

U) ACCIÓN EXTERIOR AUTONÓMICA E COOPERACIÓN PARA O DESENVOLVEMENTO

Estudo preliminar.

Carmen M^a Salgueiro Moreira

1.- Acción exterior autonómica.

O artigo 149.1.3^a CE atribúe ao Estado competencia exclusiva en materia de relacións internacionais.

Agora ben, non cabe unha concepción maximalista desta competencia estatal que leve a excluir toda actuación autonómica con proxección exterior. Neste sentido, a partir da pronta doutrina constitucional que afirmou que *“no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya solo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”* (STC 165/1994, do 26 de maio), o Tribunal Constitucional ten abordado en diversas ocasións a relación existente entre as actividades das Comunidades Autónomas con proxección exterior e o alcance da competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais. Resulta ilustrativa ao efecto a síntese recollida na STC 46/2015, do 5 de marzo, a teor da cal:

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

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

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (ius contrahendi), a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho



internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

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

E, no que atinxe aos elementos que permiten perfilar a competencia estatal de coordinación que corresponde ao Estado co fin de garantir os obxectivos de política exterior, procede traer a colación o disposto na STC 85/2016, do 28 de abril, conforme a cal a dita competencia estatal:

"(...) presupone, lógicamente, la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas, competencia que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue 'a tal grado de desarrollo' que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas.

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

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

Así, ya en Sentencias como la STC 80/2012, de 18 de abril, reconocimos que la dimensión internacional de algunas actividades (...) tiene incidencia en la acción exterior del Estado, de forma que, aunque se trate de actividades sobre materia de competencia autonómica: 'Los intereses que se ven afectados como consecuencia de

la necesidad de atender a la imagen internacional del Estado español ... y sus consiguientes efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado.”

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

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

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

Como outros pronunciamentos posteriores do Tribunal Constitucional na materia poden citarse os contidos nas SSTC 228/2016, do 22 de decembro; 77/2017, do 21 de xuño; 102/2017, do 20 de xullo; 87/2019, do 20 de xuño; 135/2020, do 23 de setembro; ou na máis recente STC 36/2021, do 18 de febreiro,

En suma, as Comunidades Autónomas poden levar a cabo accións con proxección exterior, se ben o respecto á orde constitucional de distribución de competencias esixe que se trate de accións “*circunscritas al ámbito de sus competencias y para la promoción de sus intereses*” (STC 228/2016, do 22 de decembro), sen invadir nin perturbar as competencias do Estado (singularmente a prevista no artigo 149.1.3ª da Constitución española) nin a dirección da política exterior que corresponde ao Goberno estatal segundo o artigo 97 da CE.

Por outra banda, ha de terse en conta que a doutrina constitucional relativa ás relacións internacionais se proxecta tamén sobre as relacións supranacionais no seo da Unión Europea se ben procede efectuar unha mención específica a esta materia ante o abundante número de decisións do Tribunal Constitucional neste eido, das que cabe salientar, en especial, as seguintes consideracións:

a) O Dereito Comunitario non integra, en virtude do artigo 96.1 CE, o canon de constitucionalidade baixo o que han de examinarse as leis, de maneira que a eventual infracción da lexislación comunitaria europea por leis ou normas estatais ou autonómicas posteriores, non convirte en litixio constitucional o que só é un conflito de normas infraconstitucionais que ha de resolverse no eido da xurisdicción ordinaria (STC 28/1991, do 14 de febreiro). O anterior non é óbice, sen embargo, para a necesaria interpretación das disposicións legais de xeito acorde

coas esixencias do Derecho comunitario (SSTC 84/2015 , do 30 de abril, ou 152/2020, do 22 de outubro).

b) O Dereito Comunitario non afecta ao reparto interno de competencias (por todas, SSTC 252/1988, do 20 de decembro; 236/1991, do 12 de decembro; 79/1992, do 28 de maio; 80/1993, do 8 de marzo; 67/1996, do 4 de abril; 148/1998, do 2 de xullo; 45/2001, do 15 de febreiro; ou 58/2015, do 18 de marzo), sen prexuízo de que o Tribunal Constitucional teña sinalado que, para o axeitado encadramento de normas vinculadas ao Dereito comunitario, prestar atención a como se ten configurado unha institución pola normativa comunitaria "*puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial*" (SSTC 13/1998, do 22 de xaneiro; 104/2013, do 25 de abril, ou 161/2014, do 7 de outubro).

c) O Tribunal Constitucional ten recoñecido a peculiaridade do ordenamento comunitario e o lexítimo interese das Comunidades Autónomas no seu desenvolvemento e seguimento. Como sinala, neste sentido, a STC 165/1994, do 26 de maio:

"(...) el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria (...)"

Sobre esta materia tamén é de interese a análise efectuada na STC 31/2010, do 28 de xuño.

d) A execución do Dereito comunitario corresponde a quen materialmente ostente a competencia, segundo as regras de Dereito interno, posto que non existe unha competencia específica para a execución do Dereito comunitario. Como recorda, neste sentido, a recente STC 74/2021, do 18 de marzo:

"(...) la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias' (por todas, SSTC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4, y STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 5). En otras palabras, 'no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario' (STC 141/1993)" (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14)» (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6) (...)"

Para rematar con este apartado, cabe indicar que, entre os textos normativos estatais con incidencia na materia que nos ocupa, é obrigada a cita da Lei 2/2014, do 25 de marzo, da Acción e do Servizo Exterior do Estado, e da Lei 25/2014, do 27 de novembro, de Tratados e outros Acordos Internacionais.

2.- Cooperación para o desenvolvemento.

En relación coa cooperación para o desenvolvemento, nin a CE nin o EAG fan expresa mención a esta materia na medida na que as actuacións dos poderes públicos destinadas á cooperación para o desenvolvemento constitúen exercicio das súas competencias noutras materias cunha proxección exterior. En efecto, como salientaba a exposición de motivos da hoxe derogada Lei 23/1998, do 7 de xullo, de cooperación internacional para o desenvolvemento, esta constitúe un aspecto fundamental da acción exterior que ten a súa orixe na declaración contida no preámbulo da Constitución española, no que se proclama a vontade da nación española de colaborar no fortalecemento dunhas relacións pacíficas e de eficaz cooperación entre todos os pobos da Terra. Trátase, polo tanto, dunha manifestación da proxección exterior de competencias autonómicas (singularmente, aínda que non exclusivamente, das relativas á asistencia social e á promoción do desenvolvemento comunitario previstas, no caso da Comunidade Autónoma galega, no artigo 27, números 23 e 24, do EAG) nun eido específico, que ha de desenvolverse dentro do necesario respecto ás competencias estatais, sendo aplicable, neste punto, á doutrina xeral antes exposta sobre a acción exterior das Comunidades Autónomas. Neste sentido, aa vixente Lei 1/2023, do 20 de febreiro, de Cooperación para o Desenvolvemento Sostible e a Solidariedade Global, recoñece expresamente a cooperación para o desenvolvemento realizada desde as Comunidades Autónomas e as entidades locais (artigos 35 e seguintes).

Entre a normativa estatal na materia cabe citar, ademais da lei mencionada, o Real decreto 519/2006, do 28 de abril, polo que se establece o Estatuto dos cooperantes.

Pois ben, no contexto competencial analizado en materia de acción exterior autonómica e cooperación para o desenvolvemento, o principal texto normativo autonómico na materia vén constituído pola recente Lei 10/2021, do 9 de marzo, reguladora da acción exterior e da cooperación para o desenvolvemento de Galicia, que se recolle nesta obra.

Para rematar, cabe indicar que no mesmo apartado relativo á acción exterior autonómica se inclúe outro texto legal, por razóns de conexión, que é a Lei 7/2013, do 13 de xuño, da galegüidade. Respecto desta lei ha de partirse da previsión contida no artigo 7 EAG conforme a cal:

“Artículo 7.

Uno. Las Comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su gallegüidad entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo gallego. Una ley del Parlamento regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de aquel reconocimiento a dichas Comunidades que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos.

Dos. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Estado español que para facilitar lo dispuesto anteriormente celebre los oportunos tratados o convenios con los Estados donde existan dichas Comunidades.”

En cumprimento deste mandato ditouse a Lei 4/1983, do 15 de xuño, de recoñecemento da galegüidade, que foi derogada pola vixente Lei 7/2013, do 13 de xuño, da galegüidade. Como

sinala a exposición de motivos desta lei, o desenvolvemento social, económico e político, a globalización económica, a integración dos Estados en estruturas supranacionais, o desenvolvemento e o fortalecemento da sociedade civil, a importancia das tecnoloxías da información e da comunicación así como a promulgación das Leis estatais 40/2006, do 14 de decembro, do Estatuto da cidadanía española no exterior, e 52/2007, do 26 de decembro, pola que se recoñecen e amplían dereitos e se establecen medidas a favor de quen padeceu persecución ou violencia durante a Guerra Civil e a Ditadura, configuraron unha nova realidade no ámbito da galegidade que debía ser integrada nun novo marco normativo actualizado, que é recollido na 7/2013, do 13 de xuño, cuxo texto se inclúe nesta obra¹.

¹ A Lei 52/2007, do 26 de decembro, foi derogada pola Lei 20/2022, do 19 de outubro, de Memoria Democrática.