



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

6 de mayo de 2024

Núm. 106-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000093 Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado para la eliminación de las oficinas regionales en el exterior.

Presentada por el Grupo Parlamentario VOX

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario VOX

Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado para la eliminación de las oficinas regionales en el exterior.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de abril de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario VOX, al amparo de lo establecido en los artículos 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta la siguiente Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado para la eliminación de las oficinas regionales en el exterior.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de abril de 2024.—**María José Rodríguez de Millán Parro**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2014, DE 25 DE MARZO, DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO PARA LA ELIMINACIÓN DE LAS OFICINAS REGIONALES EN EL EXTERIOR

Exposición de motivos

I

En un mundo cada vez más interconectado, la política exterior y las relaciones internacionales se han convertido en aspectos fundamentales en la política de las naciones. La capacidad de un Estado para proyectarse de manera efectiva en el escenario internacional y para salvaguardar sus intereses en el extranjero es un indicador crucial de su influencia y relevancia en el panorama mundial.

Los desafíos y oportunidades que enfrenta España en el ámbito internacional son numerosos y variados, desde cuestiones económicas y comerciales hasta asuntos relacionados con la seguridad y la protección de los derechos de los españoles.

La Constitución Española de 1978 («CE») establece los principios fundamentales que rigen el actual sistema político y define la distribución de competencias entre el Estado y las administraciones regionales. En política exterior, en su artículo 149.1.3.º prevé una reserva estatal competencial exclusiva en materia de relaciones internacionales. Por su parte, el artículo 148, que versa sobre competencias atribuibles a las administraciones regionales, no hace mención alguna a la participación de estas últimas en la actividad exterior del Estado.

Pese a ello, como se explicará a continuación, diferentes Estatutos de Autonomía y leyes estatales han ido dotando a las regiones de ciertas competencias en la Acción Exterior; lo que, en última instancia, ha sido utilizado por algunos gobiernos regionales para tratar de ganar apoyos internacionales para sus actividades separatistas. Esta instrumentalización de la Acción Exterior con fines separatistas no sólo ha atentado contra la unidad nacional y generado divisiones y tensiones internas, sino que también está debilitando la capacidad de España para actuar de manera coherente y eficaz ante la comunidad internacional.

II

Con la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía comienza a asumirse por las propias regiones una participación internacional. Estas adquieren el derecho de solicitar al Gobierno la celebración de tratados internacionales relacionados con alguna competencia o interés de ámbito regional, y se establece el deber del Gobierno de informar a los órganos ejecutivos regionales de los Tratados cuya conclusión proyectara¹.

Igualmente, en 1986, pocos meses después de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, muchas administraciones regionales, por la vía de los hechos consumados, abrieron oficinas de representación regional en Bruselas. Particularmente, cabe destacar la apertura de la llamada Oficina Vasca, adscrita al Departamento de la Presidencia del ejecutivo vasco², ante cuya creación se planteó conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional («TC») por parte del Gobierno de España.

Este conflicto fue resuelto por la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo³, lo que requirió de una previa delimitación del alcance de la reserva contenida en el art. 149.1.3.º CE. Así, se identificaron como actividades propias de las relaciones internacionales: (i) la celebración de los Tratados (*ius contrahendi*), (ii) la representación exterior de los Tratados (*ius legationis*) o (iii) la creación de obligaciones internacionales y la responsabilidad internacional del Estado.

¹ Vid. Artículo 27 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30178>).

² <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/1988/04/19/89/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1994-14598

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 3

Ahora bien, se especifica en la sentencia que no cabe una exposición exhaustiva de cuáles sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen.

Asimismo, el TC remarcó que correspondía de manera exclusiva al Estado 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, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales⁴.

Lo expuesto permitió al citado órgano constitucional concluir que las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones.

Con todo ello, el TC reconoce la posibilidad de que las regiones lleven a cabo ciertas acciones con proyección exterior, siempre y cuando se trate de actividades realizadas para el correcto ejercicio de sus competencias y se respeten los límites señalados en la Sentencia: las competencias exclusivas del Estado, en los términos anteriormente definidos, y el principio de territorialidad. Asimismo, se señala que la conculcación de estos límites supondrá una actuación ultra vires, esto es, sería nula por rebasar el límite de la ley.

III

El llamado «Pacto del Majestic» incluye una serie de acuerdos en política exterior. Entre los compromisos pactados se encontraban la articulación de la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas, la intervención de las comunidades autónomas en la definición de la posición del Gobierno español en la Unión Europea, o la creación de un «agregado» dentro de la REPER con competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y para la canalización de la información hacia las comunidades autónomas⁵.

Como una de las consecuencias de lo anterior, en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se reconoce la existencia de oficinas exteriores de las Comunidades Autónomas, sin hacer ninguna mención a las exigencias establecidas por el TC en la sentencia referida anteriormente. Igualmente, no se hace concreción alguna de las medidas de regulación y coordinación que el TC sugiere de cara a prevenir o remediar perjuicios que se puedan causar en la dirección y ejecución de la política exterior.

Esto ha sido utilizado para, mediante ley ordinaria, desbordar los límites de la Constitución e ignorar las conclusiones declaradas por el TC en la citada Sentencia de 1994⁶.

De esta manera, se sentaron las bases para nuevos cambios en la materia, que se incorporarían en las posteriores modificaciones de los diferentes Estatutos de Autonomía. En particular, destaca la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que introduce la facultad de la Generalidad para establecer oficinas en el exterior dirigidas a promover la proyección de la región y sus intereses

⁴ Ídem.

⁵ Acuerdo de investidura y gobernabilidad entre PP y CiU de 26 de abril de 1996, págs. 6 y 7.

⁶ https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2019-10007900100

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 4

(artículos 193 y 194). El resultado fue la creación de las delegaciones del Gobierno de Cataluña en Francia, Alemania, Estados Unidos y Reino Unido en el año 2008⁷.

IV

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado («LASEE») permite la consolidación de la acción exterior directa de las administraciones territoriales al regular, en su artículo 12, el marco jurídico de las Oficinas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior. En virtud de este artículo, las Comunidades y Ciudades Autónomas deben comunicar al Gobierno la creación de las oficinas con carácter previo a su apertura, tras lo cual el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación emitirá un informe. No obstante, para realizar esta comunicación preceptiva no se establece plazo alguno, y al referido informe no se le otorga carácter vinculante. Esto, sumado a la no regulación de un seguimiento del cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 11 y 13 LASEE, supone la inexistencia total de control institucional, tanto ex ante como ex post, de las actividades regionales en el exterior⁸.

De esta forma, se crea un marco favorable para la posterior aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea⁹, a través de la cual la referida región ordenaba su actividad internacional conforme a su propia ley. Esta ley fue recurrida ante el TC, declarándose la inconstitucionalidad de varios de sus preceptos en la Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016¹⁰. El TC anuló el apartado que permitía al gobierno regional apoyar procesos de independencia de otros Estados, así como los preceptos en los que se hacía referencia a una diplomacia de Cataluña. Asimismo, se declaró inconstitucional que el Gobierno de Cataluña pudiera promover el establecimiento de nuevos consulados en otros países, puesto que se consideró que la representación diplomática y consular era competencia exclusiva del Estado español (*ius legationis*).

Pese a ello se abrieron nuevas delegaciones exteriores de Cataluña: Italia (2014)¹¹, Austria (2014)¹², Marruecos (2015)¹³, Santa Sede (2015)¹⁴, Portugal (2015)¹⁵, Dinamarca (2016)¹⁶, Polonia (2016)¹⁷ y Croacia (2016)¹⁸.

Finalmente, tras el golpe de Estado acaecido en Cataluña en los meses de septiembre y octubre de 2017, se cerraron las delegaciones exteriores¹⁹ y el ente conocido como Diplocat²⁰. Sin embargo, un año después, los partidos separatistas retomaron los esfuerzos por recuperar la acción exterior de Cataluña y se restablecieron, ampliaron y reorganizaron todas las delegaciones que habían sido cerradas²¹.

Esta última actuación fue impugnada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación mediante la presentación de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC). El TSJC estimó el recurso,

⁷ Vid., entre otros, Decreto 50/2008, de 11 de marzo, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en Reino Unido.

⁸ https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2019-10007900100

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-13367>

¹⁰ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-910

¹¹ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=822029>

¹² <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=679817>

¹³ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=696356>

¹⁴ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=696358>

¹⁵ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=696383>

¹⁶ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=752844>

¹⁷ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=752829>

¹⁸ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=752845>

¹⁹ Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña.

²⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-14904>

²¹ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=821258>

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 5

anulando la creación de las delegaciones por no haberse solicitado informe requerido en el artículo 12 de la LASEE²².

No obstante, la Generalidad soslayó esta anulación a través de la aprobación de distintos Decretos de creación de delegaciones del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en el exterior²³. Actualmente, y fruto de un proceso de unificación, la normativa de referencia es el Decreto 95/2022, de 10 de mayo, de la red de delegaciones del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en el exterior²⁴.

A mayor abundamiento, el gobierno regional catalán aprobó el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022²⁵. Entre sus principales ejes de actuación, el referido Plan reconoce la necesidad de consolidar la estructura de gobierno regional en la acción exterior, y posicionar a Cataluña como un actor con reconocimiento en el mundo. Ante este documento también se planteó por el Gobierno de España un conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional.

V

En definitiva, las administraciones regionales deben desarrollar sus competencias desde la más escrupulosa lealtad institucional, guardando y promoviendo los principios constitucionales. Las competencias atribuidas por las distintas leyes y reconocidas en los Estatutos de Autonomía no pueden de manera alguna conculcar el texto normativo que fundamenta esas normas, esto es, la Constitución.

Sin embargo, tal y como se ha expuesto, autoridades regionales como la Generalidad de Cataluña han actuado reiteradamente en contra del principio de unidad de acción en el exterior y han porfiado en una constante deslealtad institucional, haciendo necesaria la interposición continuada de impugnaciones, recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia que trataban de poner freno a la violación de lo establecido en la CE y las leyes. Así las cosas, la consecuencia de esta manifiesta voluntad separatista por parte de las instituciones regionales catalanas es el cuestionamiento de la unidad nacional.

Por lo expuesto, es necesario llevar a cabo una reforma urgente de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado que impida que las actuaciones de las regiones conculquen los artículos 97 y 149.1.3.^a de la CE y asegure el escrupuloso respeto de los gobiernos regionales a los principios contenidos en el artículo 3 de la referida Ley.

En particular, se modifica el artículo 11 de la citada Ley, al objeto de evitar que las comunidades autónomas por sí mismas puedan establecer planes de proyección exterior para el seguimiento de las entidades locales e impedir que puedan celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional, así como de evitar la celebración de acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional.

Por su parte, el nuevo artículo 12 evitará la creación de oficinas de las administraciones regionales en el exterior, para que toda acción internacional sea articulada y se desarrolle a través de la estructura del Estado creada al efecto.

En último lugar, mediante la modificación de la disposición adicional novena, se pretende que se centren los esfuerzos de todas las administraciones públicas en la promoción de la lengua española en el exterior, como lengua oficial del Estado.

VI

La presente Ley se estructura en un artículo único, que modifica los artículos 11 y 12 y la disposición adicional novena de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

²² <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=ap-tsj&comunidad=09>

²³ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=857878>

²⁴ <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/index.html?documentId=927681>

²⁵ <https://exteriors.gencat.cat/web/.content/saeue/pla-accio-exterior/2019-2022/paeue-19-22-es.pdf>

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 6

Al amparo de lo expuesto, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente Proposición de Ley.

Artículo único. *Modificación de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.*

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, se modifica en los siguientes términos:

Uno. El artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«1. Las actividades que las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local puedan realizar en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y las leyes, respetarán los principios que se establecen en esta ley y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

2. Asimismo, dichas actividades de las Comunidades y Ciudades Autónomas se adecuarán a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior, elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley y establecidos por el Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España.

3. Las actuaciones que se lleven a cabo en el ejercicio de la Acción Exterior no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado en el exterior, la celebración de tratados internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Corresponde en cualquier caso al Gobierno establecer las medidas y directrices que regulen y coordinen las actividades en el exterior de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas con el objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley.»

Segundo. Se modifica el artículo 12, que queda redactado como sigue:

«Artículo 12. *De las Comunidades y Ciudades Autónomas en el exterior.*

Las Comunidades y Ciudades Autónomas que, en el ejercicio de sus competencias, desarrollen actuaciones con proyección exterior, actuarán a través de la embajada española o delegación permanente que corresponda previo informe al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación sobre cualquier propuesta de actividad. En ningún caso se permitirá la creación de oficinas regionales en el exterior.»

Tercero. Se modifica la Disposición Adicional novena, que queda redactada como sigue:

«El Instituto Cervantes contribuirá a la difusión de la cultura y de la lengua española en el exterior, en coordinación con los demás órganos competentes de la Administración General del Estado y en colaboración con las Comunidades Autónomas.»

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 106-1

6 de mayo de 2024

Pág. 7

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo de los artículos 149.1.3.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materias de relaciones internacionales y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

cve: BOCG-15-B-106-1