93 a 97.

No obstante, al margen del texto constitucional, los Estatutos de Autonomía, aprobados por las Cortes, dieron un giro importante para sortear el texto constitucional. Todos, a pesar del rechazo constitucional, por ejemplo, incluyeron el deber de informar a las Comunidades Autónomas sobre los Tratados que el Estado tiene proyectado concluir y su derecho a desarrollar y ejecutar directamente el derecho de la Unión Europea. Sin embargo, ningún Estatuto, en aquella primera hornada, incluyó la representación o acción directa desde el exterior mismo con carácter permanente.

Pocos años o meses después del ingreso en las Comunidades Europeas, muchas CCAA tenían, por la vía de los hechos consumados una oficina en Bruselas que fueron declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional en 1994, si bien estableció condiciones geopolíticas y sustantivas que se fueron olvidando.

Abierta la espita de la representación de las CCAA en el exterior, el Gobierno Aznar decidió abrir de par en par la puerta a la representación exterior autonómica con carácter general, más allá del proceso de integración, en la Ley 6/1997. Mediante una ley ordinaria se bordeaba a la esquiua Constitución y se brincaba sobre resultados rechazados durante el debate constitucional, ni tan siquiera previstos en los Estatutos catalán o vasco. El siguiente asalto fueron las reformas estatutarias de 2006.

En el nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 se estableció una base jurídica general de presencia como un "deber" y no una mera facultad. Los preceptos sobre las delegaciones catalanas en el exterior no fueron objeto de recurso del Partido Popular ante el TC (STC de 31/2010, de 28 de junio de 2010).

En 2008 comienza la creación de las delegaciones de Cataluña en Francia, el RU, Alemania y EEUU. En 2012, iniciado el desafío soberanista, se aprueba el Decreto de la Generalitat que creó DIPLOCAT. No fue impugnado por el Gobierno de Rajoy.

La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior se aprobó en plena ruptura con el Estado. La ley 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. No exige más un informe no vinculante sin un plazo razonable. No hay sistema de control de los límites previstos en ella. El incumplimiento de los requisitos en la creación de estas oficinas solo puede dar lugar a la consiguiente impugnación ante los tribunales ordinarios. Hechos consumados y un problema de difícil prueba ordinaria. Este es el legado de esta época: facilidades para la suave estatalidad.

Con la Ley de Cataluña 16/2014, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, esta Comunidad Autónoma replicaba al Estado ordenando su actividad exterior conforme a su propia Ley en una actitud ya clara de consumir parcialmente estructuras paralelas propias de Estado. La ley catalana fue objeto de recurso ante el TC (sentencia 228/2016); el TC fue muy complaciente, en mi opinión, con muchas proclamas propias del Estado paralelo que creaba Cataluña. Al menos reaccionó el TC

anulando alguna de ellas. Y se siguieron abriendo una decena de delegaciones.

A raíz de la intervención del Estado en Cataluña el 27 de octubre del 2017, se ordenó el cierre de las delegaciones exteriores, pero al poco se restablecieron, se ampliaron y para fortalecer su tejido de estatalidad Cataluña ha aprobado el “Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE 2019-2022, suspendido cautelarmente por el TC en octubre de 2019. Se analiza su contenido y concluye la ponente en su clara inconstitucionalidad al invadir competencias del Estado y dañar la política exterior unitaria del Estado.

Concluye que, en un clima de lealtad, las disposiciones estatutarias sobre acción exterior no tenían por qué ser fuente de preocupación para la coherencia y sentido unitario de las relaciones internacionales del España. Sin embargo, cuando se rompe el marco de la lealtad constitucional, acudir cada día a un recurso de inconstitucionalidad para cada actuación programada con metas políticas de independencia es inviable para solventar actuaciones asilvestradas de las CCAA y casos de clara desobediencia sistémica.

Hay en el gobierno catalán un decidido propósito de consumir un proceso de independencia: buscan romper el principio de unidad de acción en el exterior, se comportan sin lealtad institucional y ponen en peligro el servicio al interés general. La reapertura y apertura masiva de Delegaciones va más allá de la defensa de intereses ligados a sus competencias. Su intención es el contumaz objetivo de independencia, lesiva para los intereses del Estado. El objetivo de emplear todos los medios a su alcance para la llamada internacionalización del “procès”, es en claro perjuicio de la política exterior del Estado -cuya dirección compete al Gobierno central de acuerdo con el art. 97CE- y del normal desarrollo de las relaciones internacionales de España.

Claro que no son embajadas formalmente, pero concurren, compiten y crean una apariencia de Estado paralelo. Como dice el Gobierno en sus alegaciones al TC pedir la nulidad del Plan: “*Como es bien sabido, desde 2012 la Generalitat se halla en estado de rebeldía institucional*”. El Gobierno de España 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 está “subordinada al objetivo secesionista y configurándose, en definitiva, como una estructura institucional propia de un sujeto de derecho internacional”