

TRIBUNA | DERECHO La autora denuncia que la red exterior catalana se ha configurado como una estructura propia de un sujeto de Derecho internacional.

Delegaciones catalanas al desnudo

ARACELI MANGAS MARTÍN

NUESTRA CONSTITUCIÓN, como sucede en la gran mayoría en los Estados, no abre las relaciones internacionales a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), aunque una leal y limitada acción exterior no les debe ser vedada. Pero los Estatutos de Autonomía del pasado siglo dieron un giro para sortear el texto constitucional. Todos, a pesar del rechazo constitucional expreso, durante su elaboración incluyeron el deber de informarles sobre los Tratados que el Estado tiene proyectado concluir. También incluyeron por lógica interna su derecho a desarrollar y ejecutar directamente el derecho de la UE en el marco de sus competencias. Sin embargo, ningún Estatuto incluyó la representación directa desde el exterior con carácter permanente. Poco a poco.

Cuando se produjo el ingreso de España en las Comunidades Europeas (1986), muchas CCAA tenían, por la vía de los hechos consumados, una oficina en Bruselas para defender sus intereses. Éstas fueron declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en 1994, si bien estableció condiciones geopolíticas (contexto de integración como ámbito interno –muy correcto–) y límites sustantivos que se fueron olvidando. Las CCAA solo se acuerdan de la parte complaciente de las sentencias y olvidan el resto, como las condiciones y límites. Es lo que tiene complementar la Constitución vía jurisprudencia creativa del TC. Facilita la efectividad. También el Estado olvidó esos límites y contexto. Es lo que tiene no explicitar los cambios en la Carta Magna mediante reformas civilizadas y dejarlas al albur de las farragosas sentencias del TC.

Abierta la espita de la representación autonómica en el exterior, aunque sólo para la presencia en Bruselas, el Gobierno Aznar decidió abrir de par en par la puerta a la representación exterior autonómica en la Ley 6/1997 (art. 36.7). Delegaciones *urbi et orbe*. Mediante una ley ordinaria se bordeaba a la esquivia Constitución y se brincaba sobre resultados rechazados durante el debate cons-

titucional, ni tan siquiera previstos en los Estatutos catalán o vasco; además, sin condiciones ni procedimiento de autorización: diplomacia asilvestrada bendecida por el Es-

El reconocimiento de un Estado puede hacerse por el establecimiento de relaciones diplomáticas; no lleguemos a ese punto

tado sin recurrir a la Ley Orgánica para delegar competencias estatales (art. 150.2). Primero, el político y su partido; lo último, el respeto a la Constitución.

El siguiente asalto fueron las reformas estatutarias de 2006. En el Estatuto de Cataluña de 2006 se estableció una base jurídica general de presencia exterior y parecido imitaron otros Estatutos reformados entonces. Los preceptos sobre las delegaciones en el exterior no fueron objeto de recurso del Partido Popular ante el TC (STC de 31/2010, de 28 de junio de 2010). No iban a dejar mal a Aznar.

En 2008 comenzó la creación de las Delegaciones en el exterior. En 2012, escenificado el desafío soberanista, la Generalitat creó DIPLOCAT (Consejo para la Diplomacia

Pública de Cataluña). No fue impugnado por el Gobierno de Rajoy ni por la oposición.

Más munición para la estatalidad. La Ley 2/2014 de la Acción y del Servicio Exterior se aprobó en plena ruptura del gobierno catalán con el Estado (etapa Margallo-Rajoy). Esa Ley estatal proclama a las CCAA como «sujetos de la acción exterior» del Estado. La Ley facilita la creación de Oficinas autonómicas en el exterior, se hayan previsto o no en el Estatuto. No exige más que un informe –no vinculante– sin un plazo razonable. No hay sistema de control ante un desbordamiento; o de asegurar el principio de unidad de acción, el de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la adecuación al orden competencial. El incumplimiento autonómico sólo puede dar lugar a la larga e inútil impugnación por el Estado ante los tribunales ordinarios. Hechos consumados. El legado de esta época: facilidades para la suave estatalidad. Es urgente, ya, la reforma de la Ley estatal para evitar el punto de no retorno.

El Gobierno catalán replicó con su propia Ley 16/2014 de acción exterior en una actitud, ya clara, de consumir estructuras paralelas propias de Estado. Construir un Estado al amparo del principio de efectividad: los *facta concludentia* ante el mundo por la pasividad del Estado matriz que tolera la emergencia de un nuevo Estado paralelo. La Ley catalana fue objeto de recurso ante el TC (sentencia 228/2016). El TC fue muy complaciente –siempre lo fue con las CCAA– con las proclamas propias del Estado paralelo que alzaba Cataluña: «estrategia exterior del país», «una red suficiente y eficaz de unidades de representación en el exterior», todo el aparatage de la administración exterior catalana... Al TC le pareció bien que no hubiera referencia a la sujeción de la política exterior y estrategias del Gobierno de la Nación. Al menos reaccionó el TC anulando algunas disposiciones, como la que facultaba al Govern para apoyar procesos de independencias en otros Estados y el reconocimiento de nuevos sujetos internacionales, competencia exclusiva de todo soberano. Pero esa Ley llegó a los gobiernos de todo el mundo tal como se aprobó y no como se pellizcó por el TC. Cataluña se ha presentado ante el mundo como una entidad que se representa a sí misma sin que pase nada. Y se siguieron abriendo entre 2014-2016 una decena de delegaciones en Estados varios y ante organizaciones internacionales. No las impugnaron el Gobierno del PP ni la oposición.

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, con el nuevo gobierno catalán, se restablecieron con rapidez y se ampliaron para fortalecer su tejido de estatalidad basado siempre en el principio de efectividad. Al menos, el ministro Borrell ordenó la impugnación contencioso-administrativa de las que abrieron por no solicitar el informe (lo pidieron, pero con 24 horas de antelación: mala fe y hechos consumados). Casado en el debate televisivo no dijo la verdad, o la desconocía.

El Govern aprobó en junio de 2019 el *Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la UE 2019-2022*, suspendido cautelarmente por el TC el 30 de octubre de 2019 (no anulado, como dijo Sánchez en el debate). En ese plan enloquecen: «Cataluña pertenece a la Unión Europea». Mentira estilo Goebbels. Proponen alianzas con gobiernos extranjeros, contactos y propaganda masiva con los *creadores de opinión* extranjeros... Incluyen competencias varias veces declaradas inconstitucionales por el TC. Mienten diciendo que Cataluña participa en la renovación de las instituciones de la UE, cuando sólo es posible desde la membresía. El contenido del Plan presenta clara inconstitucionalidad al invadir competencias del Estado.

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. Les preocupa 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 apli-

cación del art. 155 CE, es una garantía de franquicia para la autonomía rebelde; la conservación de la democracia y el Estado de derecho sólo permite acciones temporales y excepcionales. Por el contrario, la rebeldía puede ser constante e ilimitada. El Estado está indefenso, sin medios proporcionados; sólo cuando está noqueado (art. 155 CE). El TC 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.

EN UN CLIMA de lealtad, las disposiciones estatutarias sobre acción exterior no tendrían 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 o al contencioso-administrativo para cada actuación programada con metas políticas de independencia es inviable para solventar actuaciones asilvestradas de una autonomía en clara desobediencia sistémica.

Hay en el Govern 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 interés general. La reapertura y apertura masiva de nuevas Delegaciones va más allá de la defensa de intereses ligados a sus competencias. El objetivo de emplear todos los medios a su alcance para la llamada internacionalización del *procés* es en claro perjuicio de la política exterior del Estado –competencia exclusiva del Gobierno de la Nación, art. 97CE– y del normal desarrollo de las relaciones internacionales de España.

Claro que no son embajadas formalmente, pero crean una apariencia de Estado paralelo. El Gobierno de España, por fin, reconoce que las delegaciones están «transmitiendo en el exterior la idea de que Cataluña goza en el ámbito constitucional interno español de un estatuto ju-



RAÚL ARIAS

rídico privilegiado en materia de acción exterior». Como dice el Gobierno, gracias al ministro Borrell y a su Asesoría Jurídica Internacional, al solicitar la nulidad del Plan: «Como es bien sabido, desde 2012 la Generalitat se halla en estado de rebeldía institucional». La red exterior catalana se ha configurado como una estructura propia de un sujeto de Derecho internacional.

Si seguimos poniendo alfombra roja, el mundo exterior reconocerá lo que es efectivo, normal y tolerado por nosotros. 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.

Araceli Mangas Martín es académica de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y catedrática de Derecho Internacional de la UCM.