

Aspectes jurídics i institucionals de l'acció exterior de Catalunya

PLA DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA

Document de treball

Núm. 4 - juny de 2009



Patronat
CatalunyaMón



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
Afers Exteriors i Cooperació

El Pla de l'acció exterior de Catalunya és un projecte promogut per Afers Exteriors i Cooperació del Govern de la Generalitat de Catalunya que ha estat encarregat al Patronat Catalunya Món.

L'elaboració del Pla està dirigida per Santiago J. Castellà, professor de dret internacional públic i relacions internacionals i vicerector de Relacions Externes de la URV. En l'elaboració d'aquest document de treball hi ha participat tot l'equip directiu i tècnic del Patronat Catalunya Món.

Afers Exteriors i Cooperació ha encarregat al Patronat Catalunya Món l'elaboració del Pla de l'acció exterior de Catalunya, un instrument polític per planificar estratègicament el conjunt de l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya. L'objectiu d'aquest Pla és incrementar i millorar la coordinació de les diferents polítiques i dels diversos actors que intervenen en l'acció exterior de Catalunya, per tal que suposin un motor real per a la internacionalització de la societat catalana, del seu teixit econòmic, empresarial, universitari i intel·lectual, del conjunt d'entitats i agents socials, i, en definitiva, del país.

Aquest projecte s'ha iniciat amb una clara voluntat de transversalitat i d'integració de les aportacions del conjunt d'actors que tenen un paper en l'acció exterior i la internacionalització del país. Amb aquest objectiu s'han endegat múltiples iniciatives de debat, reflexió i intercanvi d'idees i experiències per tal d'assolir un document amb el màxim de consens que creï bases intel·lectuals sòlides i de futur.

Una d'aquestes iniciatives és una sèrie de sessions de treball especialment destinades a fer una anàlisi en profunditat d'alguns dels marcs de referència i temes clau per a aquest Pla. El document que teniu entre les mans és el resultat de la quarta d'aquestes sessions de treball, que va reunir ponents de primer nivell amb l'objectiu de discutir els aspectes jurídics i institucionals de l'acció exterior.

A continuació trobareu una relatoria dels temes tractats i informació de referència. Espero que us sigui útil i us porti nous elements d'anàlisi sobre el posicionament de Catalunya al món.

Roser Clavell i Soldevila

Viceconsellera d'Afers Exteriors i Cooperació
Secretària General del Patronat Catalunya Món

Programa

*Palau Centelles – Seu del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya
(Baixada de Sant Miquel, 8, Barcelona)
13 de maig de 2009*

MATÍ

9.00h Sessió Inaugural

- HBLE SR. JOSEP-LLUÍS CAROD-ROVIRA, vicepresident del Govern de la Generalitat de Catalunya
- HBLE SRA. ROSER CLAVELL, viceconsellera d'Afers Exteriors i Cooperació i secretària general del Patronat Catalunya Món
- DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Pla de l'acció exterior de Catalunya

9.15h Presentació de la sessió de treball

- DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Pla de l'acció exterior de Catalunya
- DR. XAVIER PONS, catedràtic de dret internacional públic i relacions internacionals de la Universitat de Barcelona
- DR. EDUARD SAGARRA, advocat i professor de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona i ESADE

9.45h L'acció exterior de l'Estat i l'acció exterior de les comunitats autònomes

- DR. ANTONIO REMIRO BROTONS, catedràtic de dret internacional públic de la Universitat Autònoma de Madrid

10.15h El marc constitucional i estatutari de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya

- DR. ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, catedràtic de dret constitucional i degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona
- DRA. MERCÈ CORRETJA TORRENS, professora de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i cap de l'Àrea de Desenvolupament Estatutari de l'Institut d'Estudis Autònoms

11.00h Debat

12.00h La coordinació de l'acció exterior autonòmica amb l'acció exterior de l'Estat

Presentació per part del SR. ALBERT MORENO, assessor en matèria internacional del Departament de la Presidència

- SR. ANTONIO COSANO PÉREZ, secretari general tècnic del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació

12.30h L'Estat autonòmic i l'acció exterior als trenta anys de la Constitució

Presentació per part de l'HBLE SR. JOSEP-LLUÍS CAROD-ROVIRA, vicepresident del Govern de la Generalitat de Catalunya

- EXCM. SR. MIQUEL ROCA JUNYENT, advocat

13.00h La Unió Europea com a objecte de l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya

Presentació per part del SR. MANEL CAMÓS GRAU, director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona

- SRA. CRISTINA GALLACH, portaveu de l'alt representant de la Unió Europea per a la Política Exterior i de Seguretat Comuna

13.30h Debat

TARDA

15.30h Les oficines a l'exterior de la Generalitat de Catalunya: qüestions jurídiques que es plantegen

- DRA. LAURA HUICI SANCHO, professora agregada de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona

16.00h La cooperació regional i transfronterera: el cas de Catalunya

- DRA. SUSANNA BELTRÁN GARCÍA, professora agregada de dret internacional públic de la Universitat Autònoma de Barcelona

16.30h La participació d'entitats subestats en Organitzacions Internacionals

- DR. XAVIER PONS RAFOLS, catedràtic de dret internacional públic i relacions internacionals de la Universitat de Barcelona

17.00 h Debat

18.00 h Cloenda

- DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Pla de l'acció exterior de Catalunya
- SR. JOSEP MANUEL BARBERÀ, director del Patronat Catalunya Món
- HBLE. SR. PERE JOVER I PRESA, president del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

Aspectes jurídics i institucionals de l'acció exterior. Relatoria i conclusions

L'objecte de la sessió de treball es va centrar en l'anàlisi dels aspectes jurídics i institucionals de l'acció exterior de les comunitats autònomes, i particularment de la Generalitat de Catalunya, sense obviar l'evident dimensió política subjacent. Així, en les paraules inaugurals de la sessió es va manifestar la voluntat política del Govern de la Generalitat de potenciar l'acció exterior, en compliment també del mandat estatutari. Al llarg de la sessió de treball es va posar de relleu aquesta vocació de Catalunya d'incidir en l'agenda internacional i de defensar en l'àmbit internacional els seus interessos, interessos que poden ser econòmics i culturals o, també, purament polítics. Així mateix, es va posar de manifest la necessitat d'una permanent, mútua i lleial col·laboració entre el Govern de l'Estat i el Govern de la Generalitat.

El document que es presenta s'estructura en dos apartats: el primer aborda la dimensió més general, de caràcter juridicopolític; i, un segon, més extens, analitza els aspectes juridicoconstitucionals i estatutaris així com diverses reflexions i suggeriments operatius en la vessant més institucional-organitzativa de l'acció exterior.

- I -

1. Una primera consideració que va ser repetida per pràcticament tots els experts que van intervenir fou **l'afirmació contundent que la Generalitat de Catalunya no sols pot fer, sinó que ha de dur a terme una acció exterior**. El plantejament més bàsic a aquest respecte fou considerar que la Generalitat ha de mantenir una acció exterior, perquè també ho fa qualsevol altre entitat pública o privada. Així, per exemple, si les empreses i altres ens privats, o les universitats, els ajuntaments o altres entitats públiques despleguen una acció o una projecció exterior, la Generalitat de Catalunya també l'hauria de dur a terme; o que si una agència de viatges catalana té, per exemple, el dret d'instal·lar-se i actuar en un altre país, no tindria sentit que la institució que té la màxima responsabilitat en l'àmbit del turisme a Catalunya no pogués fer-ho; o que no es

pot demanar a les empreses que, en un món globalitzat, busquin mercats o inversions a l'exterior i no tinguin el suport i l'acompanyament de l'Administració de la Generalitat.

Amb aquesta perspectiva, es va afirmar que l'acció exterior de la Generalitat ha d'incloure el deure que té d'assumir la defensa dels ciutadans de Catalunya pel que fa a l'exercici i la defensa dels seus drets i llibertats. Si la millor manera de fer-ho passa per signar un acord amb un organisme internacional, un altre estat o una altra institució amb personalitat jurídica d'un altre país, o bé per obrir una delegació en un altre estat, no hi ha d'haver cap dubte que la Generalitat ho pot fer i ho ha de fer.

2. De manera més sintètica, **es va afirmar que l'acció exterior de la Generalitat de Catalunya deriva de la pròpia autonomia política** i que és una institució amb personalitat jurídica tant a l'interior com a l'exterior del país. D'aquí es deriva que la seva capacitat d'actuació en matèria d'acció exterior no hagi de tenir límits, i que posar-los significaria qüestionar la pròpia personalitat jurídica de la institució de manera molt reduccionista. Així doncs, moltes vegades s'hauria d'actuar de manera més agosarada, sense autolimitacions acomplexades, perquè la Generalitat de Catalunya té tot el dret de projectar la seva personalitat jurídica al món. La seva capacitat per ser-hi present ha de ser il·limitada per definició, ja que limitant-la, s'acabaria qüestionant la mateixa personalitat jurídica de la institució, aspecte que cal aprehendre com un tot no parcel·lable.

Tanmateix, també s'afirmava que, a partir d'aquesta premissa, cal determinar necessàriament com s'ha de fer, amb quin nivell de cooperació amb el Govern de l'Estat, a través de quins tipus d'acords, en quin marc jurídic i amb quins procediments institucionals. Apareixia així una doble dialèctica: **afirmada l'acció exterior de les comunitats autònomes, aquesta s'ha d'entendre dins del marc constitucional i subjecta al principi de mútua lleialtat institucional amb el Govern de l'Estat.** Cal, per tant, buscar els mecanismes de cooperació multilateral necessaris perquè aquesta acció sigui operativa. Aquí resideix, precisament, un dels elements essencials que va aparèixer al llarg de tota la sessió de treball.

Així, doncs, no té sentit que les comunitats autònomes no puguin tenir una acció exterior si altres entitats públiques o privades ho poden fer. Efectivament, però, **si la projecció**

exterior d'una comunitat autònoma presenta problemes polítics i jurídics és perquè, precisament, aquestes són Estat, i, per tant, l'acció exterior de les comunitats autònomes com a parts integrants de l'Estat pot entrar en competència amb l'acció i la política del Govern de l'Estat.

En aquest sentit, es va indicar també que cal adaptar-se a l'evolució del temps i de la societat i que aquesta adaptació fa que no es pugui tancar el mapa autonòmic, perquè el seu procés ha de poder créixer i evolucionar en paral·lel a aquesta evolució política, social i econòmica, que es dona tant en l'àmbit autonòmic i estatal com, particularment, en l'internacional. Així, es va insistir en el fet que no és que uns demanin i els altres concedeixin de manera més o menys generosa; el concepte és un altre. **És el concepte d'un Estat organitzat en comunitats autònomes que acull i projecta cap a l'exterior una societat oberta i moderna, no ancorada en centralismes decimonònics ni en nacionalismes excloents.**

3. Es va afirmar també que l'activitat internacional de les comunitats autònomes és habitual, com també ho és en altres estats compostos o, fins i tot, unitaris, on els ens subestats volen assumir el seu rol en aquest àmbit. S'ha de tenir en compte que l'acció exterior de la Generalitat no neix a partir de l'Estatut del 2006, sinó que ja fa trenta anys que es duu a terme de manera consolidada i contínua, generant poca conflictivitat. **El nou Estatut d'autonomia realitza, en aquest sentit, una operació de consolidació jurídica, a escala estatutària, d'una pràctica prou extensa i que s'ha de considerar plenament consolidada i, a l'ensem, desenvolupa noves possibilitats de l'acció exterior de la Generalitat.** Al mateix temps, si es concep l'acció exterior de la Generalitat d'una manera dinàmica i evolutiva, resulta obvi que també s'ha de tenir en compte que s'haurà de coordinar, en allò que sigui necessari, amb l'acció exterior de l'Estat i, en aquest sentit, **s'han d'establir els mecanismes adequats de cooperació i col·laboració que garanteixin, al mateix temps, la unitat de l'acció exterior de l'Estat i l'estricta respecte de les competències en matèria d'acció exterior de la Generalitat de Catalunya, reconegudes a l'Estatut.**

Aquesta activitat exterior de les comunitats autònomes, la consolidació de les iniciatives i les pràctiques que es duen a terme d'ençà els estatuts d'autonomia de primera generació



(i les novetats al seu respecte que incorporen els nous) i la jurisprudència constitucional existent en aquest àmbit, que ha establert els límits de l'acció exterior de les comunitats autònomes però que, al mateix temps, ha matisat i limitat la competència exclusiva de l'Estat en l'àmbit de les relacions internacionals, ens ha situat en **un escenari en el qual la pràctica s'ha avançat a la regulació estatal dels mecanismes d'articulació i funcionament eficaç i coordinat de l'actuació de les diferents administracions.**

Tot reconeixent que els darrers estatuts d'autonomia obren noves oportunitats de projecció exterior i constitueixen un valor afegit a l'acció exterior de l'Estat, se subratllava la necessitat que hi hagi una coordinació i una actuació ordenada de totes les administracions públiques, **consensuant fórmules per integrar les comunitats autònomes en l'acció exterior de l'Estat i per promoure la coordinació interna entre les diferents administracions públiques territorials; es justificava aquest plantejament per raons d'eficàcia i eficiència en benefici dels interessos generals de l'Estat i del principi de la unitat d'acció a l'exterior i la seva coherència.** En aquest sentit, el secretari general tècnic del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació es va referir a la manca de regulació estatal en acció exterior i va fer pública l'existència d'una voluntat política per part del Govern de l'Estat per tal d'avançar en l'elaboració d'una futura llei de tractats i d'una futura llei d'acció i servei exterior.

4. L'autonomia política de les comunitats autònomes comporta que la seva acció exterior no s'hagi de limitar exclusivament a les seves competències, sinó que ha de venir marcada també pels seus interessos, ja siguin aquests polítics o econòmics, culturals o d'altres tipus. Es va subratllar, en aquest sentit, que l'acció exterior de la Generalitat no només està relacionada amb les competències que li atribueix l'Estatut, sinó que també s'ha de fonamentar en la defensa dels seus propis interessos, relacionats, per exemple, amb la projecció de la imatge institucional de la Generalitat o amb les col·lectivitats catalanes a l'exterior (per bé que alguns experts veuen difícil establir mecanismes de protecció a l'estranger només dels ciutadans espanyols amb veïnatge civil català). És a dir, la projecció exterior té una esfera més àmplia i no es limita exclusivament a les competències que pugui tenir una comunitat autònoma en virtut del seu Estatut i de la Constitució espanyola.

El fonament de l'acció exterior es troba, doncs, en la promoció dels seus propis interessos, per bé que, per exercir-la, s'han d'utilitzar els mitjans constitucionalment i competencialment legítims que tingui la comunitat autònoma. Així es deriva clarament de l'article 193.1 de l'Estatut, no impugnats davant el Tribunal Constitucional, en el qual s'estableix que «La Generalitat ha d'impulsar la projecció de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors». Els experts inferien d'aquesta disposició un **doblet plantejament**:

- **D'una banda, que l'acció exterior de la Generalitat abasta també els interessos de Catalunya en el seu més ampli i generós sentit, i,**
- **de l'altra, que els límits de la projecció exterior de la Generalitat s'han de situar en la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors,** entenent que aquesta no sols es deriva de l'article 149.1.3, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre les «relacions internacionals», sinó també d'altres títols competencials.

5. D'altra banda, també es va insistir en el fet que **hi ha una capacitat d'obrar en l'àmbit de l'acció exterior de la Generalitat que sí està relacionada directament amb les seves competències estatutàries.** En efecte, com passa en molts altres estats compostos o federals, els experts afirmaven que **les competències autonòmiques, per la seva pròpia naturalesa, tenen una dimensió exterior, que ha de ser projectada per la mateixa comunitat autònoma.** Ara bé, la Generalitat, i en general les comunitats autònomes, poden fer una acció exterior entesa no com una matèria més —perquè l'acció exterior no és pròpiament una matèria—, sinó com un àmbit o dimensió de l'específica atribució i actuació competencial i, per tant, no és necessària una transferència addicional de competències. Aquest aspecte ha quedat perfectament reflectit en el segon apartat de l'article 193 de l'Estatut de Catalunya que estableix que «La Generalitat té capacitat per a portar a terme accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat».



6. Es va subratllar també que hi ha una **clara diferència entre l'acció exterior de la Generalitat i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea**. En aquest darrer cas, **la UE es considera com un nivell d'administració més, és a dir, com un àmbit d'actuació interna**, atès que el dret comunitari està plenament integrat en l'ordenament jurídic intern dels estats membres i, per tant, en l'ordenament jurídic català. Així, la política de les comunitats autònomes a la Unió Europea s'ha de considerar com una política interna perquè aquesta té incidència en tots els àmbits i en cadascun dels ciutadans de Catalunya.

Des d'una altra perspectiva, l'acció exterior de la Generalitat s'ha d'inscriure en les línies i les tesis que promou la Política Exterior i de Seguretat de la Unió Europea (PESC). Aquesta política exterior s'estructura a partir de l'anomenada Estratègia Europea de Seguretat (adoptada l'any 2003 i actualitzada el 2008) basada en el consens, la multilateralitat, i la definició de prioritats i d'àrees i temes d'actuació. En aquest àmbit, precisament, la futura entrada en vigor del Tractat de Lisboa permetrà dotar la Unió Europea de mecanismes més eficaços en l'àmbit de la política exterior, amb la figura de l'alt representant per als Afers Exteriors i Política de Seguretat i la creació del Servei Europeu d'Acció Exterior.

7. Finalment, i des d'aquesta perspectiva més general, es va fer esment també al fet que **un dels trets definidors de la societat civil catalana és que manté, des de fa temps, una intensa activitat relacional de caràcter internacional que el procés de globalització, amb l'augment de les interaccions i del nombre de relacions que ha provocat, no ha fet més que incrementar**. Aquesta activitat cobreix diverses dimensions materials de l'acció exterior, des de la promoció econòmica i comercial fins a la diplomàcia cultural, passant pel compromís solidari amb els drets humans i el desenvolupament de tal manera que cal entendre l'actuació exterior de la Generalitat com una assumpció d'aquesta tradició. L'altra vessant d'aquesta dimensió la configura l'article 200 de l'Estatut d'autonomia quan estableix l'obligació de la Generalitat de promoure la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, la seva afiliació a entitats d'àmbit internacional.

8. Pel que fa al marc juridicoconstitucional, va ser considerada pels experts com una qüestió ja clarament resolta, especialment des de la sentència del 1994 del Tribunal Constitucional, ara ja fa quinze anys (STC 165/94, de 26 de maig), malgrat que hi havia una certa tendència contrària en la jurisprudència d'aquest Tribunal. En aquest sentit, **la constitucionalitat de l'acció exterior autonòmica es pot afirmar avui dia sense cap mena de reserves ni matisacions**, malgrat que l'atribució expressa a favor de l'Estat que opera l'article 149.1.3 de la Constitució, estableix les «relacions internacionals» com a competència exclusiva [a més, d'altra banda, del que estableix l'article 149.1.3, també està reservada a l'Estat la competència sobre el comerç exterior (149.1.10) i la competència sobre sanitat exterior (149.1.16)].

Tal com ha acabat afirmant el Tribunal Constitucional, no tota connexió exterior d'una matèria comporta que aquesta s'inclogui dins l'àmbit de l'article 149.1.3, i no es pot fer una interpretació expansiva que aniria en detriment de les competències autonòmiques. Aquesta és, doncs, la consideració central a retenir i, a aquest respecte, en la sessió de treball es va afirmar que el Tribunal Constitucional ha establert clarament en la seva jurisprudència uns elements positius i uns de negatius per tal de definir l'abast de la reserva estatal que opera l'article 149.1.3:

- Així, el Tribunal Constitucional ha definit uns elements positius considerant que, comunament, s'integra en el concepte o matèria de relacions internacionals «tractats, pau i guerra, reconeixement d'estats, representació exterior, responsabilitat internacional, etcètera.» (STC 153/1989 de 5 d'octubre). És precisament aquest «etcètera» el que resultava inicialment inquietant d'aquesta conceptualització en positiu, ja que en l'àmbit de la política exterior es podia interpretar de manera molt àmplia.
- Tanmateix, en la ja citada sentència clau del 1994, **el Tribunal Constitucional va definir uns elements, a títol de límits negatius a la capacitat exterior de les comunitats autònomes, tot establint que quedava fora de les seves possibilitats d'actuació tot allò que fos propi de la competència de l'Estat** i, en concret, que «s'han d'entendre limitades a aquelles que siguin necessàries o almenys convenients

per a l'exercici de les seves competències, no impliquin l'exercici d'un *ius contrahendi*, no originin obligacions immediates i actuals enfront de poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat i no generin responsabilitat d'aquest enfront d'estats estrangers, o organitzacions internacionals o supranacionals».

Aquesta delimitació, en definitiva, estableix clarament que les comunitats autònomes poden tenir una actuació exterior però aquesta no pot afectar les relacions entre subjectes internacionals regides pel dret internacional.

Malgrat aquesta delimitació i la consideració que és un tema ja resolt, aquesta delimitació no està exempta de problemes, ja que els límits concrets estan més difuminats i poden donar lloc a problemes específics. Per això es va insistir que tot plegat obliga a adoptar una perspectiva que no passi tant per acotar àmbits tancats com per actuar més en clau de col·laboració i cooperació amb el Govern de l'Estat; amb plena consciència de les possibles friccions i tensions polítiques, però de manera cooperativa.

9. Amb aquest marc legal delimitat pel Tribunal Constitucional, **el nou Estatut ha posat per escrit, i concretat en una norma amb rang de llei orgànica, una acció exterior que ha anat fent la Generalitat en els darrers anys per la via pràctica i sense cobertura estatutària, establint-ne els fonaments i l'abast i posant-hi uns límits.** Per bé que el nucli dur de regulació de l'acció exterior de la Generalitat estigui recollit en el capítol III del títol V, dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat, es va afirmar que no s'ha de considerar reduïda únicament a aquest nucli dur, ja que també trobem aspectes relatius a l'acció exterior en altres disposicions de l'Estatut com, per exemple, en el títol preliminar quan parla de col·laboració cultural i de promoció de la llengua catalana a l'exterior, i en diverses disposicions de l'extens títol de les competències de la Generalitat (ja sigui turisme, recerca, esports i lleure, etc.). Aquesta pluralitat de bases jurídiques reforça encara més l'actuació exterior de la Generalitat.

10. Es va fer referència **als acords de col·laboració que ha signat la Generalitat en els darrers anys i que tenen des de l'any 2006 la cobertura jurídica de l'article 195 de l'Estatut.** Aquest article estableix, essencialment, que per a la promoció dels

interessos de Catalunya, la Generalitat pot subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències. Després de subratllar la doble dimensió derivada de l'article 193 i que **situa l'acció exterior tant en l'àmbit de la promoció dels interessos com en el de l'exercici de les competències** —però indicant que l'article 195 situa els interessos emmarcats en les competències—, es va apuntar que **la novetat estatutària segueix generant molts dubtes jurídics, atès que continua sense quedar clara la naturalesa jurídica d'aquests acords de col·laboració**. Es va recordar, en aquest sentit, que *acords de col·laboració* no és el mateix que tractats o convenis internacionals i que aquests, tal com ha establert el Tribunal Constitucional, només els pot signar l'Estat com a subjecte de dret internacional. Així, resulta clar que cal distingir una figura jurídica de l'altra per tal de poder definir les competències de la Generalitat en aquest àmbit, però no se'n determina amb precisió l'abast i la naturalesa jurídica.

Els acords de col·laboració, **també anomenats *acords no normatius*, van ser objecte de discussió en el sentit que no tothom està d'acord en aquesta denominació, ja que, malgrat la seva imprecisa naturalesa jurídica, poden generar obligacions i, per tant, cal no considerar-los simplement *no normatius***. D'altra banda, més enllà de la nomenclatura utilitzada (protocols, acords de voluntat, convenis de col·laboració, etc.), el més important és com es delimiten i quins efectes tenen. En aquest sentit, com ja s'ha subratllat, **la sentència del Tribunal Constitucional 165/94 els delimita negativament establint, entre altres consideracions, que l'acció exterior de les comunitats autònomes no pot generar obligacions immediates per a l'Estat, ni generar responsabilitat internacional**. Així doncs, el nucli dur del debat va esdevenir la consideració de quin pot ser l'objecte dels acords de col·laboració i quin tipus d'obligacions poden generar. En aquest sentit, es va destacar que no són acords normatius sinó polítics, subscrits amb altres ens estrangers en matèries competència de les comunitats autònomes; no són, doncs, tractats internacionals perquè les comunitats autònomes no són subjectes de dret internacional i no disposen de *ius contraendis*. Tal com ha establert el Tribunal Constitucional, es pot considerar que són instruments polítics que només comprometen els signants, que no originen obligacions immediates sobre poders públics, que no incideixen en la reserva de competències de les relacions internacionals, que no generen responsabilitat de l'Estat enfront d'altres estats, i que no pertorben o condicionen la unitat d'acció de l'Estat a l'exterior.

Sense cloure el debat sobre l'abast i la naturalesa d'aquests acords, ateses les posicions contradictòries, cal apuntar dues observacions:

- El mateix article 195 de l'Estatut ja preveu, en relació amb els acords de col·laboració, que els òrgans de representació exterior de l'Estat prestaran el suport necessari a les iniciatives de la Generalitat, la qual cosa, junt amb les responsabilitats de coordinació de l'actuació exterior de les comunitats autònomes que corresponen al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i, concretament, a la seva Secretaria General Tècnica, pot permetre **resoldre conflictes sobre la base de la col·laboració i de la mútua lleialtat institucional**.
- Cal recordar que **els acords de col·laboració, a més de no tenir capacitat de compromís jurídic per a l'Estat, tampoc no poden perjudicar els eixos o les estratègies de la seva política exterior**, tal com ho va posar de manifest la sentència del Tribunal Suprem, de 10 de juny de 2008, per la qual, desestimant un recurs de cassació presentat pel Govern del País Basc, es confirmava la nul·litat d'un acord de col·laboració signat l'octubre del 2002 entre el Departament de Sanitat del Govern Basc, el Ministeri de Sanitat del Govern Federal del Kurdistan Sud (Iraq) i la Fundació Kawa. El criteri del Tribunal Suprem fou que, més que en relació amb el contingut material del conveni, sobre el qual no hi havia cap reserva, la inequívoca presa de posició sobre una concreta qüestió de política exterior, tal com la pretesa consideració del Kurdistan com una nació amb estat, podia portar a posicions difícils per a l'Estat espanyol en la seva política exterior respecte altres estats i, per tant, era motiu suficient de nul·litat.

11. Respecte de la participació en la competència estatal per subscriure acords i convenis internacionals, les noves disposicions de l'Estatut no constitueixen estrictament cap novetat, ja que el del 1979 ja ho reconeixia en el seu article 27 en tres àmbits (execució dels tractats internacionals pel que fa a les competències de la Generalitat; capacitat de demanar a l'Estat la signatura de tractats amb altres estats on s'integrin comunitats o territoris que comparteixin la llengua i la cultura catalanes, i dret d'informació en cas de convenis que puguin afectar matèries d'interès específic per a la Generalitat). Tanmateix, l'article 196 de **l'Estatut del 2006 amplia i desenvolupa de**

manera significativa aquests supòsits i, consegüentment, va merèixer una anàlisi específica durant la sessió de treball.

12. En relació amb l'article 196.1, l'Estatut reconeix **el dret de la Generalitat a ser informada, prèviament, en el cas de convenis o tractats que afectin d'una manera directa i singular els interessos de Catalunya**. Sobre aquest tema, cal fer dues consideracions: d'una banda, el caràcter «directe i singular», absent en l'Estatut del 1979 i en el projecte de nou Estatut aprovat pel Parlament —ja que es va incloure en el tràmit al Congrés dels Diputats—, es podria interpretar de manera que limités molt el camp d'actuació. De l'altra, les diverses fórmules utilitzades en alguns dels nous estatuts d'autonomia podrien permetre articular fonamentadament una interpretació no tant restrictiva.

En tot cas, cal considerar positiu l'avenç que significa la possibilitat que ara es preveu en el text legal que es puguin **adreçar les observacions** que s'estimin pertinents al Govern de l'Estat (al marge de l'incís sobre la incorrecció tècnica de l'article 196.1 en relació amb qui pot adreçar aquestes observacions). Cal, però, observar que si aquesta és la part innovadora i positiva de la disposició estatutària, no queda clar què pot fer o què ha de fer el Govern de l'Estat amb les observacions de la Generalitat. Tanmateix, això no ho ha d'establir l'Estatut ni el legislador català sinó que, atenent que es tracta d'una competència estatal, caldria una regulació estatal que ho determinés.

13. L'Estatut també estableix (article 196.2) que, **a més de rebre informació prèvia i poder formular observacions en relació amb els tractats que afectin directament i singularment Catalunya, la Generalitat podrà sol·licitar al Govern que els seus representants puguin ser integrats en les delegacions negociadores**. Tot i subratllar la novetat de la disposició, aquesta no deixa de ser una facultat del Govern de l'Estat i no queda clar com s'incorporen els representants esmentats. Inicialment, el text aprovat en el Parlament de Catalunya sí que incloïa una garantia d'aquesta participació, però en el text final es va convertir en una simple facultat. Així mateix, els altres sis nous estatuts d'autonomia aprovats des del 2006 també preveuen aquesta facultat i, per tant, caldrà veure com es pot articular la possible inclusió d'una multiplicitat de representacions. De



nou aquí es posa de relleu la necessitat de l'elaboració i la modificació de les lleis estatals corresponents i l'establiment dels mecanismes de col·laboració adequats.

14. Pel que fa a la **capacitat de la Generalitat per sol·licitar al Govern de l'Estat la celebració d'acords internacionals en àmbits de la seva competència, regulada en l'article 196.3 de l'Estatut, es va subratllar l'evolució i la important ampliació de l'àmbit material que s'ha operat** en relació amb les limitades i insuficients previsions del text del 1979, com, d'altra banda, han fet alguns dels nous estatuts d'autonomia. Tanmateix, igual que en altres aspectes ja mencionats, el fet que el nou Estatut ho concebi com una facultat i no com una obligació del Govern de l'Estat requerirà necessàriament de l'establiment dels mecanismes de col·laboració adequats per tal de canalitzar la sol·licitud.

Més enllà de les noves previsions estatutàries, es podria afirmar amb rotunditat que, en termes estrictament jurídics, no hi hauria d'haver cap problema perquè, per la via de la delegació de competències que preveu l'article 150.2 de la Constitució, es pogués delegar a alguna comunitat autònoma, de manera més general o més específica, la capacitat de poder negociar i, en el seu cas, signar tractats, sempre sota l'atenta supervisió del Govern de l'Estat i sense interferir en la seva acció i política exterior.

15. Finalment, l'article 196.4 de l'Estatut recull també **l'obligació de la Generalitat d'adoptar totes les mesures necessàries per aplicar i executar els acords internacionals adoptats per l'Estat**. En aquest punt no hi ha cap novetat substantiva, ja que un deure semblant ja estava previst en l'article 27 de l'Estatut de 1979 i en molts dels estatuts de primera generació. Tanmateix, caldria establir un mecanisme de garantia i responsabilitat per tal d'evitar que la competència es pogués acabar traslladant al Govern de l'Estat amb l'única justificació que és ell el responsable en l'àmbit internacional.

16. Pel que fa a les **oficines a l'exterior, no hi ha cap dubte que la Generalitat pot establir-ne, de la mateixa manera que qualsevol entitat privada o de caràcter públic**. Una altra cosa és la discussió sobre les seves competències i sobre el seu estatut jurídic i del seu personal. En aquest sentit, l'article 194 de l'Estatut estableix que «La Generalitat, per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot establir oficines a l'exterior» i que, per tant, més enllà de les competències, que també, el fonament

es troba en la promoció dels interessos de Catalunya que, sens dubte, constitueix un concepte difús però d'interpretació més àmplia i que, indubtablement també, té evidents connotacions i interessos polítics.

De conformitat amb l'Estatut, **el Decret 42/2008, de 4 de març, pel qual es regula la coordinació executiva de l'acció exterior del Govern de la Generalitat, estableix que les seves oficines a l'exterior es divideixen en delegacions del Govern a l'exterior, amb funcions de representació institucional del Govern, i en oficines sectorials, amb competències d'execució de les polítiques sectorials dels departaments o dels organismes dependents.** Les primeres es creen per decret del Govern i, orgànicament, s'adscriuen al Departament de la Vicepresidència, mentre que les segones, amb un àmbit funcional d'actuació corresponent a algun dels departaments de la Generalitat, estan adscrites, orgànicament i funcionalment, al departament competent en la matèria o als seus organismes dependents.

En aquest sentit, especialment, les delegacions del Govern a l'exterior es creen amb funcions de representació davant les autoritats, les institucions i els òrgans de govern de l'àmbit territorial corresponent en aquelles matèries on la Generalitat té la competència atribuïda. Així, cal recordar que **el Tribunal Constitucional, en la seva sentència de 1994, havia afirmat la competència autonòmica per crear oficines a l'exterior però amb el límit clarament establert que la representació exterior (el *ius legationis*) està reservada a l'Estat.** En altres paraules, la xarxa d'oficines i delegacions del Govern resulta plenament compatible amb l'ordenament jurídic i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, però no hi ha dubte que es poden generar problemes per les funcions de representació institucional, davant les autoritats d'un estat estranger, de les delegacions del Govern, ja que la línia divisòria entre les funcions de representació institucional de la Generalitat i la representació exterior que correspon a l'Estat és de difícil precisió o, si més no, extraordinàriament fina. Complementàriament, també es podria afirmar que les oficines a l'exterior són oficines de defensa dels interessos de la comunitat autònoma, entenent que el concepte *interessos* n'inclou també la representació.

Tot i considerant que no hi ha d'haver cap problema si aquestes delegacions no afecten les competències del Govern de l'Estat en matèria de relacions exteriors, caldria plantejar



la possibilitat que representants de les comunitats autònomes, de totes o només d'algunes, s'integressin directament en les missions diplomàtiques espanyoles a l'estranger com a agregats, la qual cosa, d'una banda, donaria cobertura i estatut diplomàtic a aquests representants i, de l'altra, facilitaria la relació amb el cap de la missió diplomàtica i, en definitiva, la unitat d'acció exterior de l'Estat. Cal recordar també, en aquest sentit, que aquestes oficines a l'exterior i el seu personal no tenen estatut diplomàtic, i, d'altra banda, que, des de fa uns anys, ja existeix la figura de l'agregat autonòmic a la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea.

17. Pel que fa a la cooperació transfronterera i interregional, la terminologia emprada en el corresponent article 197 de l'Estatut resulta prou confusa i incerta, atesa la **diversitat normativa existent i les distincions entre cooperació transfronterera, cooperació interregional, cooperació interterritorial i cooperació al desenvolupament**, a la qual també es refereix el mateix article de l'Estatut. La Generalitat de Catalunya participa en una àmplia diversitat d'organismes de cooperació d'aquest caràcter (Comunitat de Treball dels Pirineus, Euroregió Pirineus Mediterrània, Associació de Regions Frontereres Europees, Quatre Motors per a Europa, Assemblea de Regions d'Europa, etc.) i, en aquest sentit, **convé obrir un important procés de reflexió sobre la qualificació i les competències jurídiques que tenen aquests organismes, de naturalesa jurídica diversa, verificant si tots ells són necessaris, si el cost que se'n deriva és l'adequat i si es repeteixen àmbits competencials entre ells**. Per bé que, teòricament, es pot considerar que s'hauria d'ampliar la cooperació amb aquests potencials socis transfronterers i interregionals, i l'Estatut hi dóna plena cobertura jurídica, cal reflexionar sobre què és el que es pot demanar a aquests organismes de cooperació, com es regulen i per a què serveixen.

Es va fer **menció especial de la nova figura de les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT)**, que permet crear organitzacions de cooperació entre entitats territorials, fins i tot amb la participació d'estats membres de la Unió Europea. L'Euroregió Pirineus Mediterrània, iniciativa conjunta dels Governos d'Aragó, Catalunya, Illes Balears, i dels Consells Regionals de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, ha endegat el procés de creació d'una AECT que es troba pendent de l'autorització del Govern espanyol. També cal la seva autorització en relació amb els convenis de



cooperació transfronterera que deriven del Tractat de Baiona del 1995 entre Espanya i França, en desenvolupament del Conveni marc de Cooperació Transfronterera adoptat pel Consell d'Europa el 1980. En definitiva, és evident també la necessària col·laboració amb el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i, en la mesura pertinent, amb l'actual Ministeri de Política Territorial, Vicepresidència tercera del Govern de l'Estat.

18. L'última dimensió jurídica objecte de tractament específic en la sessió de treball fou la relativa a **la participació d'ens subestats en organitzacions internacionals**. L'article 198 de l'Estatut, a diferència d'altres previsions similars d'alguns dels nous estatuts, estableix aquest tipus de **participació en termes de mandat legal i ho concreta a aquelles matèries d'interès rellevant per a Catalunya**; és a dir, de nou, en un sentit que va més enllà estrictament de les competències atribuïdes però que, evidentment, exclou la hipotètica consideració de la Generalitat com a subjecte de dret internacional, perquè no ho és.

A més de subratllar-se la referència específica a la UNESCO, present també en l'Estatut d'autonomia de Castella-Lleó, va quedar clara **l'existència de dues úniques formes de participació: o bé a través de la representació de l'Estat o bé directament**, amb tota la complexitat que pot portar la consideració de si és una sola comunitat autònoma la que participa en la representació de l'Estat o hi participen les disset o, almenys, aquelles que així ho preveuen en els seus estatuts d'autonomia. En ambdós casos (a través de la representació de l'Estat i sobretot si és directament) **cal necessàriament que la voluntat política de la comunitat autònoma, expressada en termes legals en el seu estatut d'autonomia, conflueixi amb la voluntat política del Govern de l'Estat —i, si escau, amb la normativa estatal— i amb la voluntat de la resta d'estats membres d'una determinada organització internacional —i de la normativa internacional corresponent**. Cal constatar que, sense la **confluència d'aquests tres plans volitius** no és factible la participació directa de la Generalitat, o d'una determinada comunitat autònoma, en una organització internacional.

19. D'altra banda, l'extensa casuística i diversitat de fórmules de participació directa d'ens subestats en una organització internacional, ja sigui a títol de membre de ple dret —per bé que, normalment, aquesta condició està reservada exclusivament als estats

sobirans—, o de membres associats, membres afiliats, observadors, o amb estatut de caràcter consultiu, referma la necessitat de comptar amb l'acord i la col·laboració del Govern de l'Estat i, posteriorment, amb la voluntat dels estats membres de l'organització internacional i el compliment de les condicions i els requisits de la normativa pertinent de cada organització. En definitiva, no hi ha dubte que es tracta d'un aspecte de clar abast polític, amb el **límit que el Tribunal Constitucional va establir respecte que les relacions amb organitzacions internacionals formen part de la reserva exclusiva de l'Estat** establerta en l'article 149.1.3.

En aquest sentit, i dins dels paràmetres constitucionals, es fa palesa la necessitat de buscar les fórmules adequades i la col·laboració del Govern de l'Estat per permetre la participació de la Generalitat en diverses organitzacions internacionals i, especialment, en la UNESCO, a través, fonamentalment, de la mateixa representació de l'Estat, més que no pas mitjançant la fórmula i la categoria de membre associat, i de la reforma de la Comissió Nacional Espanyola per a la UNESCO.

20. En una dimensió més de caràcter organitzatiu-institucional es van formular diverses consideracions, la més important de les quals, probablement, resideixi en la **necessitat de trobar les fórmules adequades per facilitar la cooperació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat, ja sigui a través de canals bilaterals, com la mateixa Comissió Bilateral Estat-Generalitat, ja sigui per mitjà de mecanismes multilaterals amb la presència de la resta o, si més no, d'altres comunitats autònomes que hi estiguin específicament interessades** (perquè hi estiguin directament o singularment afectades, o perquè hagin expressat la seva voluntat política en termes legals en els seus estatuts d'autonomia). En tot cas, es va afirmar també l'existència d'una bilateralitat subsidiària, operativa per tal de subsanar els defectes i les debilitats de la cooperació multilateral. Es va reconèixer, però, que la història recent demostra una dinàmica autonòmica igualitària, «el cafè per a tothom», malgrat la possible diversitat d'aspiracions polítiques. Un dels experts ho va recollir gràficament tot indicant que algunes comunitats autònomes avancen plantejaments polítics i jurídics per convicció, altres ho fan per emulació i algunes ho formulen en termes d'estricta imitació.

Amb moltes reserves alguns experts van apuntar que part dels procediments de coordinació establerts en relació amb les activitats relacionades amb la Unió Europea, com la Conferència Sectorial per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE), podien ser presos com a models per desenvolupar mecanismes de coordinació multilateral de l'acció exterior autonòmica; però també es va posar de manifest que **la naturalesa pròpia de l'acció exterior, que no és una matèria o competència sinó una dimensió concreta d'aquestes, ho feia extraordinàriament difícil**. En aquest sentit, de manera contradictòria, es va acollir positivament l'anunci de la voluntat del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació d'avançar en el necessari desenvolupament normatiu de l'acció exterior i servei exterior de l'Estat i de la celebració de tractats internacionals, però també es va manifestar el **temor que una voluntat excessivament coordinadora per part del Govern de l'Estat pogués atemptar a l'exercici de l'autogovern i de l'autonomia política de les comunitats autònomes**. En aquest sentit, cal subratllar que la coordinació no és tan voluntària com ho és la cooperació.

Una de les intervencions de la sessió de treball va desenvolupar específicament les competències del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i de la seva Secretaria General Tècnica en relació amb la coordinació de l'activitat exterior amb les comunitats autònomes, sobre la base del Reial decret 1124/2008, de 4 de juliol de 2008, de desenvolupament de l'estructura orgànica bàsica d'aquest Ministeri. Es va recordar així que, per evitar alteracions de la unitat política de l'acció exterior de l'Estat, aquest Ministeri ha d'estar informat i, en alguns casos, ha d'autoritzar prèviament, la signatura per part de les comunitats autònomes de memoràndums d'enteniment, de convenis de cooperació transfronterera o la creació i la participació en agrupacions europees de cooperació territorial. També es va subratllar que el Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació i l'Administració exterior de l'Estat té l'obligació de col·laborar i donar suport a les oficines de les comunitats autònomes a l'exterior i, en general, a les visites i els viatges institucionals d'autoritats autonòmiques.

21. Per acabar, algunes intervencions van incidir més en la **dimensió juridicoinstitucional interna de l'acció exterior de la Generalitat**. Així, es va indicar **la possibilitat d'un desenvolupament normatiu de les disposicions estatutàries**, que faciliti tant l'actuació exterior de la Generalitat com l'establiment de directrius i mecanismes per garantir la

coordinació interna dels seus diferents departaments i organismes en matèria d'acció exterior, així com l'impuls i la coordinació de l'acció dels ens locals i d'altres organismes i ens públics de Catalunya en l'àmbit exterior, tal com preveu l'article 199 de l'Estatut. D'altra banda, va quedar clar també que, a més de la vocació política i de l'existència del marc legal necessari, **cal que la Generalitat de Catalunya desenvolupi els recursos humans, economicopressupostaris i materials, les capacitats i els coneixements necessaris, així com les estructures adients per tal d'exercir el mandat estatutari de l'acció exterior** en la promoció dels interessos de Catalunya i en l'exercici de les competències estatutàries de la Generalitat.

**Dr. Xavier Pons Rafols,
catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona.**

Ponents

Enoch Albertí

Degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

Llicenciat i doctor en dret per la Universitat de Barcelona. Va ampliar estudis a la Universitat de Bielefeld, RFA.

Susanna Beltrán

Professora agregada de dret internacional públic de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Llicenciada i doctora en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona.

Professora del Màster Oficial en Integració Europea i del Màster Oficial de Relacions Internacionals de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Manel Camós

Director de la Representació de la Comissió Europea a Barcelona.

Llicenciat en enginyeria química per l'Institut Químic de Sarrià.

Llicenciat en ciències econòmiques per la UNED.

Mercè Corretja Torrens

Llicenciada i doctora en dret per la Universitat de Barcelona.



Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

Professora associada de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Antoni Cosano

Diplomàtic. Secretari general tècnic del Ministeri d'Assumptes Exteriors i de Cooperació.

Llicenciat en dret per la Universitat de Sevilla. Diploma d'Estudis Internacionals de l'Escola

Diplomàtica i diploma, NATO Defence College (NADEFCOL), Roma.

Cristina Gallach

Cap de divisió i portaveu de l'alt representant de la Unió Europea per a la Política Exterior i de Seguretat Comuna.

Llicenciada en ciències de la informació per la Universitat Autònoma de Barcelona i màster en afers internacionals (MIA) a la Universitat de Columbia (NY, EUA).

Laura Huici Sancho

Professora agregada de dret internacional públic i dret comunitari europeu a la Universitat de Barcelona.

Llicenciada i doctora en dret per la Universitat de Barcelona.

Diplôme des Hautes Etudes Internationales. Institut Européen des Hautes Etudes Internationales (Niça).



Xavier Pons Rafols

Catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona.

Llicenciat i doctor en dret per la Universitat de Barcelona.

Antonio Remiro

Catedràtic de dret internacional públic de la Universitat Autònoma de Madrid.

Llicenciat en dret per la Universitat de Múrcia i doctor en dret per la Universitat de Bolònia (Itàlia).

Miquel Roca i Junyent

Advocat. Soci i president del Consell d'Administració del Bufet Roca Junyent Advocats.

Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona.



Patronat
CatalunyaMón

Av. Diagonal, 418, 1r 2a
08037 Barcelona
Tel.: +34 93 4457100
Fax: +34 93 5541614

Edifici de la Generalitat a Girona
Plaça Pompeu Fabra, 1
17002 Girona
Tel.: +34 872 975148

Anselm Clavé, 2, 6è
25007 Lleida
Tel.: +34 973 230260
Fax: +34 973 239284

Rambla Nova, 118, 2n 1a
43001 Tarragona
Tel.: +34 977 245958
Fax: +34 977 228434

Cervantes, 7
43500 Tortosa
Tel.: +34 695 357049
Fax: +34 977 444370

www.patronatcatalunyamon.cat