

Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2016, de 28 de abril de 2016 [BOE n.º 131, 31-V-2016]

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿UNA RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN AL ESTADO?

El Tribunal Constitucional español, en su Sentencia 85/2016, de 28 de abril, se pronuncia acerca del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con diversos preceptos y apartados de otros preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. El Alto Tribunal acaba por desestimar la pretensión del Gobierno canario al no considerar inconstitucional el contenido de la norma objeto de recurso, emitiéndose un voto particular del magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, que, sin cuestionar el sentido del fallo, sí lo hace respecto a la argumentación suscrita por la mayoría del Tribunal en la Sentencia.

El recurso del Gobierno canario plantea la inconstitucionalidad parcial de la norma basándose fundamentalmente en que su contenido supone un quebranto de la distribución competencial de la política exterior entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Gobierno recurrente traslada la idea de que la norma supone un verdadero *corsé* en la práctica para la capacidad de los ejecutivos autonómicos a la hora de proyectar sus propias competencias hacia el exterior, yendo la norma más allá de lo establecido por el propio texto constitucional en artículos como el 149.1.3 CE, 149.1.10 CE o 149.1.16 CE. En este sentido, la parte recurrente califica de *exceso competencial* lo contenido en los artículos 14 y 17 a 33 de la Ley 2/2014, considerando que se atribuye al Estado competencias para las relaciones exteriores en aquellos sectores de actividad en que no las tiene en el orden interno (citando para su argumentación las SSTC 165/1994, 31/2010, 80/2012 y 110/2012).

Otra de las cuestiones relevantes puestas de manifiesto en el recurso de inconstitucionalidad es la dicotomía entre el principio de unidad de acción en el exterior *versus* la posibilidad del Estado para coordinar las actuaciones de las Comunidades con proyección hacia el exterior. A juicio del recurrente, lo establecido en la Ley excede claramente las labores de coordinación de la acción exterior que le corresponde al Estado, llegando incluso a calificar lo recogido en la Ley a este respecto como injerencia desproporcionada y vulneración de la autonomía de los ejecutivos autonómicos.

Además, el recurso cuestiona la articulación de la estrategia de acción exterior en manos del Estado tal y como se recoge en los artículos 34 y 35 de la Ley, al considerar que la aceptación previa por el Estado de las acciones a llevar a cabo en el exterior por las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias supone en realidad la injerencia e intervención del Estado en aquello que no le corresponde. También, considera la parte recurrente que la elaboración de un informe anual de acción exterior –contemplada en el artículo 37 de la Ley– supone el menoscabo de los mecanismos de coordinación de política exterior tales como el Consejo, el Consejo ejecutivo y el

Grupo de Emergencia Consular, reconocidos en los artículos 38, 39 y 40 de la propia Ley 2/2014.

Ante los argumentos esgrimidos por el Gobierno autonómico de Canarias, el Pleno del Alto Tribunal acordó en febrero de 2015 la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad contra dos apartados y veinticinco artículos completos de la Ley 2/2014. Ante la admisión a trámite del recurso, la Abogacía del Estado se personó en el procedimiento y presentó alegaciones instando a su desestimación.

El escrito de la Abogacía rebate todos los argumentos esgrimidos por el recurrente, centrando la cuestión en la defensa de la capacidad reconocida al Estado para coordinar las relaciones internacionales (*vid.* STSTC 165/1994 y 31/2010), y siendo su configuración en la Ley compatible con la proyección hacia el exterior de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, sin que exista injerencia alguna al respecto. Así, el Abogado del Estado no considera que la Ley 2/2014 imponga una acción exterior común, sino más bien establece mecanismos para evitar contradicción entre la acción del Estado y la de las Comunidades Autónomas en el exterior, de ahí que exista la necesidad de coordinar actuaciones en virtud del principio de lealtad institucional entre Administraciones. Finaliza su escrito de alegaciones considerando prematuro y, por tanto, poco predecible que la Ley acabe suponiendo de hecho una limitación de la acción exterior para las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional, en su pronunciamiento, agrupa en dos bloques los artículos objeto de recurso por el Gobierno de Canarias en función de si el recurrente esgrime vicios concretos o no de inconstitucionalidad. El Alto Tribunal desecha, sin pronunciarse sobre lo recurrido, aquellas pretensiones del Ejecutivo canario sobre los preceptos a los que no vincula vicios concretos, y ello porque la «pretensión de impugnación global carente de razones suficientemente desarrolladas» resulta contraria a la doctrina seguida por el propio Tribunal (*vid.* por todas STC 31/2016, de 18 de febrero, FJ 2). En cambio, respecto al segundo grupo diferenciado de artículos recurridos, el TC entiende que sí existe la carga argumental mínima exigible para pronunciarse.

El *punctum dolens* de la Sentencia se centra en la definición del contenido esencial de las relaciones internacionales en el marco del artículo 149.1.3 CE y clarificar la incidencia en el exterior de las competencias autonómicas. Así, el TC sintetiza en la sentencia su propia doctrina sobre la reserva a favor del Estado del 149.13 CE, destacando el *ius contrahendi* y el *ius legationis* como algunos de los elementos esenciales de su contenido; y limitando la acción de las Comunidades Autónomas a todo aquello que no origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros –esto es: el *ius contrahendi*– (*vid.* STC 165/1994).

Sobre la función coordinadora del Estado a la hora de establecer las relaciones con terceros Estados, el TC aclara que ello no implica la imposición de una acción exterior concreta ni común para las Comunidades Autónomas; pero sí le corresponde al Gobierno la tarea de ordenar y coordinar la política exterior del Estado (*vid.* STC

45/1991), por cuanto a través de ella se ponen en juego los intereses como país en la esfera internacional. Así mismo, reitera el Alto Tribunal que la coordinación de la acción en el exterior no implica un control jerárquico o subordinación del Estado sobre las Comunidades Autónomas, «siempre que no supongan la emanación de órdenes concretas [...], agotando su propio ámbito de decisión autónoma» (*vid.* STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6). Una facultad de coordinación y dirección necesaria para definir las líneas estratégicas y que no provoquen una actuación fragmentada en el ámbito internacional (*vid.* por todas STC 80/2012, de 18 de abril), al amparo del artículo 149.1.3 CE en relación con el 97 CE, sin que exista por ello exceso competencial. En este sentido, el TC tampoco aprecia reproche de inconstitucionalidad la exigencia de elaborar un «Informe Anual de Acción Exterior», como establece el artículo 37 de la Ley 2/2014.

Finalmente, el Pleno del Tribunal Constitucional falla el 28 de abril de 2016 desestimando el recurso planteado por el Gobierno canario, con la emisión de un voto particular del magistrado Juan Antonio Xiol Ríos al que se adhiere el también magistrado Fernando Valdés Dal-Ré y que, por su interés, merece mención en este comentario.

El voto particular se centra no en la discrepancia con el fallo de la sentencia, sino en su fundamentación jurídica, al entender que la tesis mayoritaria del Tribunal se ha apoyado en la concepción clásica de las relaciones internacionales reflejada en el texto constitucional, sin conectar el concepto originario con la propia realidad política y social. Es más, la identificación entre «política exterior» y «relaciones internacionales», a juicio del magistrado, supone recurrir a una arcaica asimilación que ya fue desechada en la STC 165/1994. Por otro lado, insiste en que la facultad de coordinación no es general ni preventiva, sino la necesaria para evitar disfunciones o contradicciones en el desarrollo de la política exterior si éstas se detectan, lo que implica el respeto de competencias autonómicas por parte del Estado. Además, indica que el desarrollo de la acción exterior no es un título competencial, sino «una herramienta al servicio de sus ámbitos competenciales materiales» –de las CCAA–, recogiendo en los estatutos de autonomía algunas de estas competencias con proyección al exterior y que, en modo alguno, han merecido reproche del Alto Tribunal, pasando a formar parte del bloque de constitucionalidad. En todo caso, y con las matizaciones introducidas en su voto particular, el magistrado Xiol Ríos ratifica el sentido del fallo, es decir: la desestimación del recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias.

José Luis MATEOS CRESPO

Licenciado en Derecho y estudiante de Doctorado en la Universidad de Salamanca
joseluismateoscrespo@gmail.com