

NOTA SOBRE L'ABAST DE L'OBLIGACIÓ D'INFORMACIÓ AL MINISTERI D'AFERS EXTERIORS I COOPERACIÓ DE LES PROPOSTES DE VIATGES I ACTUACIONS AMB PROJECCIÓ EXTERIOR DEL PARLAMENT D'ACORD AMB L'ARTICLE 5 DE LA LLEI "2/2014, DE 25 DE MARZO DE ACCIÓ Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO"

I.-Objecte.

Aquesta nota té per objecte intentar escatir l'abast d'una eventual obligació jurídica d'informació, per part del Parlament de Catalunya, al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, en relació als viatges i altres actuacions amb projecció exterior, derivada de la regulació de la llei 2/2014, "de 25 de marzo, de Acción y del Servicio exterior del Estado".

L'article 5 d'aquesta llei disposa l'abast d'aquesta eventual obligació:

Artículo 5. Sujetos de la Acción Exterior del Estado.

1. Son sujetos de la Acción Exterior del Estado, los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior.

2. Los órganos constitucionales, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación establecidos por esta ley. Esta obligación de información en el ámbito de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas comprenderá los viajes, visitas, intercambios y actuaciones de sus Presidentes y de los miembros de sus Consejos de Gobierno y no

será de aplicación cuando se trate de actuaciones en el ámbito de la Unión Europea y de viajes o visitas a sus instituciones. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación comunicará al de Hacienda y Administraciones Públicas la información recibida de las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración Local.

3. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación prestará a los órganos constitucionales, a las Administraciones públicas y a los organismos, entidades e instituciones mencionados en el apartado anterior, información y apoyo para su proyección exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y en el marco de los principios rectores de la Política Exterior y la Acción Exterior del Estado.

4. Los Ministros, los órganos superiores de los departamentos ministeriales y los directivos de los organismos, entidades e instituciones públicas de ellos dependientes, informarán al Gobierno de las actividades desarrolladas para el ejercicio de su Acción Exterior, dentro de su ámbito competencial. Asimismo, comunicarán al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación los viajes y visitas que realicen al exterior.

5. El Gobierno podrá recabar la colaboración de todos los sujetos que participan en la Acción Exterior del Estado para el desarrollo de misiones y actuaciones específicas que coadyuven a la defensa de los intereses del Estado en el exterior o al mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior.

II.-Fonaments jurídics

Primer.- De la literalitat de l'article 5 de la Llei 2/2014 es pot deduir que el Parlament de Catalunya es veuria afectat per l'àmbit d'aplicació de la Llei, en tant que aquesta defineix com a subjectes de l'acció exterior del Estado, en el seu primer apartat, a los "órganos constitucionales". En el segon apartat, es fa una menció expressa a les Comunitats Autònomes.

De la mateixa manera, l'article 11 de la Llei 2/2014 -en el marc del Capítol I (Sujetos de la Acción Exterior del Estado) del Títol I (Sujetos y Ámbitos de la Acción Exterior)- inclou a les Comunitats Autònomes,

entre els subjectes de l'acció exterior de l'Estat, que poden realitzar activitats a l'exterior en el marc de les competències atribuïdes per la Constitució.

En definitiva, el Parlament de Catalunya, així com les Corts Generals (expressament mencionades en l'article 7 de la Llei 2/2014) o els Parlaments autonòmics de l'Estat espanyol, estan afectats per l'àmbit d'aplicació de la Llei i, en conseqüència, resten subjectes a les obligacions derivades de la mateixa.

Segon.-L'article 5.2 de la Llei 2/2014 estableix una obligació d'informació, al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, de les propostes sobre viatges, visites, intercanvis i actuacions amb projecció exterior que afectaria a les Comunitats Autònomes. Així ho ha interpretat el Tribunal Constitucional en una sentència de 28 d'abril de 2016:

"También se cuestiona por la recurrente que, el art. 5.2 de la Ley 2/2014, establezca el deber de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que las Comunidades Autónomas se propongan realizar para que ese Departamento pueda informar y en su caso, emitir recomendaciones. Se sostiene que el precepto es intervencionista y constitutivo de una injerencia desproporcionada en el ejercicio de competencias autonómicas. (...)

La inconstitucionalidad del precepto sobre la base de las alegaciones reseñadas, debe también ser rechazada. Analizando, en primer lugar, la obligación que se impone a los distintos sujetos de la Acción exterior, de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que se proponen realizar, la misma encuentra su justificación en tratarse de un instrumento de colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional entre las diversas Administraciones y órganos públicos, en un Estado de estructura compuesta que comporta el deber de respeto de las competencias mutuas. Si como hemos razonado, la fijación de directrices, fines y objetivos es consustancial a la facultad de

ordenación y coordinación de las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas que se ha reconocido al Estado, igualmente se ha de admitir que constituye elemento esencial de dicha actividad la recepción de la información previa sobre la existencia misma de dichas actuaciones a fin de poderlas coordinar". (STC 85/2016 28 de abril de 2016,C 5)

Aquesta obligació d'informació, disposa la llei, comprendrà, en el cas de les Comunitats Autònomes, els viatges i actuacions dels seus Presidents i dels membres dels Consells de Govern. Aquesta previsió específica podria permetre interpretar, en un primer moment, que s'exclou als parlaments autonòmics. No obstant això, aquesta interpretació suposaria excloure de l'obligació d'informació a altres òrgans autonòmics, a l'administració local (art.11), o als organismes públics, societats estatals, fundacions i entitats consorciades (art.13), la qual cosa no sembla congruent amb els altres articles de la llei. Així mateix, cal destacar que la llei es refereix també a les "Cortes Generales" (art. 7) com a subjecte de l'acció exterior de l'Estat sotmès a les obligacions de la llei. Més enllà de la idoneïtat, des d'un punt de vista de tècnica legislativa, l'anterior precisió es pot interpretar en el sentit que el que pretenia el legislador era remarcar el caràcter especialment vinculant de la mateixa pels Presidents i Consellers autonòmics, més que l'exclusió dels parlaments autonòmics.

Aquest segon paràgraf de l'article 5 de la llei 2/2014 exclou de l'obligació d'informació les "actuacions en l'àmbit de la Unió Europea i els viatges o visites a les seves institucions".

Una interpretació literal d'aquest paràgraf permet deduir que el que s'exclou són les activitats relacionades amb les polítiques de la Unió Europea i els viatges a les seves institucions.

Una interpretació teleològica de la norma permet arribar a la mateixa conclusió. Així, es pot interpretar que el sentit i finalitat de la norma és excloure les actuacions en l'àmbit de la Unió, en tant que aquestes es podrien considerar de naturalesa més interna que "internacional".

Des d'aquesta perspectiva, el Tribunal Constitucional (STC 165/1994), seguint la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, ha destacat les diferències entre l'estructura de la Unió Europea i la que es produeix en el marc de les relacions internacionals, de manera que a diferència del Dret internacional, l'ordenament jurídic de la Unió Europea es pot considerar com intern (FJ4).

En conseqüència, les actuacions en l'àmbit material de la Unió Europea es configuren com un marc immediat i directe de cooperació que, per la seva mateixa naturalesa, més interna que internacional, no requeriria que les Comunitats Autònomes informessin al Ministeri. En aquest sentit, el preàmbul de la Llei és especialment clarificador:

“ Además, en el ámbito europeo, se ha desarrollado un ambicioso proceso de integración supranacional en el que los Estados miembros han atribuido a la Unión Europea el ejercicio de un elenco tan amplio de competencias que la actuación nacional e internacional quedan estrechamente entrelazadas.”

Una interpretació que identifiqués “les actuacions en l'àmbit de la Unió Europea” a “als territoris dels Estats membres de la Unió” no s'ajustaria a una interpretació literal ni teleològica de l'exclusió prevista a l'article 5.2 de la Llei 2/2014.

El tenor literal de la Llei distingeix entre “actuacions” en l'àmbit de la Unió i “viatges” a les seves institucions. Si s'hagués volgut excloure, de l'àmbit d'aplicació de la Llei, tots els viatges en el territori dels Estats de la Unió Europea, no tindria sentit aquesta distinció.

Cal tenir present que la Unió Europea és una organització internacional, dotada de competències i fonamentada jurídicament en uns tractats que disposen un àmbit d'aplicació territorial determinat, en els termes en que es determina als articles 52 del Tractat de la Unió Europea i de l'article 355 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. En conseqüència, no és possible jurídicament identificar la Unió Europea amb els territoris dels Estats membres de la Unió Europea.

Així mateix, la interpretació conforme a la qual, el Parlament de Catalunya no estaria obligat a informar de viatges i actuacions en els estats de la Unió Europea, independentment que la finalitat del viatge no tingués relació amb les polítiques de la Unió Europea, suposaria que hi hauria una distinció entre els països europeus sense cap fonament jurídic. En el cas, per exemple, dels viatges a la Assemblea Parlamentària de la Francofonia, es podria donar el cas que s'hauria d'informar al Ministeri depenent de si l'estat que acull les sessions fos o no membre de la Unió Europea, la qual cosa no té cap lògica jurídica.

Tercer.- Els efectes de l'obligació a la que es refereix l'article 5 de la Llei 2/2014 són, en primer lloc, de mera informació. En segon lloc, es disposa que la informació al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació té com objectiu que aquest departament pugui informar i, en el seu cas, emetre directrius motivades, sobre l'adequació de la proposta de actuació a les directrius, finalitats i objectius de la Política Exterior fixats pel Govern i els instruments de Planificació establerts per la Llei.

Aquesta previsió permet concloure que caldria distingir entre les actuacions d'òrgans executius i altres deliberatius en l'acció internacional. En tant que l'actuació internacional del Parlament se circumscriu a funcions representatives o de participació en fòrums de cooperació interparlamentaris, no sembla que el Ministeri d'Afers exteriors pugui considerar oportú adoptar directrius motivades. Les directrius del Ministeri només es podrien justificar en el cas en que el Parlament exercís accions que poguessin afectar a les orientacions de la política exterior de l'estat.

Quart.- L'anàlisi de la conveniència i l'abast de la notificació hauria de ser objecte d'un estudi específic en cada cas, on es ponderessin, a més dels aspectes de decisió política i els criteris d'oportunitat, els possibles riscos jurídics derivats de la existència o no de la notificació i dels termes de la mateixa. Cada projecte de viatge en concret pot plantejar consideracions específiques pel que fa a les funcions exercides pel Parlament, que podrien fonamentar jurídicament la decisió de notificar i els termes de la mateixa. Així, no és el mateix un viatge per exercir una funció merament representativa que la participació en una organització internacional, que exerceixi funcions de dret internacional.

En el cas de la participació en la l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia, cal tenir present diferents aspectes. En primer lloc, és un marc on es debaten aspectes que podrien afectar a la competència estatal en matèria de relacions internacionals o a les orientacions de la seva política exterior. Aquest fet pot comportar una especial sensibilitat de l'estat espanyol per l'assistència del Parlament a les seves institucions. En segon lloc, l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia notifica les sessions a les ambaixades dels estats que les acullen. Per tant, aquestes sessions seran sempre conegudes amb antelació per l'estat espanyol.

En aquestes circumstàncies, caldria avaluar la conveniència pràctica de procedir a informar al Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, així com

de la redacció concreta de la notificació per tal d'evitar els riscos derivats d'una eventual atribució de responsabilitats jurídiques.

III.- Consideracions finals

De la llei 2/2014, "de 25 de marzo de l'Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado", se'n desprèn l'obligació, pel Parlament de Catalunya, d'informar dels viatges i actuacions en l'àmbit exterior, llevat dels que afectin als àmbits d'actuació material de les polítiques de la Unió Europea.

En tant que l'acció internacional del Parlament se circumscriu a funcions representatives o de participació en fòrums de cooperació interparlamentaris, sense afectar a les competències de l'estat en matèria de relacions internacionals i a la política exterior de l'estat espanyol, no sembla que el Ministeri d'Afers exteriors pugui considerar oportú adoptar directrius pels projectes d'actuacions i viatges.

L'anàlisi de la conveniència i l'abast dels termes de la notificació haurien de ser objecte d'una anàlisi individualitzada en cada cas, atenent a les funcions que el Parlament hagi de exercir en cada viatge, per tal d'evitar els riscos derivats d'una eventual atribució de responsabilitats per incompliment de la llei 2/2014.