



CORTES GENERALES
**DIARIO DE SESIONES DEL
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**
COMISIONES

Año 2013

X LEGISLATURA

Núm. 395

Pág. 1

ASUNTOS EXTERIORES

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ IGNACIO LANDALUCE CALLEJA,
VICEPRESIDENTE PRIMERO**

Sesión núm. 18

celebrada el martes 17 de septiembre de 2013

Página

ORDEN DEL DÍA:

Elección de vacantes. Mesa Comisión:

- Elección de la Secretaría segunda de la Comisión. (Número de expediente 041/000010). 2
- Comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado. Por acuerdo de la Comisión de Asuntos Exteriores. (Número de expediente 121/000051):
 - Del señor catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid (Diez-Hochleitner Rodríguez). (Número de expediente 219/000458) 2
 - De la señora secretaria general de acción exterior de la Junta de Andalucía (Calzado García). (Número de expediente 212/001076) 15
 - De la señora catedrática de Derecho Internacional Público del departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (Mangas Martín). (Número de expediente 219/000462) 25
 - Del señor secretario general del servicio exterior de la federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras (Bastán Martínez). (Número de expediente 219/000468) 39

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 2

Se abre la sesión a las nueve y cincuenta y cinco minutos de la mañana.

— ELECCIÓN DE VACANTES. MESA COMISIÓN:

— ELECCIÓN DE LA SECRETARÍA SEGUNDA DE LA COMISIÓN. (Número de expediente 041/000010).

El señor **VICEPRESIDENTE** (Landaluce Calleja): Buenos días, señorías. Vamos a comenzar la sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores, en la que sustanciaremos las comparencias para informar en relación con el proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado.

Hay una cuestión de orden previa, y es que solicito de los portavoces presentes su aquiescencia para sustituir a uno de los miembros de la Mesa. Doña Arantxa Miguélez, que era secretaria de la Mesa, va a pasar a ser portavoz adjunta del Grupo Parlamentario Popular y este grupo propone su sustitución por doña María de los Ángeles Fernández-Ahuja García. Esto se puede hacer de dos formas: o bien lo aprobamos por asentimiento o bien lo hacemos mediante votación con papeleta. Los portavoces tienen la posibilidad de tomar la decisión que consideren conveniente. Creo que lo mejor es la aquiescencia y así tomaría posesión en este mismo momento.

¿Les parece bien a los portavoces? (**Asentimiento.**) Damos la bienvenida a doña María de los Ángeles Fernández-Ahuja García. Por favor ocupe su lugar en la Mesa. (**Así lo hace el nuevo miembro de la Mesa.—Aplausos.**)

COMPARENCIAS PARA INFORMAR EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS EXTERIORES. (Número de expediente 121/000051).

— **DEL SEÑOR CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ). (Número de expediente 219/000458).**

El señor **VICEPRESIDENTE**: Como todos ustedes conocen, en la última reunión de Mesa y portavoces decidimos sobre los tiempos, los comparecientes y el orden de los mismos. Les anuncio que el compareciente propuesto por el Grupo Parlamentario Vasco ha desistido. El Grupo Vasco nos lo ha comunicado y declina proponer su sustitución.

Hoy comenzaremos por el catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid, don Javier Díez-Hochleitner, cuya comparencia ha sido propuesta por el Grupo Parlamentario Popular. Quiero darle la bienvenida a la Comisión. Ya sabe el tiempo del que dispone, pero le diré que no somos estrictos con los tiempos, porque queremos absorber todo lo que usted nos pueda decir y así poder elaborar la mejor de las leyes.

Tiene la palabra.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID** (Díez-Hochleitner Rodríguez): Quiero empezar por dar las gracias por esta invitación a comparecer en la Comisión de Asuntos Exteriores para dar mi opinión en relación con el proyecto de ley de la acción exterior y del servicio exterior del Estado. La verdad es que para mí es un placer y un honor hacerlo.

Quiero comenzar haciendo una primera valoración del proyecto de ley en términos de oportunidad, tanto en cuanto al objeto de la ley y a su contenido como al momento en el que se presenta proyecto. ¿Por qué una ley de acción exterior? De la lectura del proyecto uno deduce que en términos de oportunidad la ley es conveniente y necesaria por cuanto que realiza dos aportaciones que sin constituir una revolución en el diseño de la acción y de los instrumentos de la acción exterior del Estado son, sin embargo, a mi juicio, muy relevantes. Por una parte, esta ley articula instrumentos que permiten reforzar la coherencia y la eficacia de la acción exterior del Estado; por otra parte, creo que proporciona mecanismos para aportar una mayor eficiencia en el aprovechamiento de las estructuras y de los recursos públicos puestos al servicio de la acción exterior. La ley, por tanto, me parece oportuna y conveniente y creo que llega en un momento adecuado, tal vez algo tardío, pero no formo parte de quienes creen que la ley hubiera sido oportuna, necesaria y conveniente en un momento temprano, tras la entrada en vigor de la Constitución española, puesto que pienso que antes era necesario ensayar la dimensión exterior de la nueva y compleja estructura territorial de España, sobre la que era difícil prever su funcionamiento. España en aquel

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 3

momento tampoco tenía la imbricación internacional que tiene ahora y carecía, por tanto, de la experiencia necesaria para articular una ley que diera los cauces instrumentales oportunos, necesarios y adecuados para el papel que le iba a corresponder y que hoy ya tiene en la esfera internacional.

Sin duda esta ley es oportuna y conveniente; lo es también en la medida en que venga acompañada de otras acciones del legislador, una de las cuales está anunciada en el proyecto de ley como propósito del Gobierno, que es la próxima presentación de un proyecto de ley de tratados; proyecto que los que nos dedicamos al derecho internacional venimos reclamando hace muchos años. Entre finales de los ochenta y principios de los noventa trabajé en el Ministerio de Asuntos Exteriores y tuve oportunidad de participar en la elaboración de algún borrador del proyecto de ley de tratados. Eso quedó ahí y los intentos no han prosperado, aunque repito que creo que es conveniente y necesario. Tal vez la tercera pieza que faltaría sería —no he oído que el Gobierno vaya a plantear ninguna iniciativa en ese terreno, pero tal vez sí que lo haga—, a mi juicio —en este caso lo digo más como jurista en ejercicio, como abogado—, completar este panorama legislativo con un proyecto de ley de inmunidad de los Estados extranjeros y de sus bienes; creo que también sería conveniente. El proyecto de ley merece una valoración general positiva en la medida en la que, como decía, procura y aporta instrumentos que permitirán una mayor coherencia y eficacia de la acción exterior de España y también una mayor eficiencia en el aprovechamiento de las estructuras y recursos públicos puestos al servicio de la acción exterior del Estado.

La ley se articula, como no podía ser de otro modo, en torno a los principios de unidad de acción exterior y de especialización, partiendo, además —quiero subrayarlo—, del reconocimiento de una pluralidad de órganos que en el ejercicio de sus competencias proyectan su acción en el exterior. Logra así, hasta cierto punto, un difícilísimo equilibrio entre el papel que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en la acción exterior, y dentro del Gobierno y de la Administración General del Estado entre el papel que corresponde al presidente del Gobierno y al ministro de Asuntos Exteriores y a los diferentes departamentos ministeriales. Por lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, el proyecto de ley reconoce el papel que corresponde al Estado en la definición y ejecución de la acción exterior, sin negar la dimensión exterior de la actuación de las comunidades autónomas, todo lo contrario, partiendo al mismo tiempo de su reconocimiento. El proyecto de ley no pretende ensanchar, a mi juicio, el juego de los títulos competenciales que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, artículo 149.1.3.^a de la Constitución, y al Gobierno en la dirección de la política exterior, artículo 97, sino que resulta plenamente respetuoso con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha interpretado el alcance de dichas competencias, teniendo en cuenta la realidad de España como Estado de estructura compleja y su plural participación en una gran diversidad de instituciones internacionales, en particular, en la Unión Europea. El proyecto de ley aborda y reconoce así la capacidad de las comunidades autónomas para celebrar acuerdos de naturaleza política en el ámbito internacional, acuerdos de ejecución de tratados-marco celebrados por el Estado, apertura de oficinas en el exterior o la participación en instituciones y organismos de la Unión Europea. De esta forma, el proyecto reconoce el espacio que corresponde a la acción exterior de las comunidades autónomas, al tiempo que introduce instrumentos tendentes a lograr una mayor coherencia y eficacia de dicha acción con la que corresponde al Estado. Así, articula la relación entre el Estado y las comunidades autónomas en este campo en términos de cooperación, previendo mecanismos de información y de consulta y haciendo a las comunidades autónomas partícipes en la elaboración de los instrumentos de planificación de la acción exterior del Estado. En relación con los borradores de anteproyectos de ley de tratados que en su día tuve la oportunidad de conocer y en cuya elaboración participé, veo que el planteamiento ha mejorado sustancialmente. Recuerdo, por ejemplo, que sobre la necesidad o la conveniencia de coordinar la acción exterior de las comunidades autónomas en el ámbito de la celebración de acuerdos internacionales, aquellos borradores hablaban de la necesaria participación del Consejo de Ministros en la autorización de los acuerdos celebrados por las mismas, que creo que era una aproximación inadecuada. Creo que el proyecto de ley ahora acierta al plantear esta cuestión en términos de cooperación, consulta mutua e información y no en otros, afirmando la plena competencia y capacidad de las comunidades autónomas para llevar a cabo una acción exterior que conviene, no obstante, en interés de las comunidades autónomas y del Estado en su conjunto, que sean debidamente coordinadas y enriquecidas mutuamente con los planteamientos plurales de las diferentes administraciones públicas.

En segundo lugar, el proyecto fija como únicos límites en la acción exterior de las comunidades autónomas el pleno respeto con la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, el título competencial, que de acuerdo con el Tribunal Constitucional corresponde al Estado, con fundamento en

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 4

el artículo 149.1.3.^a y, por otra parte, las directrices, fines y objetivos de la política exterior que naturalmente corresponde fijar al Gobierno, de acuerdo con el artículo 97. Como decía, creo que está logrado el difícilísimo equilibrio entre el papel que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en la acción exterior del conjunto del Estado. Seguramente es discutible si serían más eficaces otros mecanismos u otros instrumentos —sus señorías decidirán al respecto—, pero creo que el planteamiento de partida es acertado; sobre todo, creo que lo es gracias al dictamen del Consejo de Estado, que quizá ha mejorado el texto del proyecto de ley al establecer una aproximación conceptual adecuada a la distinción entre los conceptos de política exterior y de acción exterior del Estado.

Por lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno, el Ministerio de Asuntos Exteriores y los departamentos ministeriales, el proyecto de ley parte del reconocimiento del papel preponderante que corresponde al presidente del Gobierno y al ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en este campo, pero no pretende residenciar solo en ellos el diseño y la ejecución de la acción exterior del Estado. Por el contrario, logra compaginar —difícil equilibrio también— los principios de unidad de acción exterior y de especialización, atribuyendo al presidente del Gobierno y al ministro de Asuntos Exteriores las funciones de dirección y de coordinación de la acción exterior y reconociendo al resto de los ministros y departamentos ministeriales el papel que les corresponde en su definición y ejecución, lo que no podría ser de otro modo dada la complejidad de la acción exterior de España y los múltiples objetivos e intereses que están en juego en la misma.

Además del logro de estos equilibrios difíciles entre el papel que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas, y dentro del Estado al presidente del Gobierno, al ministro de Asuntos Exteriores y a los diferentes departamentos ministeriales, creo que el proyecto de ley realiza otras aportaciones dignas de ser resaltadas. En primer lugar, la articulación de instrumentos de planificación y evaluación que no teníamos en España, o que en este momento no tenemos. Por supuesto, destaca la estrategia de acción exterior que, quiero señalar, se configura, a mi modesto entender, como un instrumento de planificación de carácter inclusivo que contendría las propuestas de actuación exterior de las comunidades autónomas, los órganos constitucionales y los entes locales, además de las del Gobierno y de las de los diferentes departamentos ministeriales. El otro instrumento sería el informe anual de acción exterior. También quiero destacar el reforzamiento de los instrumentos de coordinación que ya existen en el panorama normativo español, pero que quizá no funcionan con la agilidad y eficiencia necesarias; me refiero al Consejo de Política Exterior y, sobre todo, al Consejo Ejecutivo de Política Exterior, que creo que hasta la fecha ha vivido una vida lánguida, si es que ha tenido vida alguna. Debo destacar el papel que el proyecto otorga este último órgano, al Consejo Ejecutivo de Política Exterior, con vistas a garantizar una mayor eficiencia en el aprovechamiento de las estructuras y recursos públicos puestos al servicio de la acción exterior del Estado, así como a dotar de una mayor agilidad y eficacia el funcionamiento de las misiones diplomáticas permanentes y representaciones permanentes ante organizaciones internacionales y oficinas consulares, que es algo absolutamente necesario —no lo digo como profesor de Derecho Internacional y observador de la realidad, de una realidad que se nos escapa en los aspectos administrativos, sino como persona que ha tenido la oportunidad de participar temporalmente en el servicio exterior español—, porque todos los que conocemos este mundo, esta realidad, sabemos de las ineficiencias de esas estructuras y de los mecanismos de coordinación actuales.

Merece una mención especial la posibilidad prevista en el proyecto de ley de algo que puede parecer menor y que a mí me parece de enorme importancia práctica, como es la posibilidad prevista en la ley de crear secciones y servicios comunes en las misiones diplomáticas y representaciones permanentes cuando las circunstancias lo requieran o el uso conjunto —parecerá una cuestión menor, aunque a mí no me lo parece en absoluto, y no solamente en términos de aprovechamiento de recursos públicos sino en términos de eficiencia y de mejora de la coordinación de la acción exterior del Estado— de inmuebles en el extranjero.

El proyecto de ley no solo tiene por objeto la acción exterior del Estado sino también el servicio exterior del Estado. A mi juicio, se trata de dos aspectos indisolubles, pues obviamente no es posible asegurar la consecución de los objetivos que persigue la ley en el ámbito de la acción exterior del Estado, mayor coherencia y eficacia en la acción exterior y mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos públicos puestos a disposición de esa acción exterior, prescindiendo de una adecuada definición de las estructuras de la Administración General del Estado en el exterior. En este punto, a mi modesto entender, el proyecto destaca por dos aspectos. En primer lugar, logra de nuevo un difícil equilibrio entre los principios de unidad y especialización, configurando los órganos, instituciones y medios de la Administración General

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 5

del Estado en el exterior bajo —cito textualmente— la dependencia jerárquica del embajador y orgánica y funcional de los respectivos departamentos ministeriales, y atribuyendo al jefe de misión o representación permanente la dirección de la misión y la coordinación necesaria para asegurar el cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la política exterior del Gobierno y la unidad en la acción exterior. No tengo ninguna duda de que el dictamen elaborado por el Consejo de Estado en relación con el anteproyecto de ley es bueno desde el punto de vista jurídico y que, sin duda, realizó aportaciones notables a la mejora de la calidad del proyecto actual. Sin embargo, creo que el proyecto hace bien —en este punto voy a discrepar abiertamente de ese magnífico dictamen— en no seguir el consejo del Consejo de Estado en este punto. Creo que —me refiero específicamente a este punto al que alude detenidamente el Consejo de Estado— esa referencia a la dependencia jerárquica del embajador y orgánica y funcional de los respectivos departamentos ministeriales, de los diferentes órganos, instituciones y medios de la Administración General del Estado en el exterior, constituye una definición de la estructura de las misiones y representaciones permanentes muy adecuada; sin duda es complicado, pero responde a la realidad compleja que representan las estructuras del servicio exterior y la realidad de nuestra acción exterior. No creo que tuviera sentido, frente a lo que propone el Consejo de Estado, pretender que la dependencia jerárquica y funcional al mismo tiempo fuera del embajador o del jefe de misión —por ser más técnico en el lenguaje—, como tampoco lo tendría, obviamente, que esa dependencia tanto funcional como jerárquica fuera directamente del titular de cada departamento ministerial. Evidentemente, con una fórmula de este tipo se frustraría el objeto de la ley, que es dotar de coherencia y de mayor eficacia a la acción exterior del Estado y, al mismo tiempo, dotarla de instrumentos que permitan una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos públicos puestos al servicio de cada misión, de cada representación permanente. Sin duda, en este aspecto como en tantos otros, solo podremos valorar la eficiencia y el buen funcionamiento de la ley pasados unos años y partiendo de la premisa de la que yo parto, que es que contamos con excelentes funcionarios que trabajan al servicio de la Administración exterior del Estado. Creo que también debe destacarse en este punto que el proyecto de ley ofrece un diseño completo del servicio exterior del Estado. Abro un paréntesis para decir que esta no es una ley del servicio diplomático sino que es una ley del servicio exterior del Estado, entendido como el conjunto de órganos e instituciones de la Administración del Estado en el exterior.

Este juicio favorable que he expresado en relación con el proyecto de ley no empuja para que, evidentemente —no podría ser de otro modo, puesto que soy experto pero no político—, exprese también algunas dudas en cuanto a la calidad técnica de algunos puntos del mismo. Cualquier proyecto de ley, cualquier ley en vigor es mejorable, sin duda, y esta lo es, pero estoy seguro de que sus señorías tienen la capacidad para introducir las mejoras necesarias en el texto. Solamente pondré dos botones de muestra, además de ponerme a la plena disposición de todas sus señorías, para cualquier cosa en la que modestísimamente pudiera colaborar, como catedrático de Derecho Internacional Público y también de Unión Europea, para realizar esas mejoras técnicas. Pondré el ejemplo de dos aspectos que son mejorables. En relación con la Unión Europea —no puedo dejar de hacer una alusión a la Unión Europea puesto que este es el ámbito en el que más trabajo desde el punto de vista académico—, como lector del proyecto me ha parecido que la ley observa a la Unión Europea sobre todo como objeto de la acción exterior del Estado, sin poner el debido énfasis en el hecho de que no solo los objetivos y directrices de la política exterior del Gobierno se encuentran en buena medida definidos, o al menos condicionados por la acción exterior de la Unión, sino que dicha acción exterior de la Unión condiciona y debe orientar igualmente la planificación y ejecución de la acción exterior del Estado, pero no solo en la política exterior y de seguridad común sino, diría, sobre todo, en los ámbitos que en el lenguaje eurotécnico llamamos de Relex, de las relaciones exteriores de la Unión Europea, los ámbitos de competencia dura de la Unión Europea en su acción exterior, como pueden ser la política comercial, la política en materia de gestión y conservación de recursos pesqueros o la política medioambiental. A mi juicio, no cabe hablar de la acción exterior de España en el ámbito económico y comercial sin hablar de la política comercial de la Unión; no cabe hablar de los objetivos de la acción exterior de España en materia de pesca sin hacer referencia a la política exclusiva de la Unión en materia de gestión y conservación de recursos. Estos son solo algunos botones de muestra. Sé que desde un punto de vista práctico probablemente mi observación no es muy relevante, pero sobre todo soy académico y doy importancia al buen manejo de los conceptos y a la buena presentación de las leyes. Es importante definir en este texto la acción exterior de España en el marco no solo de la política exterior que ha de definir el Gobierno, por mor del artículo 97 de la Constitución, sino también en el de la acción exterior de la Unión Europea que condiciona de forma clara y orienta

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 6

necesariamente nuestra acción exterior, y creo que no solamente lo hace sino que —desde mi perspectiva y supongo que desde la de muchas de sus señorías— así debe ser. Por tanto, pienso que la ley debería reflejar esta realidad.

Un segundo botón de muestra —con esto terminaría, señor presidente, y creo haber respetado los tiempos— sobre la posibilidad de introducir mejoras técnicas en el proyecto, se refiere a las menciones que el proyecto de ley hace a la celebración de tratados internacionales. La ley anuncia —he dicho antes que lo celebraba— la próxima presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley de tratados. Si no fuera así, podría entender estas referencias a la celebración de tratados en el proyecto de ley, pero si vamos a tener dicho proyecto, puede que tal vez sea técnicamente inconveniente que esta ley anticipe la regulación parcial de esta materia en algunos aspectos. Voy a poner tres ejemplos. En el artículo 4.2 el proyecto de ley recoge el contenido del artículo 63.2 de la Constitución española para recordar que corresponde al rey manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes. Creo que la reproducción literal de este precepto constitucional no solo no añade sino que probablemente resta, en la medida en la que, como sus señorías saben muy bien, ha dado lugar a controversia jurídica y ha sido objeto de un, a mi juicio muy acertado, pronunciamiento del Tribunal Constitucional limitando el alcance de esta norma. Lo que nos falta es una norma de carácter legal que desarrolle el alcance de esta intervención del rey en la manifestación del consentimiento prevista por la Constitución. Reproducir el texto de la Constitución probablemente confunde más que aporta, porque parece que volvemos a insistir en que es el rey y solo el rey quien debería manifestar el consentimiento. Sin duda, mi observación crítica en este punto es absolutamente menor, y soy perfectamente consciente, solo estoy hablando de la posibilidad de mejoras técnicas a las que no doy gran relevancia desde el punto de vista político. Otro ejemplo lo podríamos encontrar en el artículo 6.1 del proyecto, cuando dice que el Gobierno dirige la política exterior y añade que acuerda la negociación, firma y aplicación provisional de los tratados internacionales y los remite a las Cortes. En primer lugar, no me parece ni bien ni mal, pero no creo que sea esta la sede; en segundo lugar, ese precepto podría condicionar el contenido del proyecto de ley de tratados, porque, a mi juicio, si a mí se me pidiera que redactara el papel del Gobierno en esta materia, añadiría que también corresponde al Gobierno decidir la conclusión de tratados; es decir, no solo negociarlos, no solo firmarlos sino también decidirlos. No son las Cortes quienes deciden la celebración de tratados sino que solo autorizan o niegan su autorización al Gobierno, que es a quien corresponde la decisión en esta materia.

Un tercer botón de muestra —y con esto termino— estaría en el artículo 11.3, cuando reconoce, de forma muy oportuna y conceptualmente muy correcta —me parece que no debería ser un precepto susceptible de especiales críticas— que las comunidades autónomas, además de las ciudades autónomas y entidades locales, podrán celebrar acuerdos internacionales en ejecución y concreción de tratados internacionales, de lo que llamamos en derecho internacional tratados-marco. A esos acuerdos de ejecución los llama acuerdos internacionales administrativos. En derecho internacional esa expresión no significa nada y solo puede tener un significado en derecho interno. En el ordenamiento español no existe ninguna norma que nos diga qué es un acuerdo internacional administrativo. Acuerdo internacional administrativo es una figura que hemos utilizado en la doctrina —no soy de los que celebran especialmente la utilización de este concepto porque introduce más confusión que otra cosa— y que no va referida solamente a la posibilidad de ejecución de acuerdos y tratados-marco por comunidades autónomas sino también a eso que llaman los acuerdos internacionales administrativos de ejecución por departamentos ministeriales de tratados celebrados por el Estado.

Estos son ejemplos que ponen de relieve simplemente que la ley evidentemente es perfectible, pero habrán visto ustedes que son observaciones tan absolutamente menores que no empañan mi tal vez equivocado pero en todo caso honesto y leal juicio favorable a este proyecto de ley.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Las intervenciones se producirán en el siguiente orden. Comenzará el grupo proponente de la comparecencia, y a continuación harán uso de la palabra los grupos de menor a mayor.

Por el Grupo Popular, tiene la palabra el señor Beneyto.

El señor **BENEYTO PÉREZ**: Agradezco de manera muy particular la presencia esta mañana del compareciente, el profesor don Javier Díez-Hochleitner, y la valoración, mayoritariamente positiva, que realizado de la ley. Ha sido una magnífica exposición de los puntos principales y también de algunas

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 7

cuestiones que, efectivamente, durante el debate parlamentario podrían ser objeto de una mejora y que, sin duda, los grupos deberían tener en cuenta a lo largo del trámite que esta mañana iniciamos.

Quisiera resaltar algunos puntos de la ley, quizá los puntos centrales, de manera que nos permita enmarcar el debate que se inicia en esta Comisión. Con ello voy a resaltar y a enfatizar algunos de los aspectos que ha señalado el compareciente y también haré algún comentario sobre ciertas cuestiones que él ha mencionado. En primer lugar, el proyecto de ley persigue algo que queríamos hacía tiempo. Anteriormente ha habido tres intentos de elaborar un proyecto de ley y también hubo un informe de la comisión interministerial. Este ha sido un objetivo de los diferentes Gobiernos prácticamente desde la entrada en vigor de la Constitución. El ponente ha señalado, creo que de forma muy acertada, que hacía falta una cierta experiencia para poder llegar a esta ley que lo que fundamentalmente intenta es lograr una visión estratégica, con una coherencia interna y con una mayor coordinación, respondiendo a los nuevos retos que está planteando la comunidad internacional, de la evolución de la política exterior y las relaciones internacionales en el mundo. Estamos en una situación radicalmente distinta, en la cual ya no existe una diferenciación entre lo exterior y lo interior, como podría haber ocurrido los tiempos de la diplomacia clásica, incluso hasta el siglo XX. En muchas ocasiones, toda acción interna tiene una componente exterior y vivimos, como bien señalaba el compareciente, en un marco en el cual la Unión Europea, y en general el derecho internacional, la globalización, las relaciones internacionales, lo exterior, influye cotidianamente sobre la política interior. Esta ley tiene la ambición de dar esa coherencia, esa visión estratégica y esa coordinación. Este proyecto lleva un tiempo de consenso interno y ha sido objeto de una muy amplia audiencia pública, así como del dictamen del Consejo de Estado, lo que ha permitido revisar y mejorar determinados aspectos técnicos de la ley. Esta pretende ser una ley de consenso dentro de una política de Estado como es la política exterior.

Pues bien, esos siete principios básicos que definen la acción exterior en la ley han sido muy oportunamente señalados por el Grupo Socialista: unidad de acción; lealtad institucional y coordinación; planificación; eficiencia; eficacia y especialización; transparencia y servicio al interés general. ¿Qué se pretende con todo ello? Dar respuesta al crecimiento de la multiplicidad de actores, a la pluralidad de órganos en la acción exterior, a esa conceptualización que distingue política exterior de acción exterior y que pretende realizar en la ley una coordinación de la acción exterior en su conjunto bajo una visión estratégica general, pero que a la vez respeta —como señalaba el compareciente— nuestra estructura territorial, la acción exterior que realizan los órganos constitucionales, junto a la competencia de unidad de acción exterior y de principal competencia en la ejecución de la política exterior que compete al Gobierno, sobre la base del artículo 97, como es conocido. Esos equilibrios entre acción exterior, política exterior, coordinación e integración de la diferente acción que realizan órganos constitucionales y comunidades autónomas es uno de los objetivos principales de la ley y lo hace con pleno respeto a la doctrina del Tribunal Constitucional, con pleno reconocimiento de esa acción exterior que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas y otros órganos constitucionales, pero a la vez —como señalaba el ponente— manteniendo ese equilibrio y ese punto central de la unidad de la acción exterior encuadrada en el Gobierno. Eso lleva a que se introduzca algo muy novedoso que son estos mecanismos de información y consulta mutua, que no existían hasta ahora. El hecho de que cuando se vayan a realizar actuaciones de acción exterior, de esos órganos propios de la estructura territorial del Estado, las comunidades autónomas u órganos constitucionales u otros que realizan tareas de acción exterior, exista una información y consulta mutua con el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el que tiene la función principal en la política exterior.

Se crean esos instrumentos de planificación y coordinación, que van a permitir tener, a cuatro años, a través de la estrategia de la acción exterior, una inclusión de todos los elementos de la acción exterior. Hay que tener en cuenta que la imagen país, a pesar de que en muchas ocasiones tenga un término que me parece poco mercantilista, juega un papel esencial a la hora de la presencia, no solo en términos de política internacional y de representación, sino también en término de países que compiten en un entorno económico y globalizado y en el cual las empresas españolas y los ciudadanos españoles deben de ser protegidos, ayudados y fomentados a través de los órganos del Estado. La política exterior también es un elemento catalizador y de fomento de la actuación económica y social de los ciudadanos y de las empresas españolas.

Que la estrategia de acción exterior, el informe anual de la acción exterior, esos informes anuales marca España y los planes directores de cooperación, que son instrumentos de planificación y estrategia, estén enmarcados y reconocidos en la ley de manera que deban de realizarse regularmente, cada cuatro

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 8

años o anualmente, introduce elementos de planificación y de estrategia interesantes y necesarios, lo mismo que haber revitalizado el Consejo de Política Exterior y el Consejo Ejecutivo de Política Exterior. Ello va a permitir que pueda existir esa coordinación con los otros departamentos ministeriales y que pueda realizarse ese objetivo de racionalización de recursos, de eficiencia y de unidad de servicios comunes. Esto es algo que todos vivimos cuando realizamos alguna visita al exterior en muchas ocasiones en ciudades en las cuales las diferentes consejerías de los diferentes departamentos ministeriales que realizan la acción exterior no están plenamente integradas y con la máxima eficiencia dentro de una unidad de acción exterior. Ahí vamos al tercer punto que es esa regulación del servicio exterior del Estado en el exterior bajo la dependencia jerárquica del jefe de misión, del embajador, que va a permitir coordinar mejor todas las actividades de acción exterior que se realicen en las misiones exteriores, manteniendo lógicamente la autonomía funcional y orgánica que deben de tener esas consejerías y esas delegaciones de los diferentes departamentos ministeriales.

En la ley hay elementos de innovación y de modernidad que me gustaría resaltar. Por ejemplo, nuevos conceptos de diplomacia —diplomacia pública, reconocimiento de la diplomacia parlamentaria—, pero también nuevos instrumentos de representación a través de la integración en delegaciones del servicio europeo de acción exterior y la creación de oficinas sectoriales conjuntas con países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esto es una novedad importante que además está ya realizándose en la práctica. A lo largo de esta legislatura se está produciendo esa integración, tanto en delegaciones del SEAE, como en la actividad conjunta de oficinas sectoriales con países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Todo esto junto a la posibilidad ofertada a las comunidades autónomas de poder integrar sus oficinas comerciales de representación exterior en la estructura física, en los edificios, y en la estructura orgánica de las misiones en el exterior; oferta que ya ha sido aceptada positivamente por doce comunidades autónomas. Me gustaría resaltar este aspecto, porque demuestra que esta iniciativa es posible y resulta eficaz. De manera que podamos tener un modelo similar a la experiencia muy positiva que ha tenido la Reper en Bruselas. Si al final conseguimos que nuestra representación exterior se asemeje a esa idea de integración, a la vez que autonomía, por un lado de los departamentos ministeriales, por otro lado de las representaciones comerciales exteriores de las comunidades autónomas y de la acción exterior que realizan las comunidades autónomas, sin duda habremos dado un paso importante en términos de racionalización, modernización y mejora de nuestro servicio exterior.

Quiero señalar, para acabar, que la ley clarifica y mejora también los derechos de los empleados públicos en el exterior en lo que hace referencia, por ejemplo, a la reunificación familiar en la que se enfatiza el aspecto ya existente en leyes actuales de que se favorezca en la provisión de puestos públicos, pero también en lo que hace referencia a los derechos de Seguridad Social y a los derechos y a las ayudas a la educación de los hijos, que en la ley reciben un tratamiento especial. En conclusión, y teniendo en cuenta los aspectos señalados por el ponente en relación con la Unión Europea, que debería de ser objeto de un debate y de una elaboración posterior en el seno de la Comisión, a través de la ponencia, y en diálogo con los otros grupos parlamentarios. La observación de que la política comercial, en particular de la Unión Europea, pero también de otras muchas políticas de la Unión Europea, como medio ambiente, tienen una incidencia de tal transcendencia sobre la política exterior española que debieran de tener una consideración específica. Respecto a la ley de tratados habrá que ver si interesa reducir alguna de las referencias que se hacen teniendo en cuenta que ya está elaborada y va a ser la próxima ley objeto de debate en esta Comisión. Agradezco al ponente la referencia a la necesidad de una ley de inmunidad de los Estados extranjeros, que debería de ser un desiderátum desde el punto de vista legislativo, que así trasladaremos al ministerio y debería de ser de consideración específica de esta Comisión. Por último, quiero señalar el deseo y la intención del Gobierno en general, y del ministro de Asuntos Exteriores en particular, de que esta ley sea una ley de consenso y que permita mejorar la excelente acción que realizan los funcionarios diplomáticos españoles. Hemos tenido esa amplia audiencia pública, el dictamen del Consejo de Estado, estamos teniendo estas comparecencias y este debate parlamentario. La política y la acción exterior deben de ser una política de Estado, pero a la vez la ley puede conseguir esa mejora en la coordinación, en la racionalización y en la eficiencia, que es uno de los objetivos de austeridad, de mejora económica y de modernización que persigue este Gobierno.

El señor **VICEPRESIDENTE**: A continuación el diputado, señor Nuet, tiene la palabra.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 9

El señor **NUET PUJALS**: Intervengo muy brevemente para agradecer al compareciente su presencia de forma sincera. Hemos tomado buena nota de su intervención y estamos madurando y conociendo en profundidad el proyecto de ley.

El señor **VICEPRESIDENTE**: A continuación tiene la palabra el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, don Álex Sáez.

El señor **SÁEZ JUBERO**: Advierto, con carácter previo, que voy a compartir este turno con la diputada, doña Delia Blanco, y no sé si don Juan Moscoso, que se acaba de incorporar, va a hacer alguna aportación. Con la idea de no fijar posición en este acto, sino simplemente de aprovechar el turno de réplica para que el compareciente realice más aportaciones que nos sirvan luego en el trámite parlamentario, debo empezar por agradecerle su comparecencia, que ha sido de total interés. Hemos tomado nota de muchas cuestiones que nos ha comentado, a pesar de que tiene una valoración muy positiva en general. Como portavoz de la oposición intentaré tomar nota, si en algún aspecto ve mejoras, para que luego en el trámite parlamentario tengamos un texto en el cual nos sintamos todos más reconocidos. Comparto con usted algo que en la primera lectura del anteproyecto, en las siguientes de los borradores y en el texto final siempre me ha quedado la duda de si esta ley debería haber aprovechado una motivación útil, que es precisamente la entrada en funcionamiento del servicio exterior de la Unión Europea. Eso podría haber motivado, con carácter principal, la redacción de esta ley. Su motivación última no es la falta de ley durante todo el periodo democrático, sino la necesidad que subyace en muchas de las leyes de este Gobierno de recentralización y de control de algunos actores de la acción exterior y, singularmente, de las comunidades autónomas a las cuales ha hecho referencia. Empezaría por aquí y le preguntaría qué opinión le merece especialmente el artículo 11. El Consejo de Estado en su informe dice que el papel de las comunidades autónomas está tratado con cierta negatividad, por su deber de informar, la necesidad de que el Gobierno tenga que autorizar las oficinas y los sucesivos controles. Entendiendo la motivación del texto del proyecto de ley, tal vez los artículos que hacen referencia a las comunidades autónomas y a las entidades locales podrían haber sido formulados de manera distinta para crear algo que es fundamental, que las comunidades autónomas y las entidades locales no sean vistas con una cierta desconfianza institucional —si se me permite—, pues también son Estado y necesitan una mayor confianza institucional. Asimismo debemos imprimir a este texto —repito— elementos de coordinación y de cooperación, pero no de desconfianza institucional, lo que me parece importante.

Ha hecho referencia brevemente a la Corona y a esa exclusividad en el consentimiento del Estado a obligarse internacionalmente. Tal vez puedo preguntarle si le parece correcto el artículo 3, separado de los sujetos de acción exterior del Estado, o si quizá debería incluirse la Corona en el capítulo II y no tener un tratamiento como lo tiene en el actual proyecto de ley. Se lo pregunto con toda la naturalidad, para saber cuál es su opinión.

Voy a hacer referencia a algunas cuestiones planteadas, tanto en el periodo de alegaciones, como de audiencia de esta ley, como especialmente en el informe del Consejo de Estado, que es duro. No es el primer informe duro de este Consejo de Estado. Tampoco es sospechoso, por los propios ponentes que han elaborado el informe, de ser muy crítico sobre esta ley. El Consejo de Estado prácticamente ha presentado una enmienda a la totalidad de este proyecto o por lo menos en algunas cuestiones estructurales. Coincido con usted en que es un informe muy bien hecho y que debe tenerse en cuenta. Señor Díez-Hochleitner, este informe del Consejo de Estado hace especial referencia a que hay mucha materia regulada en la ley que considera innecesario y poco apropiado. Incluso utiliza varias veces —lo que me ha llamado mucho la atención en este informe— el adjetivo de perturbador. Específicamente lo hace en relación con el capítulo II, relativa a los sujetos de la acción exterior del Estado, cuya introducción en la ley considera innecesaria. En muchos casos estamos hablando de órganos constitucionales y usted, que es un fino jurista, quizá comparta que deberían ser regulados por ley orgánica. Quiero saber su opinión.

Hay una crítica también a los aspectos muy reglamentistas del título IV en la organización del servicio exterior, por lo que parecería razonable que tuvieran un tratamiento reglamentario y no de ley, como así lo establece este proyecto de ley. Queremos saber su opinión como jurista en cuanto a técnica jurídica. He dicho al principio que hay desequilibrios —el Consejo de Estado también hace referencia a ello— en cuanto a la escasa oportunidad que tiene esta ley de establecer una coordinación mejor con la acción exterior de la Unión Europea y con la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Ya ha apuntado algunos aspectos sobre cómo en el trámite parlamentario puede superarse y podemos aprovechar esta ley para

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 10

establecer, no tanto mecanismos de coordinación con nuestras propias administraciones, sino con las superiores, que son la acción exterior de la Unión Europea y la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En su opinión, uno de los aspectos más criticados de esta ley en general es la falta de distinción y conceptualización de política exterior y acción exterior, ¿le parece suficiente? Me interesa conocer si en técnica jurídica podría hacer alguna aportación para mejorarla. Me gustaría conocer su opinión sobre la exposición de motivos, que contiene algunas críticas a la herencia recibida y a la política exterior hasta la fecha presente. Sabemos que al ministro le gusta mucho enmendar la plana a sus antecesores. También me gustaría conocer si piensa que se puede hacer una mejor exposición de motivos y si comparte con el Consejo de Estado que es demasiado extensa. Me interesa conocer su opinión sobre la marca España. El Consejo de Estado también hace referencia a los planes anuales. Desde el punto de vista de técnica jurídica, si la marca España es un concepto no definido ni articulado como norma de rango legal y si debería definirse mejor en esta ley o en otra para que conozcamos mejor, aparte de un eslogan o de un brindis al sol a veces de la política exterior española, si queremos que sea un concepto que perdure en el tiempo.

Le pregunto sobre la estrategia de política exterior, tal como está definida en la ley, si no hace falta definir mejor prioridades y objetivos de esa estrategia de política exterior. Tal vez haya una definición demasiado vaga y ambigua en la ley. ¿Qué opinión le merece el Consejo Ejecutivo de Política Exterior?, ¿No sería necesario también definirlo mejor? ¿No es muy ambiguo y confuso? Se ha pronunciado en cuanto a uno de los elementos más criticados en esta ley, de quién dependen las misiones diplomáticas. Insisto en esa dicotomía entre la dependencia jerárquica del embajador y la orgánica y funcional de los ministerios. Me gustaría saber si no cree que tal como está redactada la ley hay un cierto desapoderamiento de los embajadores.

Finalizo ya, señor presidente, para dejarle tiempo a mi querida compañera doña Delia Blanco. Quisiera saber su opinión sobre la falta del papel de estas Cortes Generales, tanto de una mejor definición de la diplomacia parlamentaria, que nosotros reivindicamos como diputados y senadores, y la falta de democratización en el sentido de controles parlamentarios. Sería necesario que la ley pudiera incluir, por qué no, la obligatoriedad del debate anual de política exterior, de la estrategia de política exterior, de un cierto control previo y un control *ex post* de la acción exterior del Estado, más participación del Parlamento nacional en este aspecto. Lo hemos hecho, por ejemplo, en la política de la Unión Europea. En la Comisión Mixta de la Unión Europea existen elementos de control de la acción de la Secretaría de Estado de la Unión Europea, como es la obligación de comparecer. Quizás ese modelo que está funcionando muy bien en la Comisión Mixta de la Unión Europea pueda trasladarse también a esta Comisión de Asuntos Exteriores, ya que tenemos la oportunidad de que se introduzca en la ley.

Quisiera saber brevemente su opinión sobre la cooperación, materia que la ley contempla en una disposición final con modificaciones; si le parece que estructuralmente la cooperación al desarrollo, con la importancia que tiene en la política exterior, debe ser contemplada en una disposición final y si es suficiente para los objetivos de la política exterior el tratamiento que se hace a la cooperación internacional al desarrollo, en la que España tiene un gran prestigio en el exterior y es un elemento sustancial de la política exterior. También le pregunto por la diplomacia pública en general, tal vez escasamente tratada en la ley. Pondría el ejemplo del Instituto Cervantes, aunque ya sabemos que esa es la pelea eterna entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Podría haberse aprovechado todo lo que significa la cultura y el Instituto Cervantes como un elemento esencial de la política exterior para un tratamiento distinto en la ley. No quiero agotar el tiempo para que pueda intervenir mi compañera, doña Delia Blanco.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Doña Delia Blanco, tiene la palabra.

La señora **BLANCO TERÁN**: En primer lugar, quisiera agradecerle profundamente, como han hecho los portavoces que me han precedido, su comparecencia, señor Díez-Hochleitner, porque todo este tipo de comparecencias enriquecen el trámite de ley y las posibles enmiendas de los distintos grupos.

Le voy a hacer algunas preguntas como jurista, si es que tiene usted a bien contestarme. Como ha comentado mi compañero en reiteradas ocasiones en el discurso anterior, el Consejo de Estado hace una valoración muy crítica en algunos aspectos, en concreto a todo el título IV, a la declaración inicial, a la diplomacia parlamentaria y cataloga de perturbador la mezcla de competencias, objetivos y fines de la política exterior y de la acción exterior española. Desde 1978 la acción exterior de España no ha sido tratada en ninguna ley específica. Es la primera vez que nos enfrentamos a que, en plena democracia,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 11

haya un desarrollo constitucional de la política y de la acción exterior del Estado; tema pendiente desde hace bastantes años. Fundamentalmente en los últimos quince años en los que, como decía el señor Beneyto, el panorama del mundo ha cambiado sustancialmente y la diplomacia también tiene que ir cambiando y ha cambiado por la ley, los acontecimientos y la realidad que se impone. Nos enfrentamos a un desarrollo constitucional en un tema delicado, normalmente de consenso entre los distintos grupos parlamentarios, así debiera ser. Más allá de cualquier Gobierno, la política exterior de España debe ser una política de consenso de todos los grupos parlamentarios. Eso va a significar un trabajo delicado. Porque no ha habido desarrollo constitucional previo. Ha habido distintos proyectos de ley que algunos de ellos ni siquiera han entrado en esta Cámara. No han entrado, no por una razón de falta de voluntad política, sino porque previamente no se veía el consenso posible para que un proyecto de ley de estas características entrase. Me refiero en concreto a esto, porque el Grupo Popular en esta legislatura ha tenido la valentía —llamaría incluso la osadía— de incluir y registrar un proyecto de ley al que en principio el propio Consejo de Estado pone muchos problemas, por lo que deberíamos trabajar primero sobre la base del informe del Consejo de Estado. Sé que es un órgano consultivo, que no tiene ninguna capacidad normativa ni que estos legisladores que estamos aquí tengamos por qué atenernos a los dictámenes del Consejo de Estado, pero siempre es conveniente que lo tengamos en cuenta, puesto que es un órgano imprescindible para la tramitación de una ley.

Voy a ser muy breve. A nuestro grupo parlamentario le preocupa la denominación que hace la ley sobre la democracia parlamentaria, que prácticamente está excluida de la acción exterior o está muy poco concretada. Sin embargo, desde hace una década por lo menos, esta Cámara ha seguido una actividad bastante importante en lo que se refiere a la diplomacia parlamentaria. Sé que la diplomacia parlamentaria a veces parece una cosa bastante frívola, por llamarlo de alguna manera, pero no lo es. Se han resuelto pequeños conflictos o medianos mediante una diplomacia mucho más flexible que el resto de las otras diplomacias más normativizadas. En el título IV, el anteproyecto de ley que ha presentado el Gobierno mezcla mucho la acción de los distintos actores, funcionarios, empleados públicos, contratados laborales, y se supone que deberían ir a una norma de rango menor que no sea una ley de la acción exterior, que son los grandes principios normativos que deben regir la acción exterior del Estado. Todo el título IV —y estoy de acuerdo con el Consejo de Estado— debería de ser más bien un reglamento de personal al servicio de la acción del Estado, pero no estar dentro de una norma de rango tan superior.

Por último, del artículo 15 al 31...

El señor **VICEPRESIDENTE**: Disculpe, señoría, es el tercero.

La señora **BLANCO TERÁN**: Es verdad. Es el título III. Disculpe.

Del artículo 15 al 32, principios y objetivos de la política exterior, me preocupa especialmente la mezcla conceptual que hay entre la acción exterior de los distintos ministerios y la del propio Ministerio de Asuntos Exteriores. Eso que permeabiliza de forma transversal toda la ley, esa confusión entre la acción de los distintos ministerios y la del ministerio que se ocupa fundamentalmente de la acción exterior, es algo que debería aclararse a lo largo de la tramitación. Me gustaría saber su opinión sobre este tema.

Por último, estoy de acuerdo con mi compañero en que la cooperación al desarrollo, que es una base sustancial de la acción exterior del Estado en este momento histórico —de hecho, lo ha sido en los últimos diez o quince años— ha visto reducido su quehacer a una disposición adicional, cosa que es bastante compleja de aceptar. Ahora nos encontramos en una situación económica de crisis que impide ejercer la cooperación al desarrollo en toda su potencialidad, pero esto no implica que en un futuro deba ser así, por lo que debe ser contemplada dentro del anteproyecto de ley del servicio exterior.

Le doy las gracias, señor presidente, por su benevolencia y al señor Hochleitner por su comparecencia.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Tiene la palabra el profesor Díez-Hochleitner para contestar a las preguntas que le han hecho llegar los distintos portavoces.

El señor **CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID** (Díez-Hochleitner Rodríguez): Muchas gracias, señor Beneyto, señor Sáez, señora Blanco. Señor Nuet, muchas gracias por haber tomado nota, si es que de algo ha servido mi intervención.

Quiero empezar diciendo algo que puede sonar provocador o incluso un juego por mi parte pero que digo honestamente. Como observador externo, como profesor, desde una perspectiva más académica

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 12

—quizás soy muy ingenuo, pero ya peino canas, tengo unos añitos—, celebro ver en las intervenciones del portavoz del Grupo Popular y de los portavoces del Grupo Socialista que existen unas excelentes bases para el consenso, al menos entre estos dos grupos. Lo he visto así y ruego que me disculpen si les parece inoportuno mi comentario. Digo esto porque ahora voy a hacer referencia a sus observaciones críticas, que comparto en cierta medida, aunque solo en cierta medida, por las razones que señalaré y que no empañan mi sintonía con las observaciones que ha formulado el Grupo Socialista. Si me permiten, seguiré el orden de sus intervenciones.

En relación con la intervención del señor Beneyto, quiero resaltar un elemento que me parece extraordinariamente importante como orientación posible en los debates de sus señorías en relación con este proyecto de ley. Se trata de la Reper como modelo. La Reper es un acrónimo que podríamos utilizar para todas las representaciones permanentes de España ante las distintas organizaciones internacionales ante las que estamos acreditados. En el lenguaje coloquial lo hemos consagrado como una expresión referida a la representación de España ante la Unión Europea. La representación de España ante la Unión Europea es un laboratorio fantástico para ver cómo se pueden conseguir los objetivos de esta ley: la eficiencia, la coherencia y el aprovechamiento de los recursos. Solo como botón de muestra del ejercicio más difícil de malabarismo que hace la ley, vuelvo sobre el concepto de la dependencia jerárquica del embajador *versus* dependencia funcional y orgánica de los departamentos ministeriales. Comprendo que el Consejo de Estado en una primera lectura haya dicho lo que ha dicho. Confieso que si analizara la ley como jurista de derecho público y no como experto en derecho internacional y también en la realidad internacional haría esta misma observación crítica. Sin embargo, con el mayor de los respetos al Consejo de Estado —he empezado por decir que este dictamen, desde el punto de vista técnico, es un buen dictamen, que ha contribuido y va a seguir contribuyendo de forma significativa a que la ley tenga una calidad técnica elevada—, creo que en este punto yerra. Obviamente, el Consejo de Estado no conoce la realidad del servicio exterior porque no la ha vivido, no puede haberla vivido. Es un modelo complejo, pero lo tenemos en la Reper. La Reper es un laboratorio que funciona muy bien. Esto no solo es mérito de la Administración General del Estado al organizar y proyectar el diseño de la Reper, porque el diseño de la Reper viene determinado en cierta medida por las propias instituciones de la Unión, en particular por el funcionamiento del Consejo y por la existencia en su seno del Coreper I y del Coreper II como órganos de preparación de los trabajos del Consejo. ¿Qué es lo que ocurre en el Coreper I y en el Coreper II, que he vivido personalmente, asistiendo a los embajadores y embajadores adjuntos correspondientes? En el Coreper I, que es el ámbito técnico, se ve muy bien. Cuando en la Unión Europea discutimos en un grupo de trabajo una propuesta de directiva sobre propiedad intelectual o en materia de pesca o en materia de transporte, el embajador o el embajador adjunto, tanto si son diplomáticos como si no, poco tienen que decir, salvo que eventualmente sean especialistas del ramo. Su papel —lo dice la ley— es coordinar, asegurar esa coordinación, asegurar que se respetan las directrices de política exterior del Gobierno y asegurar un planteamiento inclusivo y plural en la aproximación a las diferentes políticas de la Unión. Eso funciona muy bien. Es el consejero de la Reper el que, con los funcionarios de Madrid del departamento correspondiente y en su caso de las comunidades autónomas, asiste al grupo técnico. Cuando pasas el filtro —que lo es— del Coreper, viene la coordinación. Es entonces cuando el embajador adjunto, si es buen embajador adjunto, es capaz de decir: Más allá de lo que opine tu ministerio, que sin duda es el que sabe —yo no tengo nada que decir—, ¡jojo!, que lo que estáis proponiendo aquí es diametralmente contradictorio con lo que estamos defendiendo allá y además la forma de conseguirlo no es haciendo una alianza con tales delegaciones sino con estas otras. Esa es la coordinación, esa es la dirección de la política exterior, una coordinación que asegure la eficiencia de la acción exterior y la dirección de la política exterior. No me imagino al embajador adjunto —estoy hablando del Coreper I, que es el que he vivido más— diciendo al consejero: Oye, lo que ha dicho tu ministro me importa poco; aquí quien decide soy yo. En absoluto. Esa decisión no la puede tomar. Recordemos: autonomía funcional, principio de especialización. Dada la extraordinaria complejidad técnica que han adquirido las relaciones internacionales, que lo abarcan todo, que inciden en todos los ámbitos de nuestras políticas interiores, no creo que un ministerio de asuntos exteriores pueda ni deba fijar de ningún modo los contenidos de la acción exterior del Estado en las diferentes políticas. No debe hacerlo. Debe coordinar, debe asegurar que se respeten las directrices de política exterior. Eso, en el caso de la Reper funciona, porque existe el Coreper I, existe el Coreper II y existen las figuras del embajador adjunto y del embajador principal, pero en otras representaciones es más difícil conseguirlo y eso es lo que de alguna forma pretende la ley. Sus señorías sabrán si lo hacen con el mayor de los aciertos posibles, yo no lo sé. A lo mejor se podría pensar en otros

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 13

modelos, pero la idea tendencial es trasladar el modelo de la Reper al conjunto de la acción exterior del Estado, y en ese sentido la aproximación es acertada. Seguro que es mejorable, pero el planteamiento es acertado.

Me voy a referir al dictamen del Consejo de Estado, al que han hecho tantas referencias como fundamento para una crítica de carácter horizontal al proyecto de ley. El dictamen del Consejo de Estado es duro. Creo que es correcta la calificación que le ha dado; yo también lo he calificado así. Es un dictamen de una gran calidad técnica en muchos aspectos, aunque no coincido con todos, y cumple la función que debe desempeñar un dictamen del Consejo de Estado. Me perdonarán que diga esto, pero el Consejo de Estado —ahora que no me oye— no siempre facilita dictámenes de esta calidad que contribuyan realmente a su función, que es asesorar al Gobierno en su tarea de iniciativa legislativa y que creo que hace bien. El proyecto de ley ha mejorado mucho. Muchas de las observaciones se han tenido en cuenta, pero otras no, tal vez porque no debían tenerse en cuenta. Vuelvo a referirme al papel del jefe de misión diplomática como botón de muestra.

No puedo compartir con el señor Sáez que el dictamen del Consejo de Estado toque el núcleo central de la ley. Sinceramente no lo veo. La ley no es revolucionaria, no pretende subvertir la realidad actual, sino encauzarla y mejorarla. La ley, lo he dicho antes, pretende básicamente —coincido con el señor Beneyto en este punto— coherencia y eficacia de la acción exterior y eficiencia en el aprovechamiento de los recursos públicos desde un planteamiento inclusivo, admitiendo que son muchos los organismos que deben participar en esa acción exterior del Estado. No veo un ataque al planteamiento que hace la ley, ni a sus objetivos generales ni a la articulación de los instrumentos básicos para alcanzar esos objetivos, que son los mecanismos de coordinación y planificación, ni a la búsqueda de ese difícilísimo equilibrio entre las comunidades autónomas, los entes locales y la Administración General del Estado y miembros del Gobierno. Creo que no lo hace. Puedo estar equivocado, pero sus críticas, aunque a veces muy duras, son puntuales.

En relación con la recentralización, comparto con el señor Sáez que cabe una lectura negativa del artículo 11. Tiene usted razón. Yo no la había hecho. Quizás no la había hecho —perdone que apele otra vez a mis canas— porque han pasado ya muchos años desde que me inicié en el estudio de estas cuestiones y he visto bastantes cosas. Veo este texto del artículo 11 en términos positivos conociendo los antecedentes de este borrador. Que un proyecto de ley diga que las competencias exclusivas del Estado en materia de acción exterior se limitan a directrices de política exterior, artículo 97 y artículo 149.1.3 —el núcleo duro definido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 165/1994 entre otras— y se quede ahí es progresista —en el sentido de nada centralista— desde el punto de vista de la estructura territorial del Estado. El Tribunal Constitucional nunca ha dicho que la enunciación de esos ámbitos de competencia —*ius ad tractatum*, *ius contrahendi*, representación internacional y derecho a legación— sea el único contenido material del 149.1.3, sino que los ha presentado como componentes claros de esas competencias exclusivas. Sin embargo la ley dice: Esos son, no hay más, más lo que se deriva de la necesidad de respetar la dirección de la política exterior, que corresponde al Gobierno por mor del 97. Ese no es un planteamiento recentralizador. Cabe la lectura negativa. Uno puede leer el 11 y decir: De acuerdo con el apartado 2 del artículo 11 las comunidades autónomas no pueden hacer tales cosas. Yo hago la lectura positiva, porque estoy imbuido de esa doctrina que eventualmente hubiera podido llevar a este o a cualquier otro Gobierno a hacer un planteamiento que buscara un mayor ensanchamiento en las competencias del 149.1.3. Me pasa lo mismo cuando el 11 articula —tal vez técnicamente se hubiera podido hacer mejor, no lo sé; todo se puede hacer mejor en la vida, pero el concepto es bueno— la participación de las comunidades autónomas en esta acción exterior coherente y global del Estado, en términos de información y consulta mutua y, más adelante, en la definición de la estrategia de acción exterior. Lo leo en términos positivos porque no veo en la información y en la consulta elementos de injerencia y de censura. Quizás no lo veo porque lo que había visto hasta ahora en otros borradores anteriores y en otros textos —me he referido a algún borrador de ley de tratado— era la pretensión del Gobierno de que la acción exterior de las comunidades autónomas, por ejemplo en la celebración de acuerdos políticos, estuviera sometida a una autorización previa del Consejo de Ministros. He visto un borrador de ley de tratados que decía eso. En su día —era más jovencito— dije con mucha prudencia: Yo creo que esto no se puede hacer. Ahora no veo que ese sea el planteamiento. Tal vez a sus señorías no les falte razón en el sentido de que el artículo 11 podría redactarse en positivo y no en negativo. Como académico, esa me ha parecido una observación muy interesante, pero creo que el contenido del artículo 11 no es negativo en absoluto y creo en la riqueza de España, en su estructura territorial y considero que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 14

es un activo para España una acción exterior inclusiva de todos los componentes de la acción exterior de diferentes entes, que es lo que hace la ley. Me quedo con ese positivo, con esa visión inclusiva de toda la acción exterior, que es mucha. Faltan algunos elementos, como la sociedad civil, pero avancemos poco a poco, porque si queremos abarcarlo todo no llegaremos a ningún sitio.

Eso me lleva a hacer también alguna alusión a las cuestiones que han suscitado el señor Sáez y la señora Blanco en relación con la referencia a otros órganos constitucionales que hace el proyecto ley y con la crítica a la misma que hace el Consejo de Estado, diciendo que además, desde el punto de vista constitucional, esos órganos no pueden ser objeto de ninguna regulación que no sea por vía de ley orgánica. Entiendo el comentario técnico, por supuesto, pero no estoy de acuerdo con la idea de que esas referencias a esos órganos constitucionales sean perturbadoras. Quizás no se ha entendido bien lo que pretende el proyecto de ley. El proyecto de ley es inclusivo en relación con las comunidades autónomas, es tan inclusivo que no solo tiene en cuenta a las comunidades autónomas sino también a otros órganos constitucionales, incluidas estas Cortes Generales. Esa es la virtud del planteamiento. Que en el diseño de la estrategia de la acción exterior esté presente la acción del Parlamento español, la diplomacia parlamentaria, me parece excelente. No creo que las referencias que hace el proyecto de ley a otros órganos constitucionales incidan en la regulación de esos órganos, por tanto no veo el juego de la reserva de ley orgánica. Lo que aparece ahí es la referencia a esos órganos en su dimensión exterior y a cómo han de ser tenidos en cuenta en este intento de hacer de la acción exterior de España una acción coherente y eficiente. Yo lo veo así. Hablo con toda sinceridad. Honestamente, lo veo así.

En cuanto a la referencia a la Corona, si me tira mucho de la lengua, diría que el artículo 4 sobra. No es que me parezca mal, es que no aporta nada. Evidentemente, si vamos a hacer referencia a todos los órganos constitucionales, es necesaria la referencia a la Corona. El papel de la Corona —esto es una obviedad— en la acción exterior española es absolutamente extraordinario. Tal vez, puestos a buscar crítica —yo soy profesor y a mí me pagan para criticar, que por cierto es lo más fácil del mundo, es más fácil criticar que hacer—, la referencia a la Corona quizás debería resaltar más los aspectos positivos. La Corona —no sé cómo se puede definir— es pieza esencial de ese servicio exterior no permanente. Lo es. Quizás falta ese engarce con la Corona y en cambio se hace referencia a su papel en la celebración de tratados, que eso sí —en este punto sí, por razones distintas que antes señalé— me parece perturbador.

En principio, tras leer el proyecto de ley y el dictamen del Consejo de Estado, mi coincidencia fue absoluta con la crítica que han hecho el señor Sáez y la señora Blanco en relación con el carácter reglamentario de muchas de las disposiciones del proyecto de ley. La señora Blanco hacía referencia con carácter general al título III, servicio exterior. Con toda modestia por mi parte, le diría que no sé si lo comparto en relación con todo el título. La definición de la estructura del servicio exterior — misiones diplomáticas permanentes, no permanentes, jefatura de misión, etcétera— está en las leyes de la mayor parte de los países de nuestro entorno. Nosotros seguimos rigiéndonos a estas alturas por un convenio internacional, el Convenio de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, por la Convención de relaciones consulares de 1963 y por algunas disposiciones de carácter reglamentario muy antiguas para determinar cuál es la estructura del servicio exterior, que por cierto va referida en buena medida al servicio diplomático. Creo que esto faltaba y sí que es propio de una ley de acción exterior. Yo lo veo así. Sin embargo, tiene toda la razón en tachar de reglamentistas las normas relativas al capítulo 3 sobre personal del servicio exterior. Es obvio que eso es reglamentista, sin embargo he llegado a conclusión de que es apropiado. Les voy a decir por qué. Pensemos en el desarrollo reglamentario de esta ley en relación con el servicio exterior, que es donde debería ir. Un reglamento de servicio exterior tal cual, entendiendo como servicio exterior lo que la ley —creo que adecuadamente— define como servicio exterior, es inconcebible por una sencilla razón: unidad de acción exterior *versus* especialización, papel de la misión diplomática y del jefe de misión dependiente de Exteriores, pero a su vez de las consejerías dependientes funcionalmente de los ministerios, que es el único modelo que podemos tener. ¿Cómo vamos a hacer el reglamento del servicio exterior? ¿Que regule al mismo tiempo el servicio exterior, en lo que se refiere a las consejerías de Educación, las oficinas comerciales, el personal, etcétera? No lo veo; sinceramente, no lo veo. Tal vez lo más fácil sea llevar a la ley los aspectos que deban ser comunes a todo el personal del servicio exterior. Creo que es una buena solución para después dejar al ámbito reglamentario la regulación de determinados cuerpos del Estado adscritos al servicio exterior, como es el caso de la carrera diplomática. La carrera diplomática, como cuerpo específicamente asignado al servicio exterior, necesita un reglamento del que en estos momentos carece.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 15

El presidente me dice que debo terminar. Le pido disculpas si me he extendido en exceso. Pretendía simplemente dar respuesta a todas las cuestiones que me han planteado sus señorías. Si me lo permite el presidente —si no, me callo— voy a hacer una última referencia. Se han referido a la cooperación, que ha sido tratada a través de una disposición adicional. No lo sé, igual me equivoco, pero creo que es correcto. También podríamos decir: ¿Qué pasa con las Fuerzas Armadas? Ahí es nada la importancia de las Fuerzas Armadas, que son objeto de un tratamiento específico, aunque es cierto que por la naturaleza de sus funciones es distinto. No estoy seguro de que el objeto de la ley sea articular la política de cooperación al desarrollo en ningún ámbito específico de la acción exterior del Estado. Su función y su objetivo es articular mecanismos que aseguren la coherencia, la eficacia y la eficiencia de los recursos en la acción exterior del conjunto del Estado. No me parece que ningún ámbito material específico de la acción exterior deba ser objeto de esta ley. Si lo es la cooperación al desarrollo —igual estoy equivocado y le pido perdón porque el ejemplo de las Fuerzas Armadas que he puesto no le ha gustado y creo que tiene toda la razón— también podríamos reclamar la regulación de otros ámbitos específicos de la acción exterior en esta ley.

Me temo que sus intervenciones han sido tan ricas que mis respuestas han sido incompletas e insuficientes y no he podido atender a todos los puntos que han señalado, que me han parecido de un interés extraordinario. Quedo a su disposición para comentarlos con ustedes. Por otra parte, me encantaría hacerlo a título personal, porque seguro que aprendería muchísimo explorando más en esos comentarios críticos que han hecho al proyecto de ley. Mi evaluación en conjunto es que como planteamiento y como enfoque es positivo. Eso no es necesariamente malo, ¿o sí?

El señor **VICEPRESIDENTE**: Muchas gracias, profesor, por su presencia y sus aportaciones a esta Comisión. **(Pausa.)**

— DE LA SEÑORA SECRETARIA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (CALZADO GARCÍA). (Número de expediente 212/001076).

El señor **VICEPRESIDENTE**: Señorías, continuamos con la celebración de las comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado. La segunda de las personalidades invitadas hoy es doña María Sol Calzado García, secretaria general de acción exterior de la Junta de Andalucía. Comparece a petición del Grupo Parlamentario Socialista.

Sea bienvenida a esta Comisión. Trataremos de absorber todo lo que pueda enriquecernos. Tiene la palabra.

La señora **SECRETARIA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA** (Calzado García): Señor presidente, señorías, en nombre del Gobierno de Andalucía me gustaría comenzar esta comparecencia agradeciendo al grupo parlamentario proponente habernos dado la oportunidad de hacer alguna aportación a este debate. En general, también quiero extender mi agradecimiento al resto de miembros de la Comisión por su asistencia, e incluso a las Cortes Generales en su conjunto por permitir que la voz de una comunidad autónoma, en este caso la de Andalucía, sea escuchada en esta Cámara con ocasión de este debate y que pueda aportar alguna reflexión que nos ayude a todos en la redacción del texto que salga definitivamente aprobado, que pretendemos que sea el mejor para todas las administraciones públicas y que nos permita desarrollar en plenitud el conjunto de nuestras competencias.

Efectivamente, poder desarrollar nuestras competencias después de la publicación del proyecto de ley que ahora tratamos ha sido nuestra filosofía al abordar su contenido; así lo hacemos habitualmente desde la administración en cuyo nombre les hablo, pues lo que pretendemos, ni más ni menos, es que todos despleguemos el ejercicio de nuestras funciones y competencias constitucionales y estatutarias basando las relaciones entre los Gobiernos en un principio de lealtad recíproca. Por tanto, señorías, abordaré desde esta perspectiva nuestra posición ante el proyecto de ley que esta Cámara tramita y que esta mañana nos reúne. Se trata de la visión de una comunidad autónoma que quiere hacerles llegar sus consideraciones cuando piensa que el texto al que ustedes se asoman ahora como parlamentarios pudiera resultar letra del Boletín Oficial del Estado.

Compartimos la exposición de motivos del proyecto de ley cuando dice literalmente: La Constitución de 1978 creó el marco jurídico necesario para el reconocimiento a diversos sujetos, entre ellos las comunidades autónomas a través de sus respectivos estatutos autonomía, de competencias en materia de acción exterior, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de la acción exterior en sentido

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 16

propio. Continúo la cita. Ello ha comportado un gran enriquecimiento interior y exterior para España, pero conlleva, a su vez, la correlativa necesidad de coordinación para garantizar una armoniosa convivencia entre la acción exterior y la dirección de la política exterior por parte del Gobierno. Igualmente podemos compartir los principios sobre los que se anuncia el diseño normativo, cuando dice que la ley reconoce a todos los actores en el exterior instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación que procuren que la acción exterior sea integrada y exista una plena conexión entre ella y la política exterior. Pero no podemos compartir del todo, señorías, cómo se ha plasmado finalmente esa pretendida buena voluntad en la parte dispositiva de la misma, en su articulado, en la redacción con la que este texto se ha registrado en la Cámara Baja.

Cuando se inició la andadura de este proyecto de ley, y no en su formulación actual, sino ya en legislaturas pasadas, todos pensábamos en una ley de bases que constituyera un marco en el que desarrollar cada uno su ámbito de actuación de manera cooperativa y leal, y en cambio ha devenido finalmente en una ley excesivamente jurídicista, con un trasfondo de control genérico e indiscriminado y de contenido algunas veces mucho más reglamentario que legal. A todo ello me referiré a continuación. Además de Andalucía, las comunidades autónomas de Cataluña, Aragón, Valencia, País Vasco, Asturias, Murcia y Galicia, así como la Ciudad Autónoma de Ceuta, han presentado alegaciones en su tramitación ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Cada comunidad ha tenido una diversa filosofía política al abordar su análisis, sobre la base de dónde quiere situarse cada una en el contexto de la acción exterior, pero con las matizaciones que cada una quiera hacer y solo cada una defender. Por tanto, no puedo hablar en nombre de nadie más que en el de la comunidad a la que represento, pero quiero llamar la atención de sus señorías sobre este extremo, es decir, que este es un proyecto que, más allá de donde se sitúe o se posicione cada actor político administrativo, no resulta ajeno ni inocuo para el trabajo diario de las comunidades autónomas en el pleno ejercicio de sus competencias. Debemos ser conscientes de eso todos los actores para un mejor diseño final del texto.

Debe tenerse presente, ante este y ante cualquier texto legislativo de ámbito estatal, la existencia de un binomio en la estructura territorial del Estado que consagra el artículo 2 de la Constitución: unidad y autonomía. Estos dos conceptos deben ser objeto de una interpretación ponderada ante toda regulación normativa, de manera que deben ser rechazadas cualesquiera interpretaciones extremas del alcance de cada concepto al objeto de evitar el vaciamiento del otro. En aras de la unidad nada puede dejar sin contenido lo que autónomamente desarrollan los entes territoriales, ni una extensión extrema de lo autonómico puede vaciar el sentido de la unidad de acción, en este caso de la unidad de acción exterior. Por ello, hay que recordar aquí que las relaciones entre Estado y comunidades autónomas son de competencia y nunca de jerarquía, por lo que no son constitucionalmente admisibles preceptos que denoten subordinación.

Desde el texto de este proyecto de ley que conocimos inicialmente hasta el que ahora se encuentran tramitación hemos de reconocer que se han producido algunos avances en lo referido a nuestras observaciones al respecto, pero siguen vigentes determinados aspectos que no podemos compartir. Genéricamente entendemos como déficit del texto que se somete a tramitación parlamentaria lo siguiente. Sobre todo el texto planea una especie de desconfianza respecto de las comunidades autónomas. Parece que no fuésemos Estado, parece confundirse mucho el Estado con la Administración General del Estado o simplemente con el Gobierno de España. No parece que sea necesario hacer aquí una descripción de qué y para qué estamos cada uno de los actores de este Estado complejo que es la España diseñada en la Constitución y en los estatutos de autonomía, pero esa sensación, ser objeto de desconfianza, que quizá solo sea una sensación, créanme que es lo primero que se percibe cuando se vislumbra el papel de las comunidades autónomas. Además, el proyecto de ley supedita la acción exterior de la comunidad autónoma no ya a los principios básicos sino a las directrices, fines y objetivos de política exterior y a los instrumentos de planificación de la acción exterior, desconociendo, por tanto, la existencia de un ámbito propio en las comunidades autónomas e imponiendo en todo caso la integración de la acción exterior de estas con la acción estatal.

El establecimiento desde la Administración General del Estado de determinadas prioridades en varios sectores materiales de los enunciados en el proyecto, en algunos de los cuales la comunidad autónoma tiene competencias propias, necesariamente estará condicionando, incluso en el ámbito interno, el ejercicio de las mismas. Además, también consideramos necesario otorgar a las comunidades autónomas un papel más activo en la elaboración de la estrategia de acción exterior. Las comunidades autónomas no pueden ser receptoras finales de un resultado impuesto, no consensuado, no compartido, no coelaborado;

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 17

la competencia de cada uno obliga a trabajar en compañía y no en posiciones estancas llamadas a no coincidir. Nuestro papel y nuestra obligación es dialogar y construir una acción exterior en la que todos los actores nos sintamos identificados. Es en el marco de los principios de colaboración o cooperación donde se debe cimentar este trabajo.

El Gobierno invoca, como título competencial esgrimido para sustentar la filosofía de la articulación de todo el entramado del proyecto de ley, el artículo 149.1.3.^a de la Constitución, referido a las relaciones internacionales. Sin pretender hacer aquí un debate juricista, pero que tampoco podemos obviar, hay que decir que la reserva de esta competencia a favor del Estado se refiere, según reiterada doctrina constitucional, a materias tan características del derecho internacional como son las relativas a la celebración de tratados, a la representación exterior del Estado, a la generación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado, incluyendo con la sentencia 165/94 del Tribunal Constitucional la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior, que en exclusiva corresponde a las autoridades estatales. Por ello, se debe considerar que, como reconoce el propio proyecto en su exposición de motivos, el concepto de relaciones internacionales es distinto del de acción exterior, pues según el Alto Tribunal tanto las relaciones internacionales como la política exterior aluden exclusivamente a las relaciones que se desarrollan necesariamente entre sujetos de derecho internacional público, en tanto que la acción exterior tiene un ámbito de actuación más amplio. Por esta razón, a nuestro juicio, el título competencial invocado del artículo 149.1.3.^a de la Constitución solo permite al Gobierno de España realizar dentro de la acción exterior de las comunidades autónomas una función de coordinación, que la reiterada jurisprudencia le reconoce, y no de dirección, que es la que le corresponde solo en el ámbito de la política exterior.

La labor de coordinación de la acción exterior debe desarrollarse sobre la base del principio de lealtad institucional, asentada en el principio de colaboración o cooperación y sobre la base del pleno respeto a los ámbitos competenciales que el bloque de constitucionalidad otorga al Estado y a cada una de las comunidades autónomas. Sin embargo, en la redacción propuesta se echa en falta que la referencia al principio de lealtad institucional solo mencione expresamente el principio de coordinación y no el de colaboración o cooperación. En este sentido, no podemos perder de vista que lo que distingue la cooperación de la coordinación es que la primera está basada en la participación voluntaria y el acuerdo, mientras que la coordinación supone un poder de dirección consecuencia de una situación de superioridad que permite la imposición del que coordina sobre el coordinado. Tampoco perdamos de vista la expresa mención al principio de cooperación o colaboración que hace la Ley 30/92, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, incluyéndolo al hablar de los principios que deben regir el desarrollo de la actividad y relaciones recíprocas entre administraciones. Con un reconocimiento expreso de este principio creemos que se puede destensar la relación entre el poder estatal y los poderes autonómicos en este ámbito, ya que para un funcionamiento ajustado del Estado autonómico se necesita operar sobre la base de un consenso mínimo y fundamental, aceptable para todas las partes, sobre lo que sea el interés general, en cuya definición o concreción han de estar presentes, mediante los correspondientes cauces de participación, las comunidades autónomas. En conclusión, la mejor forma de acompañar su reconocimiento en este tema sería la creación de un órgano de cooperación de ámbito sectorial, centrado en articular adecuadamente la concurrencia en el ejercicio de las respectivas competencias de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas en las actuaciones que llevan a cabo en el exterior; es decir, la creación *ad hoc* de una conferencia sectorial de acción exterior, que sería la herramienta adecuada para estos fines. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio del mantenimiento de la preexistente Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea, que cumple otra función.

La mención de esta conferencia nos sitúa en otra de las áreas que aborda el proyecto de ley. Desde nuestro punto de vista, es necesario arbitrar en la ley la exclusión o al menos el establecimiento de un régimen especial para la acción exterior en el seno de la Unión Europea. El Tribunal Constitucional ya ha establecido que cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de la Comunidad Europea lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales —cito textualmente la sentencia—, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de la Comunidad Europea puede considerarse a ciertos efectos como interno.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 18

En definitiva, considerando, como decíamos anteriormente, que en el ámbito de las relaciones internacionales cabe al Estado una competencia de coordinación, se puede llegar fácilmente a la conclusión de que al no formar parte las relaciones con la Unión Europea de las relaciones internacionales el Estado no puede esgrimir la función de coordinación respecto de las mismas con igual consistencia que se le reconoce en el ámbito de las relaciones internacionales, ya que en el ámbito de la Unión Europea, y respecto de aquellas materias en las que las comunidades autónomas han asumido competencias con carácter exclusivo —materias que nada tienen que ver con la política exterior común de la Unión Europea—, no cabe hablar de relaciones internacionales ni de política exterior. Coherente con ello, en el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, votada en estas Cortes Generales, y refrendado por los andaluces, ya se contiene una diferenciación expresa en relación con esta cuestión. En efecto, en nuestro Estatuto se contemplan en el mismo Título IX las relaciones institucionales de la comunidad autónoma, pero en capítulos separados y autónomos se diferencian las relaciones con el Estado, las relaciones con las instituciones europeas y la acción exterior.

En conclusión, consideramos básico y necesario que el proyecto recoja expresamente la singularidad derivada de la integración de España en la Unión Europea y que el reconocimiento de esta singularidad se manifieste bien en su exclusión expresa de las relaciones que las comunidades autónomas puedan tener con las instituciones europeas o al menos en un tratamiento diferenciado. En este sentido va la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de junio de 2012, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía catalán, que dictaminaba la constitucionalidad de estos preceptos estatutarios, muy similares a la regulación que acoge nuestro Estatuto, y que acaba afirmando que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las comunidades autónomas, todo ello en los términos previstos en el estatuto y en la legislación estatal.

En otro orden de cosas, señorías, el proyecto de ley hace una enumeración de los ámbitos de la acción exterior del Estado algo más que exhaustiva, de forma que el ministerio velará para que la acción exterior, en los ámbitos que se señalan con posterioridad en el articulado, se dirija preferentemente a las áreas o países considerados prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior. Los ámbitos se enumeran con una pretensión que ya hemos calificado de exhaustiva e incluyen sectores importantes para las competencias de las comunidades autónomas; sectores que, además, son susceptibles de tener una gran proyección exterior. Así, las limitaciones que impone el texto son tan generales e inconcretas que restringen de forma determinante la actividad exterior, cualquiera que sea, de las comunidades autónomas. Por otra parte, debemos considerar que el concepto de acción exterior del Estado, tal como se define en el artículo 1, engloba una definición muy amplia que acaba incluyendo casi cualquier actuación que realicen las demás administraciones públicas, como es el caso de las comunidades autónomas, asignando estas gestiones al servicio exterior del Estado. Entendemos que esto no debe ser así necesariamente, pues hay muchas de estas actuaciones de las comunidades autónomas, en el marco de su acción exterior, que pueden realizarse, entre otros instrumentos, por medio de sus oficinas en el exterior, las cuales, conforme señala el articulado de este proyecto, no se integran en el servicio exterior del Estado, ni siquiera cuando se utilicen los locales de la Administración General del Estado para la instalación de las mismas. Estas oficinas, señorías, parecen no gozar de la confianza del legislador, para el que resultan confusas, puesto que en el mismo artículo las denomina de promoción exterior de las comunidades autónomas y poco después las reconoce para promoción comercial, pero no sabemos cuál es el resto de conceptos que pueden englobar lo que el proyecto denomina aquí acción exterior. Pues bien, esta oficina, en el caso andaluz, señorías, tiene amparo estatutario. El artículo 236 de nuestro Estatuto de Autonomía se refiere a la delegación permanente de la Junta de Andalucía en la Unión Europea, diciendo textualmente: La Junta de Andalucía tendrá una delegación permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer los mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Señorías, no es una embajada, es una oficina de representación para unos fines muy concretos; no tienen cargos ocultos, no acoge un servicio exterior de la Junta de Andalucía, es una oficina recogida en una ley orgánica, como he dicho, votada en estas Cortes Generales, con un respaldo de 306 de los 308 diputados presentes en la votación, sin ningún voto en contra y refrendada posteriormente por el 87,45% de los andaluces que la votaron en referéndum.

La inmensa mayoría de las regiones europeas tienen oficinas de representación en Bruselas, sea cual sea el modelo constitucional de sus Estados, más federales o más centralizados; sean Länder alemanes,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 19

regiones francesas, italianas, se trate de Escocia o de Gales, todos cuentan con una oficina de intereses y representación. En algunos casos estas oficinas están en los edificios de las embajadas, obviamente en otros no. Sería interesante saber si en algún país existen los requisitos que se plantean en estos artículos, pero podemos anticipar una respuesta negativa. Surgen de nuevo en esta exposición los conceptos que deben ser de doble vía: de colaboración y de lealtad institucional constitucional. Pero hemos de añadir más, señorías. Nos mueve una clara preocupación ante el nuevo deber de informar previamente al Gobierno de los viajes, visitas, intercambios y otras actuaciones con proyección exterior por parte de los órganos constitucionales, comunidades autónomas, corporaciones locales, para que el Gobierno pueda, según el proyecto de ley, informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación a sus directrices políticas y planificación. ¿En presencia de qué estamos, señorías? Parece que estamos en presencia de un nuevo sistema de control del Ejecutivo central sobre las actuaciones de las comunidades autónomas que desborda los sistemas constitucionales existentes. Tenemos el control ordinario de la jurisdicción contenciosa, el control extraordinario del 155 de la Constitución, el control de legalidad ante el Constitucional y el control gubernamental de las actuaciones de las comunidades autónomas hechas en ejecución de actos delegados. Estas son las actuaciones de control regladas existentes. Y ahora se nos plantea esta nueva forma de control del Ejecutivo de nuestras actuaciones de acción exterior a través de este mecanismo que establece el proyecto de ley. Es una situación que, como mínimo, señorías, nos resulta innecesaria, si es que no deviene directamente en prescindible. Bastaría un procedimiento *ad hoc*, con mecanismos adecuados para la información y consultas para la preparación y desarrollo de los viajes, que de otro modo no contarían con el apoyo del ministerio ni de las embajadas. ¿Pero cómo justificamos esa especie de censura previa? Además, no se concreta el tipo de viaje, el contenido, las actividades, el plazo para la emisión del informe o las recomendaciones, las consecuencias de que sea negativo, las consecuencias del silencio, etcétera. La redacción vigente de este artículo restringe la capacidad de las comunidades autónomas para ejercer sus propias competencias. Es un sistema de jerarquización de relaciones al que, señorías, no le encontramos acomodo legal.

Por otro lado, en cualquiera de los casos deben excluirse de esta exigencia, en línea con lo señalado anteriormente en relación con la singularidad de la acción autonómica en el ámbito de la Unión Europea, todas aquellas actuaciones que se realicen como consecuencia de la pertenencia a instituciones u órganos de la Unión o en ejecución de políticas o programas de la Unión Europea relativos al ámbito competencial autonómico. Señorías, ¿hemos de informar y esperar recomendación del ministerio cada vez que acudimos al Comité de las Regiones, del que somos miembros de pleno derecho? ¿Una interpretación práctica extensiva del funcionario de guardia acabará en que actuaciones técnicas y sin repercusión en política exterior tengan que ser informadas por el ministerio? ¿Acabará este procedimiento bloqueando la gestión ordinaria de las comunidades autónomas o de sus oficinas en Bruselas? En la concepción de las actuaciones de las comunidades autónomas en el exterior no se utiliza el mismo rasero que para las que realizan otros actores públicos, como las universidades o las cámaras de comercio. Estos son entes públicos con proyección exterior, señorías, y pueden llegar incluso a generar responsabilidad internacional del Estado. Les pongo un ejemplo. Cualquiera de ellos podría firmar un acuerdo con entes públicos de Estados sometidos a embargo por Naciones Unidas o por la Unión Europea, y en cambio no son sometidos a esa forma de censura previa que sufrimos las comunidades autónomas, y obviamente no pretendemos que a ellos se les extienda: pero tengan presente, señorías, que el número de convenios suscritos entre universidades españolas y de otros países supera con creces el que tienen suscrito las comunidades autónomas y no parece que estas actuaciones hayan puesto en quiebra ninguna esencia de la política ni de la acción exterior de España.

Andalucía tiene una experiencia aquilatada de más de treinta años en acción exterior: en políticas de cooperación al desarrollo; en cooperación transfronteriza con Portugal y Marruecos; en el contexto de la política europea de vecindad formamos parte de numerosas asociaciones regionales europeas; hemos constituido una eurorregión con dos regiones portuguesas. Sería largo y prolijo detallar la actividad que venimos desarrollando en el marco de nuestras competencias de acción exterior, y a lo largo de estos treinta años la actuación de los responsables de la Junta de Andalucía no ha supuesto ninguna tacha ni menoscabo para los intereses de España, antes al contrario, ha sido fuente de reconocimiento y orgullo para los que realizamos este trabajo.

Termino, señorías, porque no les quiero cansar ni abusar de su deferencia. He querido transmitirles nuestras inquietudes, como comunidad autónoma leal con el Estado en el todo y en la parte de la acción exterior, ante el texto que tienen ustedes para su debate parlamentario. No queremos entrar en el debate

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 20

artículo por artículo, porque ese no es nuestro papel. Hemos querido aprovechar esta tribuna, amablemente cedida, para que, como parte del Estado que somos, sus señorías entiendan cómo percibimos este proyecto de ley y los perjuicios que en nuestro entramado constitucional de funcionamiento leal entre administraciones supondrá el despliegue del proyecto en su redacción actual. Este es el momento, señorías, del diálogo entre las fuerzas políticas parlamentarias. En tiempo de alegaciones al anteproyecto ya dijimos al ministerio, con resultado dispar, lo que pensábamos sobre lo que aquí nos ha traído.

Nos gustaría que sus señorías, en este que es su tiempo, fueran sensibles a nuestras preocupaciones, centradas en particular en la necesidad de reforzar la lealtad institucional recíproca, no jerarquizar las relaciones entre el Ejecutivo central y el de las comunidades autónomas, distinguir nítidamente la política exterior de la acción exterior, dar una visión al papel de las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea y diseñar unos cauces fluidos de información que todos podamos compartir.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Al haber sido el Grupo Socialista el proponente de esta comparecencia, le corresponde a su portavoz intervenir en primer lugar.

Tiene la palabra el señor Sáez Jubero.

El señor **SÁEZ JUBERO**: Debo empezar agradeciendo la comparecencia de la señora Calzado, secretaria general de acción exterior de la Junta de Andalucía. Como el resto de comparecientes, ha sido avisada con poco tiempo, pero eso no ha sido obstáculo, si me permite decírselo, para que haya realizado una brillante intervención en esta Comisión y una defensa, que compartimos, de las comunidades autónomas como actores de la acción exterior y del papel que han desempeñado. En otras ocasiones, en los debates de diferentes proposiciones no de ley en esta misma Comisión hemos tenido la fortuna de contar con los conocimientos de nuestro compañero el presidente Chaves, hoy diputado en esta Cámara y miembro de esta Comisión de Asuntos Exteriores, que en primera persona ha defendido este papel de las comunidades autónomas que parece que en este proyecto de ley de la acción y del servicio exterior de alguna manera se pone en duda.

Debo decir que mi grupo parlamentario comparte una gran parte de su intervención. Creo que va a ser muy útil, porque el ámbito de la acción exterior de las comunidades autónomas es una de las líneas rojas, y este es uno de los artículos más desafortunados del proyecto de ley, por decirlo de algún modo. Hemos dicho en la anterior intervención que detrás del interés por controlar a las comunidades autónomas hay una profunda desconfianza institucional. Esta ley rezuma una profunda desconfianza institucional hacia las comunidades autónomas y las entidades locales que creo que debe corregirse en el trámite parlamentario. Mi grupo parlamentario —y creo que algunos otros— intentará reformular los artículos 10 y 11 que hacen referencia a las comunidades autónomas para tratar de recuperar en ese texto la confianza institucional y poner en valor el papel de las comunidades autónomas como actores de la acción exterior y así evitar que este proyecto, como otros del Gobierno, mantenga esa intención recentralizadora, precisamente ahora que parece que deberíamos abrir un debate para reflexionar sobre el Estado autonómico y sobre otros modelos de Estado.

Señora Calzado, nos ha parecido muy interesante su aportación en relación con la creación de un órgano de cooperación para reforzar la cooperación entre las administraciones. Tal vez habría que regular mejor en la ley esta conferencia sectorial de la acción exterior, y quizá mi grupo parlamentario presente enmiendas sobre esta cuestión en el trámite parlamentario. Nos parece muy interesante reforzar la cooperación institucional y no la subordinación. Usted se ha referido claramente a la autonomía de las comunidades autónomas, a los instrumentos de cooperación, pero no a la integración y a la subordinación de las mismas, que parece que es lo que pretende el proyecto de ley. Mi grupo parlamentario comparte su intervención, que le reitero que ha sido muy útil para mostrarnos las líneas rojas de este proyecto de ley.

En este turno aprovecharé para preguntarle por los artículos que hacen referencia a la acción exterior de las comunidades autónomas. Como he comentado al anterior compareciente, creo que la redacción de los artículos 10 y 11 es negativa. El artículo 10 hace referencia a lo que no podrá comportar la acción exterior de las comunidades autónomas. Puede sugerir que, del mismo modo que se niega alguna de las actuaciones en la acción exterior, tal vez es mejor hacer un artículo en positivo sobre las capacidades y funciones que puede tener la acción exterior de las comunidades autónomas. Del mismo modo, ya en los borradores anteriores de este proyecto de ley todavía existía más control en la apertura de las oficinas de las comunidades autónomas en el exterior. Desde el punto de vista de este diputado, existen demasiados controles para la apertura de esas oficinas. Si puede hacer alguna aportación de simplificación para demostrar esa recuperación de confianza institucional corregida en el trámite parlamentario y evitar el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 21

excesivo control y casi la voluntad de la Administración Central del Estado de intentar llevar a los locales o a las oficinas que tenga el servicio exterior del Estado a las comunidades autónomas para tratar de ejercer un control más intenso sobre esa acción exterior que desempeñan. Reiterando el agradecimiento al compareciente, esperamos tener oportunidad, más allá de esta comparecencia, para que las comunidades autónomas y la Junta de Andalucía nos puedan ayudar en el trámite parlamentario a mejorar el texto de ley que nos ha propuesto el Gobierno.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Complementa su intervención doña María Isabel Pozuelo, del Grupo Parlamentario Socialista.

La señora **POZUELO MEÑO**: Intervengo con brevedad. Quiero plantearle una sola cuestión, señora Calzado. Se ha referido en su intervención al trabajo que se ha desarrollado a lo largo de muchos años, aproximadamente unos treinta años, desde la Junta de Andalucía, en programas de cooperación económica. Algunos de ellos dentro de los programas de la Unión Europea, en concreto en programas transfronterizos con Portugal y con Marruecos, que han tenido un amplísimo desarrollo en muy diversas cuestiones y sectores. Además hay un aspecto al que no ha hecho referencia, que me parece de trascendental importancia también por lo que significa de experiencia y de modelo de cooperación y de acción exterior, que es el que se ha desarrollado por parte de la Junta de Andalucía en Centroamérica y en América Latina, y que tiene también distintos sectores de actuación, unos de ellos muy importantes como el de rehabilitación de ciudades o apoyo y cooperación urbanística con los Gobiernos nacionales y regionales de la zona, etc. Esto ha funcionado como un buen sistema de cooperación y de acción exterior por parte de una comunidad autónoma como la andaluza, pero me gustaría que si este puede ser un modelo que no ha planteado serias discrepancias con el Gobierno de la nación a lo largo de estos años, si puede avanzar o concretar un poco más cómo se ha desarrollado todo este procedimiento y proceso como un ejemplo de lo que puede ser un trabajo de cooperación y de lealtad institucional entre el Gobierno de la comunidad autónoma y el Gobierno de la nación.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre de UPyD, tiene la palabra su portavoz, la señora Lozano.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Muchas gracias a la señora compareciente, la señora secretaria general. Voy a tratar de ser muy breve. Su intervención ha sido muy ilustrativa de cómo se plantean las relaciones en el caso de la política y la acción exterior entre comunidades autónomas y Gobierno. Ha elogiado la colaboración entre comunidades y ministerio, la coordinación algo menos, y ha censurado la jerarquización o el control. Desde el punto de vista de mi grupo sería muy positivo que hubiera existido un mayor control de la acción autonómica en el exterior en estos últimos años. Ha sido muy reveladora la concepción que se hace desde su comunidad autónoma —y creemos que es bastante extensible a muchas otras— de este problema en términos de poder. Es decir, nos ha explicado que si el Ministerio de Asuntos Exteriores o el Gobierno central quiere controlar o establecer una jerarquía en las relaciones con las comunidades autónomas en lo relativo a la acción exterior, a ustedes les afecta porque es un ámbito en el que perderían poder. Lo que no nos ha explicado —y me gustaría que lo hiciera— es en qué beneficia a los ciudadanos que esta acción exterior de las comunidades autónomas la lleven a cabo las distintas comunidades, como lo han hecho, y en qué perjudica que la lleve a cabo el Ministerio de Asuntos Exteriores con su red de embajadas y consulados. Le preguntó: ¿Cree que la existencia de un número de oficinas comerciales, llamadas embajadas popularmente, de las comunidades autónomas, que supera a la del Estado —la red de oficinas comerciales de las autonomías supera a las del Estado, las duplica de hecho—, contribuye a un mensaje unívoco sobre nuestro país y su percepción cultural, comercial y política en el exterior? Eso sería un beneficio evidente para los ciudadanos: tener un mensaje unívoco. Cuando se ve —esto es posible verlo— en una feria internacional un pabellón de España y en la acera de enfrente un pabellón de La Rioja, por ejemplo, en qué cree que esto beneficia a los ciudadanos, aparte de que es una demostración de poder autonómico, pero lo que nos importa es en qué medida eso sirve mejor a los ciudadanos. Me gustaría que lo explicara. ¿En qué medida le sirve por el precio que les cuesta? Porque, desde nuestro punto de vista, los viajes multitudinarios que organizan las comunidades autónomas, incluyendo al presidente autonómico, consejeros, diputados de los distintos grupos —incluidos los de la oposición—, dirigentes sindicales, periodistas, casi siempre con el todo incluido, para justificar este tipo de gastos, lo que es un despilfarro, y tiene que haber unos réditos económicos evidentes. No sé si la Junta de Andalucía tiene cuantificado el coste exacto de lo que cuestan esas oficinas comerciales, en el caso

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 22

concreto de su comunidad autónoma, y los réditos que se obtienen de ellas, que no se obtendrían haciendo esas mismas gestiones a través de la red de embajadas y consulados que España tiene por todo el mundo. Porque esto es lo que hay que cuantificar en realidad. Ha hablado de cómo en el Estatuto de Andalucía se recoge esa acción exterior como promoción de los intereses de Andalucía, le pregunto si cree que los intereses de los andaluces, como de todos los españoles, no están bien defendidos por la red de embajadas y consulados y no puede hacerse esa mejora, en el caso de que sea necesaria, directamente desde esa red de embajadas y consulados y, desde luego, con unas líneas maestras, tanto en política exterior como en acción exterior, establecidas desde el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Le preguntó: ¿Qué ventajas encuentran —y también tenemos noticia de que esto ocurre habitualmente— en decirles a sus —entre comillas— exportadores, es decir, en este caso los exportadores de Andalucía, que vayan a sus oficinas comerciales en lugar de ir a las de España, como si las de España no fueran suyas? ¿Qué ventajas le reporta a ellos y qué ventajas les reporta en última instancia a los ciudadanos, que es al servicio de quien está la Administración? En la red de embajadas y consulados españoles existe —y generalmente además las oficinas económicas acaban recurriendo a ellas— mucho más conocimiento, mucha más experiencia, muchos más medios, más conocimiento del mercado y, sobre todo, mayor acceso a las autoridades locales, puesto que las oficinas autonómicas no tienen estatus diplomático. En última instancia, le preguntó: ¿Qué cree que perdería Andalucía o los andaluces si sus preocupaciones y sus intereses se promocionarán a través de las embajadas y consulados de España y no con oficinas comerciales propias? ¿Qué cree que ganan, en resumen, todos los españoles cuando cada una de las autonomías en el exterior hace la guerra por su cuenta y qué cree que ganarían si esa guerra la hiciéramos todos juntos?

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario de La Izquierda Plural, el señor Nuet tiene la palabra.

El señor **NUET PUJALS**: Señora Calzado, en primer lugar, quiero agradecerle su comparecencia en la Comisión en nombre del Grupo Parlamentario de La Izquierda Plural. Considero su intervención como absolutamente brillante. No puedo calificarla de otra forma: brillante. Se puede decir más alto, pero difícilmente más claro. Sepa usted que compartimos profundamente el contenido que nos ha expuesto hoy aquí.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Catalán, el señor Xuclà, tiene la palabra.

El señor **XUCLÀ I COSTA**: Secretaria general de acción exterior de la Junta de Andalucía, doña María del Sol Calzado, no sirva como una cláusula de estilo, sino como una profunda adhesión a las palabras de los antecesores en el uso de la palabra a la hora de felicitarla por su intervención. Durante esta mañana, mañana por la tarde, y quizás como algunos comparecientes han tenido que posponer su comparecencia, en próximos días, vamos a tratar la ley en todos sus aspectos, pero es evidente que hoy en su comparecencia, fruto de sus competencias, es especialmente relevante tratar aquello referido a los artículos 11 y 12 del proyecto de ley, es decir, la relación de las comunidades autónomas en la acción exterior y en la política exterior del Estado. Ha hecho referencia a algo que me gustaría destacar, que es que en el Estatuto de Autonomía de Andalucía hay un gran número de referencias de ley positiva, de derecho positivo, con gran similitud con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En su momento aquellos artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña referidos, por separado, a la acción exterior, a las relaciones de Cataluña con los órganos de la Unión Europea, no estrictamente a la política exterior. Por otra parte, la política exterior fue validada por una sentencia del Tribunal Constitucional del año 2010, que a nosotros personalmente, como Grupo Parlamentario Catalán, nos merece algunas observaciones muy críticas. Quiero destacar lo que también ha apuntado, que dentro del marco constitucional, el Tribunal Constitucional en ningún momento presentó objeciones a este diseño. Lo digo, porque he escuchado, por parte de alguna portavoz, algún tipo de prejuicio o de juicio previo sobre la utilidad de las comunidades autónomas y su acción exterior en el ámbito de sus competencias. Porque estamos en un Estado compuesto. Estamos en un Estado con el artículo 148 y 149 de la Constitución española, con una distribución competencial. Es evidente que las comunidades autónomas tienen la necesidad de ser eficientes en el desarrollo de sus competencias y también algunas de esas competencias —y más en el mundo con un fuerte impacto de la globalización a principios del siglo XXI, más que en el día de la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 23

aprobación de la Constitución— tienen una dimensión internacional que valida y confirma la necesidad de la acción exterior de las comunidades autónomas dentro de sus competencias.

En este sentido, señora compareciente, el artículo 11.4, cuando habla de que las comunidades autónomas, las ciudades autónomas y las entidades que integran la Administración local podrán celebrar acuerdos internacionales sobre materias de su competencia, no sé si le parece una redacción suficientemente clara y explícita a la hora de delimitar las competencias autonómicas de las competencias de la Administración General del Estado o estamos ante un caso típico de lo que en las facultades de derecho se ilustra como un concepto jurídico indeterminado. Este artículo 11.4 nos puede llevar a bastantes quebraderos de cabeza en el futuro, si no hay una referencia más clara a las competencias concretas de las comunidades autónomas, que tienen que servir con lealtad.

Sin moverme del mismo artículo 11.2, en su segundo párrafo, hay una relación en la cual se mandata a los entes locales que sujeten —el verbo sujetar es un verbo muy explícito— su acción exterior de acuerdo con las comunidades autónomas, que las administraciones locales estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior de las comunidades autónomas. Este apartado del artículo 11.2 ya no es un debate entre comunidades autónomas y Administración General del Estado, sino que es un asunto entre comunidades autónomas y administraciones locales. Me gustaría conocer su opinión sobre si usted, que lleva la acción exterior de la comunidad autónoma con más población de España, con más de 8 millones de habitantes, tiene previsto que, en su día a día, los ayuntamientos grandes y pequeños de Andalucía, queden sujetos —utilizo el verbo— a los instrumentos de planificación de su secretaría general en el ámbito de la promoción exterior. Porque estamos hablando de sensatez, de municipios pequeños que solo tienen recursos para promover, por ejemplo, el corcho, en coordinación con algunos municipios corcheros de Cataluña, del sur de Italia y de Cerdeña y algunas capitales de provincia en las cuales habrá alguna acción exterior un poquito más relevante y más notable.

Quiero dejar los artículos 11 y 12 e ir a esta larga relación que empieza a partir del artículo 18, sobre competencias sectoriales que muchas veces básicamente descansan sobre las comunidades autónomas. Cuando digo que descansan sobre las comunidades autónomas quiero decir que descansan competencial y sobre todo financieramente. Si me permiten, con todo el respeto —y esta es una ley que estamos en trámite de comparecencias y absolutamente abiertos al diálogo constructivo—, algunos de estos artículos me parecen notablemente retóricos o sin mandato jurídico vinculante. Acción exterior en materia de turismo, artículo 27. No les voy a leer este artículo, porque ocuparía tiempo y es innecesario, pero básicamente el turismo, la cultura, etcétera, son materias en las cuales las comunidades autónomas tienen un importante papel, como la salud, competencia traspasada en el artículo 30, quizás no requerirían de un largo desarrollo con distintos artículos, desde el artículo 18 hasta el 32. Me gustaría conocer su opinión sobre las competencias de las comunidades autónomas y estos mandatos, a veces no jurídicamente muy vinculantes, sino de principios generales que contempla la ley del artículo 18 al 32.

Para finalizar, señora compareciente, señor presidente, voy a hacer dos consideraciones finales. El artículo 12, llamado según su título: De las oficinas de las comunidades autónomas y ciudades autónomas en el exterior, es el artículo típico que podría ilustrar el caso de cómo al final un tópico creado por algunos medios de comunicación de forma reiterada penetra tanto, tanto, en el legislador o en el que propone la legislación, que en este caso es el Consejo de Ministros, que las llamadas embajadas —no me referiré a ningún presidente autonómico—, que no son embajadas, sino que son oficinas de las comunidades autónomas en el exterior, requieren de un artículo 12 con un montón de prejuicios y de autorizaciones previas. Sus señorías, que son gente viajada, perfectamente recordarán que a la entrada del Parlamento Europeo en Bruselas hay un edificio bastante bonito y notable, que uno se pregunta de qué embajada estamos hablando y es la delegación de Baviera ante las instituciones europeas. No vamos a hablar de si el edificio es grande, pequeño o tiene que ser económicamente razonable en el ámbito de sus competencias. El Parlamento autonómico, que es un Parlamento democráticamente elegido, con representantes de los dos partidos políticos, es el que tendrá el debate presupuestario y el debate político sobre la eficacia de esas oficinas en el exterior al servicio de las competencias de las comunidades autónomas. Este artículo 12, como les decía, desde mi punto de vista —y usted también lo ha apuntado en su intervención inicial, por lo que no le pido una opinión extensiva, porque ya lo ha hecho—, es un artículo con muchas barreras de control y con bastantes prejuicios.

Finalmente, para terminar, hay algunos organismos internacionales —quizás esto va más allá incluso de la situación actual— en los cuales usted, como responsable de asuntos exteriores de su comunidad autónoma, está interesada en tener algún tipo de presencia, hago referencia concretamente a la Unesco

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 24

y a aquello referido a la actividad cultural, a la acción cultural y a las expresiones culturales de su comunidad autónoma vinculadas con un organismo de Naciones Unidas no pensado por un Estado, una cultura, sino que tiene una conciencia de que un Estado puede ser plurilingüístico y pluricultural, como es el Estado español. Me gustaría conocer si usted y su Gobierno tienen algún tipo de previsión de tener algún tipo de vinculación con la Unesco.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra don Daniel Serrano.

El señor **SERRANO CORONADO**: En primer lugar, quiero agradecerle a la compareciente su intervención. Una intervención que, salvo unas pocas palabras de alabanza a la exposición de motivos, todo el resto de la intervención ha tenido una visión muy crítica con el proyecto de ley, especialmente en lo que se refiere a la supuesta vulneración que se produce de la autonomía de la acción exterior de las comunidades autónomas. Permítame que le diga que nuestro grupo parlamentario no lo comparte. Lo ha llamado subordinación, pero tampoco veo esa subordinación en el proyecto de ley. Se habla de principios de coordinación y de eficiencia. No entiendo por qué a las comunidades autónomas les debe molestar que haya coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas. No veo tampoco, por qué tiene que molestar a las comunidades autónomas que se exija el principio de eficiencia en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas en su acción exterior. Permítame que le insista que no veo esa subordinación en el proyecto de ley. Es más, en el mismo texto del proyecto, y conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, se reconoce la existencia de esas oficinas de representación exterior de las comunidades autónomas. No solamente se reconoce, sino que además se llega incluso a poner a disposición de las mismas las propias instalaciones del servicio exterior del Estado para esas comunidades autónomas que quieran tener oficinas de representación en el exterior, con el ahorro económico que supondría poder hacer uso de esas instalaciones del Estado en el exterior, sobre todo en momentos de dificultad económica, como el que estamos atravesando, que supondría un ahorro importante para las comunidades autónomas y que podrían destinar esas partidas económicas para otras políticas sociales más prioritarias e importantes para los españoles en este momento. En primer lugar, no acabo de ver esa subordinación de la acción exterior de las oficinas de representación de las comunidades autónomas en el exterior. Me gustaría saber, si pudiera concretar —y según su punto de vista—, cómo podría mejorarse ese encaje de las oficinas comerciales de representación de las comunidades autónomas en el exterior, cómo mejoraría el texto y cómo se podría garantizar esa autonomía de las mismas, que a su parecer —según usted— vulnera el proyecto de ley.

En segundo lugar —y para finalizar—, aunque no haya hecho mención al mismo, me gustaría que nos dijera qué le parece la apuesta que hace el proyecto de ley por la diplomacia económica, porque es importante, en los actuales momentos en los que el mundo ha cambiado por completo, hacer una apuesta por la diplomacia económica de nuestro servicio exterior, con el fin de explorar y profundizar en las relaciones comerciales de España con terceros países. ¿Que opinión le merece la apuesta que hace el proyecto de ley por la diplomacia económica de nuestro servicio exterior? Quiero agradecerle nuevamente a la compareciente sus palabras y confío en que pueda aclararnos las cuestiones planteadas.

El señor **VICEPRESIDENTE**: A continuación la compareciente tiene la palabra para volver a intervenir, señora Calzado.

La señora **SECRETARIA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA** (Calzado García): Quiero comenzar agradeciendo a todos los diputados que han intervenido, señores Sáez, Pozuelo, Lozano, Nuet, Xuclà y Serrano, no sé si me dejo alguno, porque todos, con sus distintas consideraciones, nos aportan mucho y muchas visiones a nosotros como Gobierno autonómico. También compartimos muchas de las cosas que he comentado en esta comparecencia con otros Gobiernos autonómicos de distinto signo, porque al final tenemos una problemática común. Hay cosas, por ejemplo, señora Pozuelo, en las que no he entrado, como el desarrollo de los treinta años de acción exterior de la Junta de Andalucía, porque sería prolijísimo, pero estaría encantada de atenderla en cualquier momento que me lo requiera, lo mismo que al resto de parlamentarios en cuanto a las preguntas que son muy concretas, porque hoy he comparecido, sobre todo, porque les quería hacer llegar la percepción de una comunidad autónoma y de lo que supone el texto en su actual redacción. He tratado de dar una visión muy general sobre un tema que es muy prolijo y que tiene mucha discusión ahora mismo, tal y como está la

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 25

ley, y por eso presentamos muchísimas alegaciones en el trámite de audiencia ante el ministerio, punto por punto y artículo por artículo. Nos parece que, tal y como está, va a suponer realmente una dificultad en nuestro trabajo diario y eso es lo que queremos exponer en esta Cámara. No pretendemos entrar, porque no me corresponde, en el fondo del debate parlamentario, ni por supuesto en confrontación con ninguno de los grupos con respecto a lo que opinan. Nuestro objetivo al venir aquí ha sido trasladarles nuestra preocupación, en el deseo de ayudarles, si ustedes lo consideran, a formar su opinión, oyendo la experiencia de un actor con trayectoria en acción exterior en el acomodo de la legalidad vigente. Alguno de los diputados comentaba que era una situación de poder, le digo que no, que no es una situación de poder, estamos hablando de respeto al marco legal vigente. Estamos hablando de que una ley ordinaria está regulando materias de ley orgánica. Estamos hablando de marco legal vigente. En ese sentido, con las reglas de juego que hay, con el marco legal vigente que hay ahora mismo, la Junta de Andalucía representa a una comunidad autónoma que juega legalmente estas reglas del juego y que no ha tenido ni ha causado a España ningún problema en acción exterior. Esa es la posición que les quería transmitir y las dificultades que este proyecto de ley puede provocar en la acción diaria, no solo a nosotros, sino a todas las comunidades autónomas. Repito, ahora esto es un debate. El papel de la Junta de Andalucía en este proyecto de ley —disculpen que sea reiterativa— lo tuvo cuando alegó, ante el anteproyecto, en el trámite de audiencia del Ministerio de Asuntos Exteriores. El objetivo de mi intervención no ha sido otro que ustedes sepan lo que pensamos en el Gobierno de una comunidad autónoma, como piensan muchos otros Gobiernos de comunidades autónomas sin duda, sobre lo que va a ser el día siguiente a la entrada en vigor de este texto, que aunque todavía hoy esté en tramitación puede causarnos muchas dificultades. Simplemente con la idea de que pudiera alumbrarles, de alguna manera, o darles una visión nueva o diferente que a lo mejor no hayan tenido la oportunidad de conocer en relación con el proyecto.

De una manera muy breve quiero presentarles las líneas fundamentales. He pretendido trasladarles una posición absolutamente institucional —absolutamente institucional—, evitando una lectura y posiciones de grupo parlamentario, porque solo a ustedes les corresponde. Lo que las comunidades autónomas pedimos en general es respeto a la Constitución y a los estatutos. No estamos pidiendo nada más allá y ofrecemos la lealtad que siempre hemos desarrollado. Solo pedimos reciprocidad. Las comunidades autónomas somos Estado, hacemos las cosas dentro de nuestro derecho propio y lo que pedimos es que nos dejen actuar en nuestro marco competencial. No queremos nada que no sea nuestro. Cuando realizamos acción exterior, lo hacemos como sujeto de derecho competente en acción exterior. No estamos usurpando las competencias de nadie, máxime si es en temas de la Unión Europea.

Por eso, les agradezco a todos muchísimo sus consideraciones. También me aportan mucho como persona que tiene que tomar decisiones en este ámbito. Por supuesto, estoy a su disposición para temas de mucho más detalle que quieran consultarme en un momento dado.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre de todos los grupos parlamentarios le agradecemos su presencia en la Comisión y su aportación. Suspendemos momentáneamente la Comisión para despedir a nuestra compareciente. **(Pausa.)**

— **DE LA SEÑORA CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (MANGAS MARTÍN). (Número de expediente 219/000462).**

El señor **VICEPRESIDENTE**: Reanudamos la sesión de esta mañana con la presencia de la segunda catedrática que hoy nos acompaña, la señora Mangas Martín, catedrática de Derecho Internacional Público del Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Universidad Complutense de Madrid. Bienvenida a la Comisión. Estamos orgullosos de poder contar con su aportación. Tiene la palabra.

La señora **CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID** (Mangas Martín): Señoras y señores diputados, soy yo la que tiene que agradecer la confianza de esta Comisión al permitirme expresar mi opinión como experta independiente, como catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 26

Internacionales, y colaborar en la posible mejora de la ley haciéndoles una serie de sugerencias y dándoles mis opiniones personales sobre el proyecto de ley.

Quisiera hacer unas sugerencias generales para entrar luego en el articulado de manera sistematizada. Por ejemplo, una cuestión de técnica jurídica importante es que siempre se debe utilizar el mismo término para el mismo concepto jurídico. Hay que eliminar esas alusiones a convenios, acuerdos, etcétera. Son tratados. El término técnico es tratados. El Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, del que es parte España, que es la ley básica universal sobre los tratados, dice que el término genérico es tratados y que los tratados son acuerdos, son convenios. Hay formas concretas de apostillar cada concordancia de voluntades, pero el término jurídico para hablar de una concordancia de voluntades es tratados y expresa una mala técnica jurídica utilizar unas veces acuerdo y otras veces convenio, según les venga en gana, incluso a veces en la misma frase. Son tratados siempre. Es una norma elemental que sigue también el servicio jurídico de las instituciones europeas; otra cosa son los escritos periodísticos, doctrinales o de otra índole, pero en textos jurídicos siempre hay que utilizar el mismo término para el mismo concepto jurídico. Es verdad que puede haber alguna excepción, como la relativa al artículo 11.4 del proyecto de ley. Ahí sí que es correcto hablar de acuerdos no normativos o de acuerdos administrativos, pero nunca internacionales. El Convenio de Viena excluye ese carácter para otros acuerdos que no sean los tratados internacionales y, por tanto, solo excepcionalmente se puede mantener el término de acuerdos no normativos o acuerdos administrativos en el artículo 11, en relación con una serie de acuerdos para cuya conclusión se faculta a las comunidades autónomas.

En el mismo sentido, me parece grave la falta de técnica jurídica, diría que la falta de cierto primor al redactar esta ley, que supone hablar de organismos internacionales, a veces seguido de organizaciones internacionales, otras veces de organizaciones internacionales e intergubernamentales y otras veces de organizaciones internacionales o gubernamentales. Es decir, unas veces se utiliza la copulativa y otras la disyuntiva reiterando términos. Debe utilizarse el término correcto internacionalmente, que es organizaciones internacionales; no organismos, no instituciones, sino organizaciones internacionales. Así lo establecen el propio Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de las organizaciones internacionales y la definición de organización internacional desde el punto de vista jurídico.

Tampoco puede utilizarse en un texto jurídico, en un acuerdo internacional el término países. Eso es una mala traducción del inglés, todos lo sabemos. En español es estados, no países. Igualmente, el término correcto para referirse a España no es Estado español, es España. España es la denominación que tiene internacionalmente nuestro país y nuestro Estado español. Es España. Con demasiada frecuencia el texto del proyecto de ley elude el término España cuando en algunos casos no es nada, nada correcto hablar de Estado español.

Igualmente, deben tener ustedes muy en cuenta que la técnica jurídica española habitual es utilizar el futuro, porque las leyes y cualquier norma jurídica tienen vocación de futuro, no se agotan en su promulgación, rigen para el futuro. Esta es la técnica tradicional en España al margen de cualquier gobierno, al margen de cualquier otra cuestión. Es una tradición jurídica que esta ley arrasa, porque a veces en una misma frase, en un mismo párrafo utiliza el presente y luego el futuro y vuelve al presente y luego al futuro. Lo normal es siempre el futuro, aunque en algunos casos, excepcionalmente, podría estar justificado el tiempo presente.

Asimismo, en la ley chocan mucho los términos coloquiales, que están bien en un artículo periodístico o doctrinal o en un debate. Eso de nuestro país, nuestra economía, nuestras empresas, nuestro entorno... ¿Eso qué es? No se pueden utilizar esos términos coloquiales en la técnica jurídica. Igualmente, en español no se debe abusar de las mayúsculas, solo deben utilizarse cuando sea adecuado. El proyecto de ley da una pésima imagen —que parece que tanto preocupa— del castellano y de la técnica jurídica española. Esta ley, más que mediocre, presenta ausencia de técnica jurídica.

Entro ya en cuestiones más concretas; las anteriores las he dicho para no estar repitiendo, porque hay cantidad de artículos que adolecen de esos problemas a los que he aludido. En el artículo 2 se enumeran los principios y objetivos de la política exterior. Esto es de agradecer, porque, como saben, la Constitución española solo se refiere a los principios en los que se funda la política exterior española en el último párrafo del preámbulo. Está bien que se establezca en una ley cuáles son esos principios. Es verdad que estos se han tomados del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Están redactados tal como se establece allí, aunque mucho peor, porque dice: La política exterior de España tiene como principios inspiradores en los que se fundamenta... Será: La política exterior de España se fundamenta. Ya que han plagiado este precepto, deberían haberlo plagiado bien.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 27

Por desgracia, no solamente España sino muchos Estados han abandonado esa perspectiva kantiana y rousseauiana de someter la política exterior a los principios. Por desgracia, los Estados van a sus intereses. Hay que aludir a ellos, pero con menos retórica y más sentido común. Bastaría simplemente con aludir a que España defenderá y promoverá —es decir, hará lo que pueda— el respeto de los derechos humanos y la democracia. El texto del proyecto dice: Y debe ser conforme. En realidad esta no es una expresión correcta. España se debe comprometer con el respeto y el desarrollo del derecho internacional. Hay que hablar del respeto del derecho que existe, pero hay que recordar que una labor muy importante de Naciones Unidas y de todos los Estados en los últimos años ha sido el desarrollo progresivo, es decir, alumbrar nuevas normas internacionales, y por tanto debemos hablar del respeto y el desarrollo del derecho internacional. Y si queremos seguir un paralelismo con los textos de la Unión Europea, tenemos que hacer alusión claramente a que dentro del derecho internacional la norma fundamental organizativa de la comunidad internacional es la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, respetaremos los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Es decir, dentro del respeto y del desarrollo del derecho internacional, se tiene que mencionar en particular la Carta de las Naciones Unidas. El resto del párrafo es perfectamente válido, cuando dice que promoverá la construcción europea y de la comunidad iberoamericana y el multilateralismo.

Quisiera entrar en otro aspecto dentro de este artículo, que me parece importante, que son las referencias muy inadecuadas y muy desordenadas a la asistencia y protección de los ciudadanos españoles en el exterior. Por lo menos en seis artículos, posiblemente en más, aparece esta noción, unas veces de una manera y otras veces de otra. Hay que tener en cuenta que los términos en derecho son muy importantes y sobre todo en derecho internacional. La asistencia que un Estado da en el extranjero es la asistencia consular y la asistencia consular es básicamente llevar a los españoles los medicamentos que necesiten, el tabaco que necesiten en las cárceles y asistir a los que se encuentren en situaciones difíciles en el extranjero. Esa es la asistencia consular. Otra cosa es la obligación que tiene todo Estado, no solo España, de hacer la protección, la protección consular y, llegado el caso, la protección diplomática. En el artículo 2.k) se dice que el Estado, como principio rector de su política exterior, asistirá a los ciudadanos. Dice: La asistencia a sus ciudadanos. Es decir, España solo les llevará la pasta de dientes y los medicamentos. ¡Ah!, pero protegerá los intereses económicos españoles, es decir, mimará a las empresas españolas. Este es un desequilibrio inaceptable y además no es así. La realidad es otra. Jurídicamente esto es inaceptable. A los ciudadanos, como mucho, se les asistirá, pero a las empresas españolas en el exterior se les protegerá. Esto no solamente aparece en el artículo 2.k), vuelve a aparecer en el artículo 3, cuando se habla de los principios rectores de la acción exterior. La idea de la asistencia vuelve a aparecer el 40.3 y en algunos preceptos más, por lo menos en tres. Además, cada uno de ellos está escrito como le ha parecido en ese momento al redactor de este proyecto, sin tener en cuenta que son conceptos que tienen que utilizarse siempre de la misma manera. Además, para no andar repitiendo, basta con que siempre encadene la asistencia y protección de los ciudadanos españoles —o de la ciudadanía española, si no se quiere preferencia de sexo— y que se diga al mismo tiempo protección y asistencia de los ciudadanos y de las empresas españolas en el exterior, facilitándoles el ejercicio de los derechos. Con ello cumplimos con las normas básicas para las que está facultado todo Estado en el orden internacional y que constituyen una obligación para con sus ciudadanos y sus empresas, porque la protección consular y diplomática no solo es de los ciudadanos, es de las personas físicas y jurídicas y por tanto de los ciudadanos y de las empresas, pero todos la misma: asistencia y protección. Además, en el caso más específico de España, que garantiza el voto de los españoles en el exterior, hay que establecer que les facilitará el ejercicio de los derechos, se sobreentiende que especialmente los electorales. Eso, insisto, deben cuidarlo muy bien, porque aparece muy mal expresado y alguien podría utilizarlo diciendo que el Estado se desvincula de sus ciudadanos y sin embargo se compromete con las empresas.

En relación con los sujetos, es verdad que el artículo 4, en sus tres apartados, reitera lo que establece la Constitución española en relación con la Corona, tanto el artículo 56.1, como los artículos 63.2 y 63.1, pero ya que lo ha tomado, podría haberlo tomado bien y, por ejemplo, no utilizar mal el castellano. En el apartado 1 dice que el rey asume la más alta representación y ejerce al efecto. Eso es de leguleyos. Ese «al efecto» no tiene ningún sentido y no lo incluye, con buena redacción, con buen estilo, la Constitución española. Además se dice: las leyes y los convenios. Ahí es donde les diría que quitasen convenios y pusiesen tratados.

En cuanto al apartado 3, aparece un asimismo que tampoco dice la Constitución. Estos latiguillos que aparecen constantemente a lo largo de la ley —asimismo, igualmente— deben desaparecer. No son

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 28

propios de la técnica jurídica. Están bien para un artículo doctrinal, periodístico, para charlar, pero no en técnica jurídica; con carácter general, no. En ese apartado 3 se copia esa parte de la Constitución que dice: El rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Es verdad que ahí se reproduce la Constitución, pero hay que tener en cuenta que este proyecto de ley nunca habla de embajadores, sino de las misiones diplomáticas y de las representaciones permanentes, además de las especiales y de las delegaciones. Nunca habla de embajadores, habla del jefe de la misión, del jefe de la Reper. Por lo menos, podríamos mejorar en este punto y hacerlo más coherente con la propia ley. En ese sentido, debería decir que el rey acreditará a los jefes de las misiones diplomáticas de España y a sus representantes permanentes ante organizaciones internacionales. Es un cambio que mejoraría ligeramente la Constitución y sería coherente con la propia ley. Aquí, si me permiten decirlo —no es una cuestión ni mucho menos ideológica, porque intento tratar todo desde mi punto de vista como experta en derecho internacional, como catedrática en derecho internacional—, podrían pensar —sobre todo para que guarde paralelismo con otros artículos posteriores, por ejemplo, el relativo a las obligaciones que adquieren las comunidades autónomas de informar de sus viajes y actuaciones— en la misma obligación que adquieren los ministerios y otros organismos del Estado. Esto que añade la ley es nuevo, pero como práctica habitual propia de un Estado democrático, como es España desde el año 1978, ya se viene exigiendo que la Corona comunique todos sus viajes y todas sus actuaciones, entre otras cosas porque el jefe del Estado de cualquier país compromete con su palabra, incluso en una cena, al Estado. Son los actos unilaterales del Estado y entre los legitimados internacionalmente está el jefe del Estado. Además, si esa es la realidad, ¿por qué no llevarla a la ley? ¿Recuerdan aquella famosa parte del discurso del añorado Suárez? Se trata de llevar a la ley lo que ya se está haciendo: La Corona cada vez que sale al extranjero, cada vez que lleva a cabo cualquier tipo de actuación exterior ante representantes extranjeros necesita la autorización o, en todo caso, el Gobierno debe ser informado. Se pueden utilizar fórmulas más o menos suaves que reflejen lo que ya existe. Por transparencia —porque la transparencia en un país no se agota en una ley, invade todo el país, debe darse en todos los ámbitos—, lo que ocurre ya en la realidad debería hacerse visible en la ley.

En relación con esta materia, la de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores de las actuaciones, ahora en relación con las comunidades autónomas, en el artículo 5 se dice: mantendrán informado. Creo que es correcto. Lo que aquí dice el artículo 5.2 va en paralelo a lo que ya establecen los estatutos de autonomía desde los años ochenta —todos, incluso los de primera generación—, esto es, que el Gobierno, el Estado tiene el deber de informar a las comunidades autónomas de los tratados internacionales, más exactamente de las negociaciones internacionales que vayan llevar a cabo y que pueden afectar a las competencias, incluso —algunos estatutos lo dicen— a los intereses de la comunidad autónoma. Por tanto este artículo no debe extrañar. En paralelismo a ese deber que adquiere el Estado de informar a las comunidades autónomas, todas las comunidades autónomas, cuando lleven a cabo actuaciones en el exterior, deberían mantener informado al Gobierno de la nación, naturalmente con la suficiente antelación. Esto debería decirse. Luego se dice que el departamento podría informar. El departamento es el ministerio. Puede informar supone que puede expresar su posición. Cuando el Gobierno informa a las comunidades autónomas de sus negociaciones internacionales es porque, en su caso, las comunidades autónomas tienen derecho a expresar su posición y a decir al Gobierno qué piensan sobre lo que está negociando. Por paralelismo —en derecho son importantes los equilibrios entre los derechos y obligaciones—, la misma obligación tienen que tener las comunidades autónomas de informar de cualquier actuación y, por tanto, el Estado debe tener el mismo derecho a expresar su posición. Ahí caben mejoras importantes en la redacción. Después de dar vueltas a este artículo, hay algo que me preocupa: ¿Qué pasa cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Gobierno, expresa una visión discordante en relación con esas actuaciones y considera que eso puede perjudicar a los principios de la política exterior y de la acción exterior española, a la estrategia, al plan director, etcétera? El artículo es mudo sobre cómo resolver las posibles discrepancias de opinión que pueda haber. Eso se tiene que resolver de alguna manera. Ya sé que el artículo 14 de la ley prevé la cooperación general entre el Estado y las comunidades autónomas, pero convendría decir qué debe hacerse cuando la comunidad autónoma piensa hacer algo y el Estado, el Gobierno, considera que eso no es lo más adecuado a la política exterior o viola principios básicos de la acción exterior, incluso principios de derecho internacional. Tiene que haber algún párrafo que trate de establecer un mecanismo para cubrir esto, obviamente el de sentido común, el de conversar, el de tratar de ponerse de acuerdo, ya sea bilateralmente, ya sea en una conferencia sectorial. La única conferencia que trata este tipo de asuntos, no de acción exterior, sino de relaciones con la Unión Europea, es la Carue.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 29

Podría cambiársele el nombre y ampliarla o buscar otro mecanismo. Esto es cuestión suya, pero aquí hay una laguna importante, en la medida en que pueden producirse discrepancias entre las actuaciones de las comunidades autónomas y lo que opine el Estado sobre las mismas. El mismo problema se da en relación con los ministerios, cuando dice que los ministerios y todos los departamentos y todos los directivos de organismos deben notificar al Ministerio de Asuntos Exteriores. Yo creo que hay que poner claramente «con anterioridad a la realización», es decir, no decir a la vuelta del viaje lo que ha pasado. Tienen que decir antes lo que van a hacer y después lo que ha pasado y esto debe incluirse. Otro problema de discrepancias es qué puede suceder cuando una comunidad autónoma hace un acuerdo administrativo con órganos de otro sujeto de derecho internacional. La ley establece que las comunidades autónomas informarán de este tipo de actuaciones, de acuerdos administrativos o acuerdos normativos. Deben informar con antelación, pero ¿qué ocurre si el ministerio considera que esa no es una actuación coherente, no es una actuación correcta o es claramente ilegal? Hay que dilucidar cómo se ventilarían las discrepancias en estas situaciones. Y vuelvo reiterar algo que dije al principio. Me parece muy grave que en este artículo 11, en concreto en el punto 4, aparezca el término acuerdos internacionales administrativos. Simplemente es un error jurídico. Los acuerdos internacionales son los que se celebran entre Estados. Esto está muy claro en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados y también en la sentencia del Tribunal Constitucional del año 1994 sobre la oficina vasca. Dice claramente que los acuerdos internacionales no son competencia de las comunidades autónomas. Reserven en el término de acuerdo o tratado internacional para los que celebran los Estados. Eso es así desde la noche de los tiempos y en todos los Estados. Las comunidades autónomas, igual que otras regiones o Länder o provincias con autonomía en otros Estados pueden celebrar acuerdos, acuerdos administrativos y acuerdos no normativos, como el que puede hacer un rector, el de la Universidad de Salamanca, con el de Coimbra. ¿Cómo no va a poder celebrar un acuerdo no normativo, un acuerdo administrativo o simplemente un intercambio de pareceres? Pero, ¡cuidado!, eso nunca es un acuerdo internacional, nunca puede llamarse así. Ese artículo 11.4 está además muy mal redactado, porque no deja claro si esos acuerdos de las comunidades autónomas podrían ser entre sí —que naturalmente sé que no están permitidos— o con quién. Está bastante mal redactado. Insisto además en el problema de cómo resolver las discordancias si las hubiera y también en si esos acuerdos administrativos, no normativos, pueden tener repercusión para las empresas. En España ya estaban permitidos este tipo de acuerdos, por tanto esto no es nuevo. Nadie debe rasgarse las vestiduras, porque el Acuerdo-marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza ya permite que, si luego hay acuerdos bilaterales, como los que hay entre España y Portugal o entre España y Francia, las comunidades autónomas puedan celebrar acuerdos administrativos, y el Decreto de 1317/1997 establece claramente que tienen que notificar al Gobierno las celebraciones de esos acuerdo, porque algo tiene que decir el Gobierno en el caso de que pudieran interferir en la acción exterior o incluso fueran ilegales. Este es un aspecto importante. Igualmente, cuando se habla de las oficinas de las comunidades autónomas, que pueden crearse, se dice que se le comunicará al Gobierno. De nuevo, si el Gobierno considera que las funciones que pueden asumir son contrarias a la legalidad internacional o interna, tiene derecho decir su opinión y si la opinión es discrepante hay otra laguna en este artículo, porque no dice cómo resolver las eventuales discrepancias en esa materia.

Por lo que se refiere al artículo 6, sobre el Gobierno, otro de los sujetos —dejo ya el tema de las comunidades autónomas—, me extraña no solo su pésima redacción, sino que le quita competencias que le da la Constitución y el orden internacional, porque los Gobiernos son, en el orden internacional, los responsables de la acción y de la política exterior. Después podrán compartir lo que sea, pero ellos son los únicos, tienen discrecionalidad y en exclusiva. El orden internacional ahí es muy claro. Cualquier representación corresponde al Gobierno del Estado. Cómo quiera componer la delegación después, con personas de una comunidad autónoma, veterinarios o profesores de universidad es su problema. Como verán, en el artículo 6 se dice que el Gobierno dirige la política exterior —lo dice la Constitución— y acuerda la negociación, cuando la Ley del Gobierno de 1997 dice que el Gobierno es el que autoriza el inicio de las negociaciones, con quién se negocia, cómo se negocia y cuándo se negocia, es decir, decide la autorización; no es que acuerde, la decide, esto es, la autoriza, es en definitiva el que toma la decisión política y además la asume, es decir, es el que la tiene que gestionar. Luego dice que la firma. ¿Pero qué es la firma? La firma es un modo de prestación de consentimiento. Oiga, ¿cuándo hay aprobación no? ¿El Gobierno no interviene cuando hay aceptación, cuando hay canje de instrumentos, cuando hay adhesión, cuando hay ratificación? Pero ¿qué es esto de la firma? Y luego dice: Se encarga de la aplicación provisional. ¿Solo de los provisionales? Esto es grave. Si se hubieran leído el Convenio de Viena sobre el

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 30

derecho de los tratados y las cuatro frases... Y luego, dice sobre ustedes: Y esos acuerdos los remite a las Cortes. ¿Por mensajero? ¿Por motorista? ¿Qué es eso de que los remite a las Cortes? El Gobierno de la nación es el que autoriza, primero, la negociación; segundo, la adopción del texto; tercero, la autenticación y, cuarto, la manifestación de conformidad con los artículos 93 y 94.1 de la Constitución, porque presta el consentimiento, pero con la autorización de las Cortes Españolas en Pleno, según los artículos 93 y 94.1, y en función —ahí establece toda una serie de acuerdos— de la materia o en función de los efectos que produce en el ordenamiento jurídico es necesario que vengan a las Cortes. Esto de que se les remite... ¿Para que se enteren? No, no. Este artículo 6.1 es un artículo atroz, por lo mal redactado que está y por lo mal que el propio Gobierno defiende sus obligaciones constitucionales e internacionales.

En relación con los artículos 8 y 9, que se refieren a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en los dos puedo aunar la misma crítica. Están bien en conjunto, pero luego el artículo 8 dice: promueven un entorno internacional de paz y seguridad. ¿Por su cuenta y riesgo? ¿Las Fuerzas Armadas españolas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por su cuenta y riesgo promoverán el mantenimiento de la seguridad? ¿No será de conformidad con el derecho interno, con la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y los compromisos que haya adquirido España en cada caso? ¡Hombre! Hay que darles unas pautas, no decir que apliquen solamente la ley de fuerzas y la ley de cuerpos de seguridad. Cuando actúen en el exterior tienen que hacerlo con coherencia con el ordenamiento y con las propias directrices del Gobierno, nunca por su cuenta y riesgo, y además es que no lo hacen.

La acción exterior en materia tributaria es de menor importancia, pero les voy a comentar algo para que vean la mala redacción. En el artículo 16.2 se dice: un principio rector de la acción exterior. Pero si los principios rectores de la acción exterior están en el artículo 3. ¿Ahora, de pronto se acuerdan de un principio rector? O se va allí o aquí se dice que es un principio específico en materia tributaria. En ese mismo precepto se habla de países de nuestro entorno. Eso, insisto, está bien en el lenguaje coloquial, en el lenguaje de un congreso científico, pero nunca en un texto jurídico.

En el artículo sobre inmigración dice que orientará su política hacia su retorno; será para facilitar su retorno.

Hay bastantes situaciones de este tipo, pero quisiera pasar a los artículos 37 y siguientes, los que se refieren al Consejo de Política Exterior, al Consejo Ejecutivo de Política Exterior y al grupo de emergencia. En cuanto al Consejo de Política Exterior —que ya existe en realidad, es uno de esos muchos consejos fantasma de la Administración—, lo grave de este precepto para mí es que no dice quién lo compone. Sabemos que hay un decreto del año 2000 que establece la composición, pero ya que estamos haciendo una ley en la que tratamos de ordenar y sistematizar toda la acción exterior del Estado, habrá que decir, dado que muchas veces repetimos cosas que ya están en otras leyes y en la Constitución, la composición mínima imprescindible y utilizar una fórmula, la mínima —no repetir el Consejo de Ministros, porque para eso ya está—, una selección de miembros del Gobierno, por supuesto con el director del gabinete internacional del presidente del Gobierno, y dejando una fórmula abierta, como: Podrán ser convocados a las reuniones del consejo otros miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas en función de los asuntos a tratar. Hay que dejar abierta la composición mínima, porque en función de las circunstancias convendrá que estén unas u otras personas. Lo mismo pasa en relación con el Consejo Ejecutivo de Política Exterior. No dice quién lo va a componer ni a qué niveles. Se tiene que establecer una composición mínima dejando una puerta abierta a otras personas. Es verdad que el grupo de emergencia consular es nuevo, que no existe, y me parece muy positivo que figure en la ley. Quizá este artículo relativo al grupo de emergencia consular debería redactarse mejor y dejar claro que se trataría especialmente de emergencias graves, sanitarias o alimentarias. Lo que extraña en este artículo 39 es que solo se dice que al menos tiene que estar ahí una persona, que es un representante de la Secretaría de Estado de Comunicación. Creo que está bien que en una emergencia se comunique lo que pasa de manera profesional, pero me parece que tiene que asegurarse que sea alguien de Exteriores, de Defensa o de Interior. ¿Nos quedamos en lo aparente o en los competentes, como el director general de Asuntos Consulares? Esto debe tener una composición mínima y tiene que aparecer en la ley.

Entro ya en el título III sobre el servicio exterior del Estado. Les puedo asegurar que no soy optimista en relación con los artículos siguientes. Creo que convendría redactarlos mejor y con mejor técnica jurídica. Hay cuestiones de fondo —ya volveré sobre los temas de técnica jurídica— que me gustaría transmitirles como especialista en derecho internacional, porque por razones profesionales he tenido la oportunidad de hablar con embajadores, con diplomáticos, con técnicos comerciales, es decir, con gente

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 31

que tiene conocimientos sobre la acción exterior del Estado, que en nuestro país fundamentalmente son el cuerpo diplomático y los técnicos comerciales, del grave problema que hay en gran número de embajadas, de misiones diplomáticas y de representaciones permanentes de España por el mundo, sobre todo en aquellas embajadas, en aquellas Reper donde desembarcan funcionarios de los diversos ministerios. Esas embajadas, esas misiones, esas Reper son un Reino de Taifas donde cada uno hace lo que le viene en gana. Creo que uno de los cometidos importantes de la ley, que lo intenta, es reforzar mucho la autoridad del jefe de la misión diplomática y del de la Reper. Eso tiene que quedarles muy claro, porque lo que ocurre ahora en las embajadas es un desastre, puesto que los que van —salvo los del cuerpo diplomático que tienen una dirección muy clara— hacen lo que quieren, van a lo que quieren: a hacer patrimonio, a pasar la travesía del desierto, etcétera, pero no siempre les importa la política exterior de España ni los principios de la misma ni los intereses de España. Creo que hay que reforzar mucho la autoridad de los jefes de misión y de los jefes de Reper y dejar muy clara su obligación de dirección y de coordinación. Además, no solamente deben tener una dependencia jerárquica sino también funcional. ¿Qué es eso de jerárquica? Al final eso no es nada. Es lógica la dependencia orgánica del ministerio de origen, pero repito que no debe haber solo dependencia jerárquica sino también funcional. Hay que dar un valor añadido en la ley a lo que ya ocurre, porque poner en la ley cosas que suceden no tiene mucha gracia; la ley debe contribuir a mejorar mucho nuestra acción exterior, nuestros instrumentos y el contenido de nuestra política exterior. Les pido que reflexionen muy seriamente sobre cómo mejorar políticamente —y no es una cuestión ideológica sino de fondo— los artículos 40, 43.4, 44.3 y 44.5, los que se refieren a los consejeros, agregados, a todo este tipo de funcionarios, y no siempre funcionarios, que van a las embajadas y que al final no siguen la disciplina ni los criterios de la política exterior y que tampoco permiten la coordinación de las mismas. Claramente se necesita reforzar esto.

Se podría mejorar la redacción del artículo 40.4, no solo desde el punto de vista de la mera sintaxis sino también de la propia técnica jurídica, cuando dice que el servicio exterior del Estado actuará conforme a las normas del derecho interno español. Creo que la concisión es otra clave del español, sobre todo en su lenguaje jurídico. Se debe decir, porque es mucho más breve, que actuará conforme al derecho español, al derecho de la Unión Europea. No habría que poner, si se pone «de conformidad con el derecho español», el derecho de la Unión Europea, el derecho internacional y las leyes de los Estados extranjeros; y aquí hay que quitar extranjeros, por favor, porque es periodístico, no tiene nivel jurídico. Cualquiera de fuera se abochornará si en una ley hablamos de los Estados extranjeros, sobre todo porque el Convenio de Viena sobre las relaciones diplomáticas habla de Estados en los que está acreditado, no de Estados extranjeros en los que actúa. El Estado ante el que se está acreditado ya es un Estado distinto al propio y, por tanto, no hace falta poner lo de extranjero. Nunca hay que poner «en los que actúa». Los diplomáticos no actúan, están acreditados y actúan solo en los que están acreditados, porque si no, ¿podrían actuar en embajadas en las que no están acreditados? El Convenio de Viena de 1961, sobre relaciones diplomáticas, deja muy claro que solo es ante el Estado ante el que está acreditado. Utilicemos bien la terminología jurídica que está establecida.

El capítulo I del título III, sobre organización del servicio exterior del Estado, es un auténtico batiburrillo. Les pediría, si es posible, como debe hacerse, que dediquen un artículo a cada uno de los cuatro niveles de organización del servicio exterior. Es decir, uno para las misiones diplomáticas, otro para las representaciones permanentes, otro para las misiones especiales y otro para lo que llama solo delegación, que será la diplomacia de conferencias o las delegaciones en conferencias internacionales. ¿Qué es eso de delegaciones a secas? Esto podría reorganizarse y así se mejoraría. En los artículos 41 y siguientes siempre que se pueda se debe utilizar el término España y no Estado español. Igualmente, creo que el artículo 41 está mal expresado, porque habla de misiones diplomáticas permanentes y representaciones permanentes —en plural— ante la Unión Europea —que yo sepa solo hay una—, organizaciones internacionales e intergubernamentales. Con esto no se pasa la asignatura de Derecho Internacional ni siquiera en los grados, y no digo ya en la licenciatura. Esto es una barbaridad. Ante la Unión Europea hay una sola Reper, pero es que la Unión Europea es una organización internacional, muy especial, eso sí, pero es una organización internacional. Bastaría decir: representaciones permanentes ante organizaciones internacionales. ¿Por qué internacionales e intergubernamentales? ¿Es que las internacionales no son intergubernamentales? ¿Es que va a haber embajadas ante las ONG? Esto hay que escribirlo bien. Hay que saber derecho internacional y, desde luego, derecho.

Me parece grave que en el punto 3 se diga: Las misiones diplomáticas y representaciones permanentes —que en el fondo es una reiteración de lo que ya se ha dicho en el artículo 40.1, que son las normas por

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 32

las que se rige toda misión y toda Reper— ejercerán todas las funciones que les atribuye la normativa vigente —¿cuál, la de España o la de otro país? Habrá que hablar de derecho interno—, el derecho internacional y los tratados y convenios. ¿Es que los tratados y convenios no son derecho internacional? Esta es la primera lección. ¿Se están refiriendo al derecho internacional? Pónganlo bien. Las normas consuetudinarias son principios generales que precisamente en materia diplomática y consular son muy importantes, son muy amplios. Es verdad que son muy buenas las relaciones diplomáticas y consulares de los dos grandes convenios de Viena, pero ciertamente todavía hay normas consuetudinarias que están al margen de esos convenios. Por tanto, no hay que decir derecho internacional sino derecho internacional general y tratados. Hay una normativa aplicable, que es el derecho de la Unión Europea. En este precepto están mal escritos los criterios que tienen que seguir las oficinas consulares y los cónsules honorarios. Por tanto, estos preceptos deberían tener la misma redacción técnica, especialmente por cónsules y cónsules honorarios tienen que tener muy en cuenta el derecho de la Unión Europea, que es muy importante.

El artículo 43.4 se refiere a los embajadores políticos, que naturalmente forman parte de la discrecionalidad del Gobierno y es tradicional en todos los Estados. Creo que es bueno poner unos ciertos límites a la discrecionalidad del Gobierno en los nombramientos de embajadores políticos y que haya unos criterios sensatos, razonables. En el caso de que sean funcionarios, que tengan una cierta antigüedad, unos conocimientos mínimos, al menos lingüísticos; si no lo son, es decir, si son gente del partido, etcétera, deben tener una experiencia profesional en la acción exterior para poder desempeñar sus funciones en la embajada.

En cuanto a la organización de la misión, dudo lo del Instituto Cervantes, pero no solo lo dudo yo sino también muchos diplomáticos, y me remito a un excelente trabajo que hizo el embajador Iturriaga, un gran jurista diplomático, en cuanto a que no tiene sentido lo del Instituto Cervantes como tal, porque este no lleva a cabo solo gestiones *iure imperii* sino que lleva a cabo muchas gestiones *iure gestionis*; es decir, es como una academia más que enseña español. Estoy de acuerdo en que es un instituto del Estado, pero cuidado, tiene actividades *iure imperii* y también *iure gestionis*. Si acaso, se puede decir que los directivos, como consejeros, el personal directivo del Instituto Cervantes puede integrarse en la embajada, pero es exagerado hablar de todo el personal del Instituto Cervantes. He dicho que no debe utilizarse lo de delegaciones sino que debe ser diplomacia de conferencias.

Hay otro aspecto que quisiera tratar, que es el que se refiere a la marca España, porque aparece con excesiva frecuencia en la ley; es decir, se habla de marca España, de proyección exterior del Estado, de proyección exterior de España. Esa expresión me produce un cierto sarpullido, sobre todo cuando aparece en una ley. Puedo entender que esto aparezca en una orden ministerial, en un decreto, en el programa de un partido político, pero no que se lleve al Estado a esa banalización, a esa frivolidad de que hay que cuidar la imagen. Con lo que todos tenemos que tener cuidado es con hacer las cosas bien, las empresas públicas, las empresas privadas, las instituciones públicas y las instituciones privadas. El trabajo bien hecho es el que da la imagen de un país. Lo que no se puede hacer es financiar ni hacer cosas distintas y específicas para la marca o para la imagen de España. La imagen es el resultado del esfuerzo colectivo de todos nosotros, de todos los españoles y, por tanto, del trabajo bien hecho y de que todos asumamos nuestras responsabilidades. Me gustaría incluso que lo suprimieran del artículo 35 para que en una ley no aparezca esa referencia a la marca España. Junto a las competencias del Gobierno de España no se puede frivolar con la imagen de la acción exterior. En el artículo 3 g) se habla del servicio al interés general y se incluye lo de la imagen exterior. Creo que el servicio a los intereses generales no puede confundirse con campañas publicitarias o con ocurrencias arriólicas. La imagen de España es el producto de lo que todos los españoles hagamos. Por tanto, si se nos hunde un submarino antes de acabar de construirlo o se nos cae el techo o en el momento de botar un buque este se nos hunde, tenemos un problema, pero eso no puede salvarse con campañas. En una ley no se puede decir que una preocupación del Gobierno, junto al interés general de España, es la imagen exterior. Eso es el resultado de un esfuerzo, de un proceso y no se consigue introduciéndolo en los artículos de una ley. Les pediría un poquito más de seriedad. España no es una marca mercantil, no es una marca registrada. ¿O es que se va a quedar en eso? Hay otros aspectos, como el de la escuela diplomática, pero creo que el profesor Beneyto conoce muy bien lo que opino sobre el artículo 57 y las cuestiones que en él se deben mejorar.

En definitiva, les pido que si les preocupa la imagen de España mejoren sustancialmente esta ley.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 33

El señor **VICEPRESIDENTE**: Hemos utilizado más del doble del tiempo que teníamos previsto, pero creo que mis compañeros estarán de acuerdo en que tenemos que tener una cierta flexibilidad para poder absorber todo lo que nos quieren transmitir nuestros invitados.

Como el Grupo Unión Progreso y Democracia ha sido el que ha propuesto la comparecencia de nuestra catedrática, es su portavoz, doña Irene Lozano, quien intervendrá en primer lugar.

La señora **LOZANO DOMINGO**: Voy a tratar de ser breve, porque muchas de las preguntas que iba a formular las ha contestado la compareciente. Quiero agradecerle su comparecencia, que para nosotros ha sido muy instructiva y muy útil.

Hace usted una consideración sobre el uso del término Estado español. Le pregunto si cambiaría el título de la ley, que es de la acción y del servicio exterior del Estado, y en vez de Estado pondría España, o si directamente habría que prescindir de ello y poner solo ley de la acción y del servicio exterior. Desde el punto de vista jurídico y del derecho internacional, me gustaría que aclarara si considera que las comunidades autónomas son Estado o no. Quizá es una cuestión compleja, pero agradecería que nos lo explicara brevemente. También quisiera preguntarle cómo cree usted que se complementan en un Estado la política exterior y la acción exterior, que aunque en la ley están deslindadas de hecho se complementan.

En el apartado de la Corona usted ha hecho alusión a ciertas mejoras relativas a la transparencia. ¿Con qué herramientas cree usted que se podría garantizar una cierta rendición de cuentas? Sabemos que la figura del rey es irresponsable, que no tiene responsabilidad jurídica, por decirlo con un poco más de precisión, pero puesto que él lleva a cabo un trabajo de representación, incluso de intermediación en la consecución de contratos para España, ¿cómo se podrían establecer no solo unos criterios de transparencia sino de rendición de cuentas?

Por lo que se refiere al apartado relativo al papel de las Cortes en la política exterior y en la acción exterior, me gustaría que nos dijera si cree que correspondería a esta ley regular la figura del presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, que ha sido objeto de cierto debate político en los últimos tiempos, o más bien sería una cuestión —le hablo desde el punto de vista estrictamente jurídico— que se debería regular en el Reglamento del Congreso o en otro tipo de texto legal.

El señor **VICEPRESIDENTE**: A continuación, tiene la palabra el señor Xuclà.

El señor **XUCLÀ I COSTA**: Señora Mangas, muchas gracias por su comparecencia y por la información que nos ha trasladado. Tomamos buena nota de la misma.

Me gustaría hacerle dos preguntas. En primer lugar, si usted cree que además del presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, fruto de la casuística que ocupa a algún grupo parlamentario, se tiene que regular también la figura del presidente del Congreso de los Diputados, la del presidente del Senado, la del presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado o la de los mismos diputados en cuanto a la acción exterior o si tenemos que hacer una ley de caso único, propia de regímenes no democráticos.

En segundo lugar, usted ha citado la importancia de la consuetud como fuente del derecho en el derecho internacional público en tanto en cuanto no todo está regulado, por ejemplo, en derecho marítimo o en tantos otros en los que la consuetud es importante. Usted sabe que estamos haciendo intentos para incardinar la política exterior —validada por la sentencia del Tribunal Constitucional, que está descrito en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que se validó en la política exterior, o en el de Andalucía, en los que existe una similar redacción— con esta ley de servicio exterior. Estamos en esta fase de negociación. Sabe que hay antecedentes según los cuales entes subestatales han tenido presencia, de acuerdo con el derecho consuetudinario y con las cartas de Naciones Unidas y de la Unesco, en organismos internacionales. Así sucedió hace unos años con entes subestatales como Ucrania o Bielorrusia —que para mí en aquellos años no eran un referente desde un punto de vista ideológico, pero ahora estoy hablando desde un punto de vista técnico— o con la presencia más antigua de Baviera en organismos internacionales, nacida del derecho consuetudinario. Me gustaría conocer su opinión sobre este particular.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Sáez Jubero.

El señor **SÁEZ JUBERO**: En primer lugar, quiero agradecer a la compareciente, la catedrática Araceli Mangas, su prolija intervención. Creo debemos digerirla con mayores lecturas, porque nos ha dado muchos datos no solo para mejorar la técnica legislativa deficiente que usted comentaba en su exposición sino también para mejorar el propio texto en las cuestiones de fondo, aunque la misma no deja de ser,

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 34

desde mi punto de vista, una enmienda a la totalidad de la propia ley. Vamos a ver si en el trámite parlamentario somos capaces de corregir algunos defectos estructurales que, en mi modesta opinión, tiene este proyecto de ley.

Se ha referido a muchas cuestiones, algunas de las cuales iban a ser objeto de mis preguntas. En cualquier caso, aprovecho este turno para abrir nuevas ventanas a las aportaciones que pueda hacer en su segunda intervención. Hay algunos aspectos básicos de este proyecto en los que me gustaría insistirle, por ejemplo, en el tema de la recentralización o en el control del Estado sobre la acción exterior de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que está en los artículos 11 y 12. Me gustaría saber si para generar mayor confianza institucional, como dice el informe del Consejo de Estado, cabría la posibilidad de reforzar la coordinación en lugar del control. Quisiera saber si coincide en esta valoración y si pueden mejorarse esos dos artículos.

Según nuestro criterio, la ley desaprovecha una oportunidad, porque a la vez que intenta coordinarse con diferentes administraciones y actores de la acción exterior, también debería hacerlo con el servicio exterior de la Unión Europea y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Tal vez los capítulos que regulan estos dos aspectos sean muy genéricos. Quisiera que hiciera alguna aportación en este sentido. También se ha referido —y creo que lo compartimos— al artículo 4, de la Corona, y me ha parecido interesante. Si se pusiera un artículo específico que regulara la acción exterior de la Corona se podría hacer estableciendo algunas obligaciones, como la de la transparencia, pero nos gustaría saber si en clave de técnica legislativa opina que eso es necesario o si tal vez podría incorporarse a los sujetos de la acción exterior y, por tanto, no tener un tratamiento diferenciado en la ley.

Me gustaría conocer su opinión sobre otros aspectos de técnica legislativa a los que se refiere el Consejo de Estado. Sabe que el informe es crítico en cuanto a la innecesariedad del capítulo II, de los sujetos de la acción exterior, en tanto que algunos son órganos constitucionales y deberían estar regulados en una ley orgánica y no en una ley ordinaria, ya que en dicho informe el Consejo de Estado los califica en varias ocasiones de perturbadores. En relación con el título IV, de la organización del servicio exterior, quisiera saber si le parece oportuno o cree que es mejor que más adelante dicho título forme parte de un reglamento en vez de estar en la propia ley.

Quisiera saber qué piensa sobre la exposición de motivos, que no es precisamente neutra, especialmente en lo que se refiere a la continuidad que debe tener la política exterior, si comparte que, como dijo el Consejo de Estado, es extensa y discursiva. También quiero hacer una defensa de los Gobiernos en los que ha tenido responsabilidades el Partido Socialista, porque me ha parecido advertir un cierto tono crítico en la exposición de motivos. Me ha parecido oportuna la referencia que ha hecho a la marca España. Como es usted una fina jurista, me gustaría saber su opinión respecto a si la marca España, para que vaya más allá de un eslogan político, para que tenga vocación de permanencia debería regularse en esta o en otra ley; es decir, saber qué decimos cuando hablamos de la marca España. Nos gustaría saber qué aportaciones puede hacer a la estrategia de política exterior, que desde nuestro punto de vista no está bien definida en la ley. Ha dado su opinión sobre la dependencia jerárquica y funcional de las embajadas. Quisiera saber si la conclusión es que, tal como está establecido en la ley, hay un cierto desapoderamiento del embajador con esa doble disquisición de jerarquización funcional y jerarquización orgánica. Finalmente, quisiera saber qué cree que se puede hacer para que la diplomacia parlamentaria, el control parlamentario de la política exterior tenga un papel que parece que el texto del proyecto de ley no le otorga. Me gustaría que diera su opinión sobre la cooperación y la diplomacia pública en general, que tal vez no tiene una expresión suficientemente intensa en esta ley. Nos parece que, por la importancia y el prestigio que tiene la cooperación al desarrollo, es insuficiente llevarlo a una disposición final, a una reforma de la Ley de Cooperación.

Disponemos de muy poco tiempo, pero quedan unas cuantas ventanas más para que usted haga aportaciones a la ley que resulten útiles a los grupos para incorporarlas en las enmiendas y de esta forma lograr una buena ley, porque, desde nuestro punto de vista, con el actual proyecto de ley todavía estamos lejos de sentirnos conformes con esos consensos que el propio Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores, nos ofrecen. Esperamos poder arreglar esas cuestiones en el trámite parlamentario.

El señor **VICEPRESIDENTE**: En nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Casado.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 35

El señor **CASADO BLANCO**: Quiero dar las gracias a la compareciente, a la catedrática señora Mangas, por su amplia y exhaustiva exposición sobre este proyecto de ley.

Quiero presentar un elenco de cuestiones muy concretas, pero sin extenderme demasiado. En primer lugar, partiendo de los principios básicos que consagra este proyecto de ley en cuanto a la unidad de acción, la lealtad institucional, la coordinación, la planificación, quisiera saber qué mecanismos propondría usted para resolver la discordancia que ha señalado que puede aparecer entre las comunidades autónomas y los entes locales con el Gobierno de la nación. ¿Incluiría en la ley la posibilidad de resolver esos conflictos o directamente acudiría a otra legislación existente? Concretamente, en relación con las oficinas de las comunidades autónomas, que también han sido hoy objeto de debate con la anterior compareciente, con la representante de la Junta de Andalucía, mi grupo siempre ha dicho que en aras de otro principio recogido en esta ley, como es el de la eficiencia y la eficacia, quizá habría que hacer lo mismo que ha hecho el Gobierno de la nación, que está avisando de que alguna representación consular o diplomática se va a aprovechar de las sedes físicas de la representación, por ejemplo, comunitaria de las instituciones europeas en otros países, incluso de que va a reducir el número de consulados en países del entorno Schengen, porque ya no tiene sentido que existan, para ampliarlos en otras zonas con más interés comercial, siguiendo esa línea de diplomacia económica tan importante en nuestros días. La pregunta es si desde una posición académica y como experta piensa que verdaderamente son tan importantes las representaciones autonómicas, obviando las de Bruselas, que pueden tener su sentido. ¿Es tan importante esa dispersión que está motivando la mayoría de las críticas de las comunidades autónomas a este proyecto de ley, sobre todo de otros partidos distintos al del Gobierno de la nación?

Habla de la autorización por parte de las Cortes Generales. Yendo en la línea de lo que decía el portavoz del Grupo Socialista, ¿cree usted que debe tratarse aquí la diplomacia parlamentaria, incluso la participación que tienen las Cortes españolas en otros organismos internacionales o uniones parlamentarias, en el Consejo de Europa? Citaba usted en los artículos 40, 43.4 y 43.5 del proyecto ese reforzamiento de la autoridad de la Reper y esa dependencia jerárquica, que también ha de ser funcional, según sus palabras. ¿Qué mecanismos de coordinación y de reforzamiento de la autoridad incluiría usted en este texto? Quiero referirme a la cuestión de los embajadores políticos. Hace referencia a la discrecionalidad del Gobierno y a la introducción de ciertos límites, como son en el caso de los funcionarios la antigüedad y en el de los que no lo son la experiencia profesional. ¿Esa experiencia profesional debe ser académica, debe venir de un desempeño profesional en el sector privado o, por ejemplo, puede ser parlamentaria? ¿En qué campo concretaría usted esa discrecionalidad más limitada del Gobierno en el nombramiento de embajadores que no sean de la carrera?

Por último, le preguntaré si le parece adecuado el preámbulo, los principios en los que se basa, porque me parece que ha dicho que en el artículo 2 se hacía una referencia excesivamente ambigua a los derechos humanos y a la democracia. ¿Le parecen bien los siete principios básicos que recoge el proyecto y que luego se detallan en su articulado? También me gustaría saber, en relación con esa técnica jurídica deficiente que ha mencionado al principio, si coincide usted con lo que el Consejo de Estado ha establecido en su dictamen, que ya ha dicho el Gobierno que se va a tener en cuenta.

El señor **VICEPRESIDENTE**: La profesora Mangas Martín tiene de nuevo la palabra para responder a las preguntas que le han planteado los distintos portavoces de los grupos políticos.

La señora **CATEDRÁTICA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID** (Mangas Martín): Además son muchas preguntas. Voy a tratar de ser escueta en la medida en que pueda y de ir por orden. No voy a contestar una a una, pero sí a la mayoría.

Por ejemplo, en relación con el título de la propia ley es correcto: servicio exterior del Estado y acción del Estado. En este caso no es necesario poner de España, basta con Estado. Insisto, a veces me ha preocupado que con demasiada frecuencia se hable de Estado español. Si es el Estado español es España, salvo en algunas ocasiones en que se puede hablar de Estado español, pero, si no, se tiene que hablar de España. El título de la ley es correcto. No tengo nada que decir, es perfectamente correcto.

En cuanto a que si las comunidades autónomas son Estado. Esta es una expresión muy arraigada en nuestro país y todos la utilizamos con un valor convenido. Es correcta en ese valor convenido de que todos somos España, todos somos el Estado, el conjunto. Es cierto, pero jurídicamente no es así. En el exterior, desde la noche de los tiempos y por siglos y siglos, el Gobierno y sus embajadas son los que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 36

representan al Estado. Hay una sentencia —que he encontrado buscando en este disco duro— del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —tengo dudas sobre el año, puede ser entre el 2001 al 2005—, pero metiendo en Google Bustamante y Tello la encuentran. Excelente sentencia en la que nos ponen las cosas en su sitio. Una cosa es lo que digamos entre nosotros, que es muy válido, que todos seamos conscientes de que todos somos Estado y que las comunidades autónomas son Estado, pero jurídicamente no. Una cosa son las comunidades autónomas y otra es el Estado. Además el artículo 148 habla de las comunidades autónomas y el artículo 149 del Estado. Todo es España, pero jurídicamente son distintos. Las comunidades autónomas tienen sus competencias y el Estado tiene las suyas. ¡Cuidado!, a efectos internacionales, todo Estado, no solamente este, sea federal o de cualquier tipo, está representado por las misiones diplomáticas y las Reper que ordena el Estado. En principio esa es la única diplomacia válida del Estado. Otra cosa es que pueda haber —y la hay— una diplomacia pública a la que ustedes en algún momento han hecho referencia; diplomacia parlamentaria; diplomacia económica, que hacen también nuestras campeonas y nuestras grandes empresas. Pero técnicamente, ¡cuidado!, las comunidades autónomas, desde el punto de vista del derecho internacional, son una parte del Estado, pero no son el Estado. En esa sentencia se deja muy claro —y el propio Consejo de la Unión Europea también lo dice— que ahí solo se representan intereses del Estado, aunque pueda hablar el presidente de Valonia, de Cataluña o de Baviera, pero en nombre de Bélgica, de España, de Alemania, en nombre del país. Las instituciones internacionales tienen muy claro cuál es el papel del Gobierno, de los Estados y de la diplomacia fundamental, de la diplomacia clásica, si quieren. La otra es importante, pero si hablamos de la diplomacia clásica, en el sentido del Convenio de Viena de las relaciones diplomáticas de 1961, está muy claro.

Me han preguntado si la acción y la política exterior se complementan, naturalmente. La acción son los instrumentos, los medios de que disponemos para llevar a cabo los cometidos de la política exterior. En ese aspecto me parece muy adecuado que la ley me asiente primero los principios y luego los objetivos, que me parecen correctos. Lo único es que el artículo k) está muy mal redactado, porque solo dice que el objetivo es asistir a los españoles y no protegerles. Ahí es donde hay un desequilibrio y desde el punto de vista de otras obligaciones internacionales y constitucionales no es correcto. Una cosa es la política exterior y otra cosa es la acción para la política exterior. Se pueden separar, aunque es verdad que están muy vinculados. En ese aspecto la ley es precisa cuando diferencia qué entiende por principios y por objetivos. Les decía que los principios se sintetizan en la democracia y en el respeto a los derechos humanos, luego añadan la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional. En principio me parece correcto.

En cuanto a la rendición de cuentas y al artículo de la Corona —y con esto quisiera tratar algo que han planteado algunos diputados—, me chocó mucho un artículo separado para la Corona, aunque puede entenderse. Pero me pareció que no era necesario tal como está redactado, porque ahora mismo repite lo que establece la Constitución. Si anulan ese artículo de la Corona no le pasa nada a la ley, porque el mandato, que ahora mismo se encuentra en el artículo 4, está en la Constitución, en los artículos 56 y 63. Para repetirlo, y encima mal, es mejor no incluirlo. Por tanto, este artículo podría desaparecer. Ese artículo puede tener sentido precisamente porque, sin duda, el jefe del Estado en cualquier país es un actor básico en las relaciones internacionales y así se lo reconoce el derecho internacional, aunque tenga que estar sometido a la Constitución y a las leyes de su país. En principio lo que haga puede comprometer. Los actos unilaterales, aunque no tengan la autorización del Gobierno, pueden llegar a comprometer a España. Además actuamos bien democráticamente desde los años ochenta y es que todos los Gobiernos le han pedido al rey, como una cosa normal, que informe de todos sus viajes al exterior, sobre todo de los que tienen proyección exterior, y de todas las actuaciones que tienen que ver con la acción y la política exterior. Esto ya sucede en la práctica, por lo que en la ley se debe decir que debe ser así. Es verdad que a lo mejor se pueden establecer algunos criterios para que pueda rendir cuentas de que lo hace al servicio de los intereses generales. Al servicio de los intereses generales es un principio que afecta a todos: a la Corona, al Gobierno, a las comunidades autónomas, a las entidades de la Administración local, a todos. No olviden que al servicio de los intereses generales está dentro de los principios de la acción exterior, por lo que no sería necesario repetirlo. Insisto, si se exigen que informen las comunidades autónomas y cualquier departamento ministerial de cualquier acción exterior o de cualquier actuación, debe decirse lo que ya sucede: que la Corona informe al Gobierno y que este se pronuncie —y lo hace— sobre si debe o no asistir a un viaje; incluso hasta los miembros de la familia real.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 37

En cuanto al papel de las Cortes Generales y la diplomacia parlamentaria —varios de ustedes me han hecho esta pregunta—, en la ley se queda corta y no sé por qué pasa por encima de las Cortes Generales. Incluso hay expresiones como la de: remite a las Cortes. Las Cortes tendrán que decir algo más. Hay un artículo separado cuando se habla de los objetos del Estado que se refieren a las Cortes, pero me parece que es bastante vano y bueno, no dice nada. Sin embargo, debería decirse que las Cortes, todos, tanto el presidente de las Cortes, como el presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores y de todas aquellas comisiones parlamentarias que viajan al exterior lo hagan siempre obedeciendo, por un lado, a los objetivos y principios de la política exterior y, por otro, a los principios rectores de la acción exterior. Sería bueno recordárselo y así sé deberían evanescer algunas dudas sobre lo que hacen algunas personas de estas Cortes Generales en el exterior. Hay que dejarles claro que se atienen a los objetivos de la política exterior y a los principios rectores de la acción exterior. Aquí hay una laguna. Ustedes han detectado que la diplomacia parlamentaria, que es muy importante y que ustedes desarrollan, no está suficientemente tratada. Hay que recordar los criterios que tienen que seguir —insisto— desde el presidente del Congreso hasta el último diputado que va en cualquier viaje al exterior. Las Cortes serán un poder independiente del Gobierno, pero no del Estado, por lo que ustedes también se tienen que someter a las leyes.

Otras cuestiones que me han planteado en relación con los entes subestatales, no hay derecho consuetudinario internacional. No hay derecho consuetudinario internacional sobre los entes subestatales. Hay una práctica internacional que llevan a cabo aquellos Estados que tienen una estructura compleja desde el punto de vista territorial y tienen agentes subestatales. No hay ni en el derecho de Naciones Unidas ni en el de las organizaciones internacionales una práctica consuetudinaria, en el sentido de costumbre, tal como se define en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, como práctica general aceptada por la comunidad internacional. Sí lo hay en derecho marítimo, por ejemplo, en derecho diplomático y consular y en tantos otros ámbitos. Hay una práctica internacional que también ha seguido España. Cuando ha hablado de un caso muy concreto relativo a Ucrania y Bielorrusia, hay que ponerlo en el contexto histórico del convencimiento a Stalin para que entrara en la Segunda Guerra Mundial, que lo pensaba hacer por su cuenta, y que hubiera una alianza entre ellos. Cuando se empieza a debatir, a partir del año 1942, la Carta de Naciones Unidas, en las conversaciones previas entre Roosevelt, Churchill y Stalin, justamente se da como compensación a Ucrania y Bielorrusia, sobre todo por los problemas que tenía Stalin con algunas regiones rusas para dominarlas dentro del sistema soviético, y se les considera como si fueran una ficción jurídica —todos entendemos lo que es una ficción jurídica—, porque nunca fueron Estados separados, pero se hace para que tuvieran tres votos. Se dio esa compensación, porque de los cincuenta Estados que redactaron la Carta en la Conferencia de San Francisco, ¿cuántos Estados había comunistas? Sobraban los dedos de una mano. Entonces fue la compensación a los soviéticos para que ellos tuvieran tres votos en la Asamblea General. Fue una componenda política que desapareció inmediatamente en el año 1991 cuando Rusia sucedió a la Unión Soviética, ingresando Ucrania y Bielorrusia.

Otras cuestiones sobre si esta ley supone una recentralización de la acción exterior, quizá sea una cuestión más ideológica sobre la que ustedes estén más capacitados, desde el punto de vista técnico y jurídico no lo he visto. Básicamente los tres artículos que se refieren a las comunidades autónomas, a los viajes, a las oficinas y a los acuerdos, tienen un elemental paralelismo con lo que ya se les reconoce a las comunidades en los estatutos de autonomía. Sin embargo, esto mismo no se le reconoce al Estado en los estatutos. A partir de los años ochenta se le ordena al Estado —y se establece en los estatutos de autonomía— que tiene el deber y la obligación de informar de todas las negociaciones y acuerdos o tratados internacionales que puedan afectar a las competencias y, en algunos casos, en algunos estatutos, a los intereses. Hasta ahora no había otra correspondencia. En derecho no caben obligaciones solo en un sentido. Ahora se establece el sistema bidireccional, ahora es correcto. A mi entender esto no es una recentralización, sino un reequilibrio de la acción exterior. Además la versión de la cooperación leal, el principio de lealtad, que sí aparece en algún momento en esta ley —y no en nuestra Constitución, aunque sí en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, igual que en el derecho de la Unión— es en el doble sentido, no solo de las comunidades autónomas hacia el Estado, sino del Estado también hacia las comunidades autónomas. En materia de acción exterior había más obligaciones hasta ahora del Estado para con las comunidades autónomas que al revés. Desde el punto de vista del equilibrio jurídico que todos pedimos en la formulación de una norma jurídica, que es el resultado de un equilibrio entre derechos y obligaciones, esto lo reequilibra, no es pendular.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 38

Se dice que no se pone demasiado énfasis en el SEAE. El servicio europeo de acción exterior precisamente es un punto bastante bueno o notable de la ley, en cuanto hace referencia a que España se incorporará, cuando llegue el caso, a las delegaciones de la Unión Europea, por lo que no consumamos ni despilfarremos los pocos recursos del Estado en embajadas o en misiones permanentes que a lo mejor no tienen sentido. Me parece muy correcta esa visión de la ley y esa coordinación con el SEAE. El ministerio ha dicho que en relación con Yemen va a eliminar nuestra embajada y se incorpora a la misma en el SEAE, y esto se va a hacer en algunos casos más. Aquí no tengo nada que decir.

En cuanto a la exposición de motivos, que también lo han comentado varios de ustedes, como dice el Consejo de Estado, es excesiva. En España en las exposiciones de motivos parece que se hacen redacciones escolares y se quiere relatar y comentar cosas. Me gustaría que las exposiciones de motivos fueran como en la Unión Europea, es decir, el porqué de la norma. No cuente otras cosas, diga por qué se eligen esas opciones. Explique o motive el porqué de la norma y además que esa explicación no sea meramente literaria y encima mala. El sistema de exposición de motivos, en los que la Unión Europea forma parte de la legalidad, hasta el punto de que una mala motivación de una directiva o de un reglamento puede ser anulado por el Tribunal de Justicia cuando no hay coherencia entre lo que dice enfáticamente y lo que expone en el articulado. Cuando hay esa incoherencia jurídica, esa incongruencia, las exposiciones de motivos deberían de ser anuladas. En la exposición de motivos, salvo la referencia a la Escuela de Salamanca, lo demás sobra. Soy de Salamanca y he sido veinticinco años catedrática de derecho internacional público y relaciones internacionales en la Universidad de Salamanca y de lo único que puede presumir España en la ciencia de este mundo es que hemos aportado a la humanidad el derecho internacional. La Escuela de Salamanca es la escuela de derecho de gentes. La única aportación que tenemos claro de toda una ciencia, la ciencia jurídica del derecho internacional, fue obra de Vitoria y de otros grandes doctores de la Escuela de Salamanca.

Respecto a la marca España no hay que hacer sangre. He dicho claramente la repulsa que me produce hablar en una ley de la imagen exterior como una política separada de las demás. La imagen exterior y la marca no es una política separada, es el resultado de. No se puede hacer negocio con España. Si acaso se regula y es una política del Gobierno de turno puede aprobarse en una orden ministerial o en un decreto, como mucho, pero no en una ley como es la ley de la acción exterior del Estado. En cuanto a las jefaturas de misiones está muy claro, alguien en el Gobierno —el presidente del Gobierno— tiene que dejar las cosas claras sobre quién manda en los distintos departamentos. Si lo importante es que hay que obedecer a los principios y objetivos de la política exterior, la persona que tiene que llamar la atención es el jefe de la misión, que es el que representa al Gobierno de España. El que representa al Gobierno de España es el que tendrá que llamar a los consejeros de Fomento, a los de Trabajo, a los de Educación, etcétera, para saber qué es lo que hacen. Esos ministerios pueden darle instrucciones, pero primero tienen que conocer al embajador. Las instrucciones no pueden ir directamente al reino de taifas, representado por estos consejeros. Por eso, en parte se soluciona si en vez de decir que solo tienen la dirección jerárquica, se dice: y funcional. En los ministerios se dice que es la orgánica y la funcional, pero qué es eso. ¿Qué manda el embajador? Nada, si funcionalmente solo depende de los ministerios y no tienen que tener en cuenta ni la ley de acción exterior ni la autoridad del embajador. El Consejo de Ministros es el que manda las instrucciones, y lo hará a través del ministro de Asuntos Exteriores al embajador. Los consejeros no pueden tener voz propia. Es una voz común, es la voz de España. No pueden ir cada uno diciendo una cosa, como ocurre en París, lo que dicen ante el que gobierna Francia, ante la Unesco o ante la OCDE. Si se dice que la dirección es jerárquica y la responsabilidad es jerárquica y funcional quedaría bastante claro. Que alguien a quien le corresponde y a quien hemos elegido dé las instrucciones correspondientes y que se acabe con ese sistema de francotiradores, que son los ministerios. Las personas van a atender intereses generales, no los suyos propios. Incluso en algún momento la ley aborda blandamente el tema de la homogeneidad dentro de la embajada y hasta los criterios presupuestarios. ¿Qué autoridad tiene el jefe de misión o el jefe de la Reper si el consejero del ministerio equis gana diez veces más que el embajador? ¿Qué es esto? Van a hacer caja. La mayoría de los consejeros van a hacer caja. Eso no es serio. Eso también se tiene que reordenar, que en la misma administración española haya esas diferencias tan brutales de sueldo. Lo dicen los propios diplomáticos y el propio embajador que gana más que otros diplomáticos. ¿Qué autoridad tiene cuando gana diez veces más? Tiene gabelas por todas partes. Ese es un problema general que tiene la Administración: la incoherencia entre las remuneraciones de los distintos cuerpos del Estado, incluso de los propios políticos. Ya he hablado antes de la eficiencia.

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 39

En cuanto a las delegaciones dentro de la Unión Europea, qué eficacia y qué eficiencia se gana con las oficinas de las comunidades autónomas en el exterior. Eso es algo que deben valorar ellas razonablemente. Entiendo que haya oficinas ante la Unión Europea. Si es que hasta municipios de la provincia de Salamanca tienen oficina en Bruselas. Lo de las antenas, los chiringuitos en Bruselas, es normal. Si la Universidad de Salamanca la tiene, la de León y las privadas, todas tienen una antena en Bruselas, lo entiendo. Además la Unión Europea no solamente es acción exterior, es lo intracomunitario, lo común a nosotros los Veintiocho. Cada comunidad autónoma es la que tiene que valorar qué les reporta, qué beneficios, qué capacidad de influencia y de *lobby* tienen en la Unión Europea. En el resto del mundo bastante menos. Ahí es donde en general no pueden tener mucho interés, pero podría estar justificado y eso cada comunidad autónoma lo debe valorar en función de los españoles de su región. Recuerdo el Estatuto de Asturias, por hablar de una comunidad Asturias y cierra España, que habla de que va a proteger la asturianidad. Puede ser que haya muchos asturianos en Argentina y en otras zonas, por lo que puede tener sentido tener una oficina de la Comunidad Autónoma de Asturias, como existe de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en Buenos Aires. Este tipo de oficinas pueden estar justificadas, pero la eficiencia la debe valorar razonablemente la comunidad autónoma y si le basta con incorporarse a la propia embajada del país. Para ellas la eficiencia debería ser un criterio.

Ya he comentado la diplomacia parlamentaria. En cuanto a los embajadores políticos, no he dicho que se ponga límites, pero sí unos criterios razonables sobre los requisitos que debe tener una persona. Ahí he tratado de diferenciar. Si se trata de un funcionario del Estado —los del cuerpo diplomático son funcionarios del Estado—, aunque he dejado muy claro que la carrera diplomática y los técnicos comerciales son los únicos que saben de acción exterior y de política exterior. Son los profesionales. Son magníficos. Tenemos dos cuerpos de elite magníficos y que lo saben hacer muy bien, los demás somos aficionados en esa materia. Podré ser catedrática de derecho internacional, pero no exactamente la tarea del oficio diplomático, que es un oficio bien asentado y con decenas de siglos de antigüedad. Más que límites, insisto, hay que poner criterios. Si son cuerpos del Estado hay que exigir una cierta antigüedad y que además hubieran estado en el Ministerio de Trabajo, en el Ministerio de Defensa, y hubieran llevado relaciones internacionales o hubieran estado en la OTAN mucho tiempo. Criterios para los funcionarios. Por un lado, cierta antigüedad y cierta experiencia profesional, igual que se exige para ser magistrado del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional, porque no basta con ser un eximio jurista de veinticinco años, sino que hay que tener quince años de ejercicio profesional. Pongan un tiempo razonable de ejercicio como funcionarios y con proyección en la acción exterior. Los que hoy son funcionarios también deben poder serlo. Los funcionarios también pueden ser embajadores si han sido, por ejemplo, funcionarios internacionales. En España se desperdician muchos excelentes funcionarios internacionales, que los jubilan muy jóvenes y los tenemos cuidando el jardín. Como son personas con mucha experiencia y con muchos contactos, a lo mejor podríamos nombrarles embajadores o darles un puesto en las embajadas. A lo mejor de los partidos políticos pocos, ustedes son de los que piensan que solo los suyos. Cuando se trata de gente que ha hecho su carrera en el partido y los nombran sin más, sin proyección exterior, me parece muy grave. Hay que buscar que por lo menos hayan sido secretarios de relaciones internacionales del partido o en una empresa. Hay magníficos empresarios que han tenido encargos en materia de relaciones internacionales de las grandes empresas españolas. Primero, las personas, funcionarias o no, cualquier español, pero que tenga probado los requisitos lingüísticos. Porque no está claro que algunos embajadores políticos los tengan. Segundo, que tengan conocimientos de la acción exterior.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Muchas gracias a la profesora Mangas Martín. Ha sido importante su aportación. Nos ha enriquecido y además nos ha transmitido más vitalidad todavía de la que ya tienen de por sí los miembros de esta Comisión. Se lo agradecemos vivamente. **(Pausa.)**

— **DEL SEÑOR SECRETARIO GENERAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS (BASTÁN MARTÍNEZ). (Número de expediente 219/000468).**

El señor **VICEPRESIDENTE**: Señorías, damos comienzo a la última comparecencia de la mañana de hoy de la Comisión convocada al efecto para conocer la información que nos puedan transmitir los distintos comparecientes para enriquecer lo que se está tramitando, que es el proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado. Contamos en este caso con don Juan Antonio Bastán Martínez, que es secretario general del servicio exterior de la federación de servicios de la ciudadanía de Comisiones

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 40

Obreras. Está propuesto por La Izquierda Plural, que se disculpa porque tenía que presidir una reunión que no debía tener prevista. Tiene la palabra durante veinte minutos. Después el resto de los grupos políticos le pedirán información sobre las necesidades que les surjan o bien, si no ha sido así, que consideren su aportación interesante.

El señor **SECRETARIO GENERAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS** (Bastán Martínez): Gracias por la invitación. La verdad es que la invitación me llegó ayer tardecito ya y tampoco es que hayamos tenido mucho tiempo para elaborarla, por lo que tampoco vamos a ser muy cansinos y vamos a realizar unos planteamientos que pueden ser interesantes con respecto a lo que pensamos de esta ley. Comparezco aquí como representante de una organización sindical, que es Comisiones Obreras, por lo que nuestros planteamientos van más en la línea de todo lo que pueda afectar a las condiciones de trabajo y derechos de los trabajadores, sin olvidar por supuesto los demás aspectos: organización, planificación, etcétera, que para nosotros son también de una gran importancia y relevancia. Quiero decir —y en eso creo que coincidiremos todos— que esta ley de acción exterior viene demandada por todos los actores en este ámbito desde hace décadas. Es una demanda histórica que todos hemos defendido, defendemos y consideramos que es necesaria. Ello supondrá un reconocimiento de la especificidad de la acción exterior del Estado como una rama especial de esa Administración y que de alguna forma ya venía reconocida en la famosa Lofage, que hablaba de Administración General del Estado en el exterior.

Todos sabemos los trabajos que se han venido desarrollando a lo largo de los años. Algunos nos acordaremos —y si no es porque lo hemos vivido, será porque lo hemos leído— cómo a mediados de los años ochenta se publicó el famoso Libro Blanco del Servicio Exterior con un estudio importante e interesante y con toda una serie de valoraciones con la intención de ir avanzando en la línea de estructurar mejor este servicio exterior. Posteriormente ha habido toda una serie de propuestas, borradores de leyes, etcétera. Es importante recordar aquí, como un hito muy importante —y en el que hubo una amplia participación de los diversos actores que se mueven en el ámbito de acción exterior del Estado a todos los niveles—, el informe amplio, interesante y profuso para la reforma integral del servicio exterior que se elaboró en el año 2005 y que continúa con toda una serie de recomendaciones —si mal no recuerdo hasta setenta—, unas de más calado y otras de menos. No todas esas recomendaciones se pudieron cumplir, pero algunas sí, algunas muy importantes y muy interesantes para nosotros, como el acuerdo sobre condiciones de trabajo del personal en el exterior —que se viene demandando desde hace décadas—, el acuerdo para la potenciación de la acción exterior del Estado y el acuerdo sobre la celebración de elecciones sindicales, que por desgracia ha quedado frustrado recientemente, aunque nos queda un resquicio para intentar conseguir en un futuro inmediato una representación de todos los trabajadores en el exterior, que nos permita avanzar en la modernización y racionalización de nuestro servicio exterior, con la participación no solo de nuestros compañeros funcionarios y diplomáticos sino también del personal laboral. Hemos podido constatar los muchos años de problemática en el servicio exterior que ha acarreado la multiplicidad de legislaciones, sobre todo —que no solo— al personal laboral en el exterior, como consecuencia también de la dualidad entre funcionarios y personal laboral. Todo esto nos ha llevado a una litigiosidad permanente que no es buena para nadie y que debemos intentar superar dentro del ámbito de esta ley.

Apoyamos una ley del servicio exterior, pero consideramos que esta es manifiestamente mejorable. Antes he planteado la problemática básica del personal laboral, pero también de los funcionarios. Debemos avanzar de forma que podamos garantizar en la medida de nuestras posibilidades ese principio de seguridad jurídica que todos necesitamos. Nos movemos en un ámbito de legislaciones españolas, laborales, tributarias, locales —múltiples— e internacionales, como el Convenio de Viena y otros. En la búsqueda del principio de seguridad sería muy importante —lo venimos demandando desde hace tiempo— que el personal laboral del servicio exterior con nacionalidad española pasase a estar sujeto a la legislación laboral española. Quizás este no sea el mejor momento, porque es una legislación que está siendo muy atacada, pero sería una forma de ir atando cabos y creando colectivos que nos permitieran avanzar más en la búsqueda de ese principio de seguridad jurídica.

Nos interesa mucho también establecer fórmulas de participación de las centrales sindicales en el servicio exterior y vamos a hacer algunas propuestas en ese sentido a los distintos grupos políticos. Nos interesaría que se estableciese una mesa sectorial, de las reguladas en EBEP, propia del servicio exterior, para negociar temas comunes tanto para funcionarios como para personal laboral. Nos interesaría también

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 41

que se crease un órgano especializado en la Cecir para aprobar RPT, catálogos de puestos de trabajo, personal laboral y retribuciones en el servicio exterior. Pretenderíamos —y en ese sentido haremos propuestas a los distintos grupos— consolidar la presencia de los sindicatos y de los agentes sociales en ese Consejo Ejecutivo de Política Exterior. También sería interesante crear en el exterior los consejos de embajada, que serían la prolongación del Consejo Ejecutivo de Política Exterior, de forma que fuera hubiese también una participación y la planificación y la acción exterior fueran lo más transversales posible, no solo de arriba abajo sino también de abajo arriba.

Defenderíamos estos temas y algunos más y vamos a plantear unas cuantas enmiendas a los distintos grupos. Ya he dicho que la ley es, desde nuestro punto de vista, manifiestamente mejorable. Con las enmiendas que vamos a presentar el proyecto se modificaría sustancial y positivamente en términos de participación de la representación sindical, de derechos laborales y sociales y de seguridad jurídica, no solo para el personal laboral, sino para el conjunto de los empleados públicos en el exterior. Sin entrar a valorar en profundidad el conjunto del proyecto de ley en sus vertientes más políticas, nos gustaría introducir —lo haremos, por supuesto— un par de enmiendas que consideramos muy interesantes. Una es la relativa a la necesidad de actuación en el marco de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo. Digo esto porque se hace una referencia, pero no explícita, a Naciones Unidas en el apartado de objetivos de la acción exterior del Estado. Esto es extraño en un momento tan convulso, pero es fácil de hacer y deberíamos introducir esa referencia a actuar siempre en el marco de Naciones Unidas.

Nos preocupa también el tema de la acreditación de las oficinas autonómicas y de su personal en el exterior. Somos partidarios de introducir cada vez más la denominada diplomacia pública. Sabemos lo que eso implica: una diplomacia muy distinta y complementaria a la tradicional, muy al uso en los países sajones, en Estados Unidos y otros. En ese tipo de diplomacia caben múltiples actores —el mundo cultural, económico, etcétera— y también las autonomías. Por supuesto, la competencia exclusiva en política exterior es del Estado y será el propio embajador, en el ámbito de la Convención de Viena, el que proceda a realizar las correspondientes acreditaciones, pero una cosa es la acreditación diplomática y otra cosa es la acreditación del personal. Me ha llamado la atención algún artículo del proyecto de ley que va en ese sentido. Somos partidarios de la interacción, de la inclusión y de las oficinas conjuntas para que haya sinergias y para que haya ahorro, pero al personal se le puede acreditar perfectamente como personal técnico y administrativo de una embajada sin necesidad de que tengan privilegios explícitamente diplomáticos. Creemos que hay que atraer y vamos a plantear una breve enmienda en este sentido, no para buscar ningún tipo de tensión sino todo lo contrario, para facilitar que todos nos sintamos copartícipes. La marca España está muy bien, pero la imagen de España está por encima de ella y ahí tenemos que estar todos los actores, también las autonomías. Este es un tema importante para nosotros.

Asimismo es muy importante y echamos de menos lo que se ha venido a denominar la diplomacia parlamentaria. Se hacen algunas referencias pero parece como si el Parlamento, el Legislativo, en un momento determinado se convirtiese en un mero espectador de toda esta acción del Estado en el exterior. Lo vemos cuando hablamos aquí del documento de estrategia de acción exterior y de los planes de acción exterior de los que solo hay que dar conocimiento al Parlamento. En Comisiones Obreras creemos que debería haber un poco de interacción, de participación, que debería existir la posibilidad de alegar. Esto habría que introducirlo.

Quiero hacer también una breve mención a la designación —por así decirlo— de embajadores. No estaría de más que, con independencia de a quién corresponda esa competencia, se diese la opción de celebrar una comparecencia en la que los parlamentarios pudiesen preguntar e informarse. Esto sería enriquecedor.

Por último, vamos a plantear una cosa que nos interesa mucho porque nos la vienen demandando desde hace mucho tiempo. Parece nimia, pero no lo es. Hay que tener en cuenta que en el exterior, aparte de romper con esa dicotomía de diplomáticos, funcionarios y laborales, hay que ir hacia el espíritu de la Convención de Viena, donde hablan de la figura del *officer*. El *officer* no es un funcionario al estilo de los que tenemos aquí. Es una persona con capacidad directiva, ejecutiva y no es una figura tan cerrada. Habría que ir en esa línea e intentar ir rompiendo la dicotomía, porque nos interesa poder hacer uso de ese grupo de personas que tenemos en el exterior y que no son funcionarios ni diplomáticos, porque más de las dos terceras partes del personal que presta servicios en el exterior es laboral. Sobre esos pilares descansa en gran parte la acción del Estado en el exterior. Debemos cuidarlo y debemos procurar que estos trabajadores se sientan a gusto para que contribuyan a potenciar la imagen de España. Aquí quiero

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 42

recordar que entre esos trabajadores hay muchísimos que no son españoles pero que llevan muchos años trabajando con nosotros en el exterior y se sienten muy vinculados a nosotros, en muchos casos más que muchos españoles que están en el exterior y que tienen pocos vínculos con nosotros. En ese sentido, queremos proponer que todos los trabajadores que lleven más de cinco años al servicio de la Administración General del Estado en el exterior tengan acceso a la nacionalidad española por carta de naturaleza. Sería justo y es algo que nos vienen demandando desde hace tiempo.

No quiero aburrirles demasiado, porque veo que es muy tarde. En líneas generales, esta es nuestra idea. Queremos cooperar. Es una lástima que no hayamos podido intervenir en todos estos temas —nos hubiese gustado hacerlo— hasta que no se ha llegado al trámite de audiencia. Solo llegados a ese trámite se pidió a Comisiones Obreras, que representa al colectivo de trabajadores de la Administración del Estado en el exterior, sus observaciones. Por supuesto, las dimos, pero hubiese sido mucho más interesante y mucho más práctico que hubiésemos podido intercambiar ideas *a priori*. Además, tenemos muchos contactos con el Ministerio de Asuntos Exteriores y podríamos haber hecho propuestas, porque lo único que queremos es modernizar la acción exterior y mejorar la imagen de España en el exterior. Somos los primeros interesados.

Si alguien me quiere preguntar alguna cosa, quedo a su disposición.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), tiene la palabra el señor Xuclà.

El señor **XUCLÀ I COSTA**: Señor Bastán, muchas gracias por su comparencia y por la información que nos ha trasladado. Tomaremos nota.

Ha dicho usted que van a presentar algunas enmiendas. Quiero hacerle una pequeña observación técnica: Las enmiendas pueden presentarlas únicamente los grupos parlamentarios. Sin embargo, le ruego que nos las haga llegar en el plazo más breve posible para estudiarlas, porque algunas son dignas de tomar en consideración. Vamos a estudiar la concesión de nacionalidad por carta de naturaleza para los trabajadores con cinco años de servicios en la embajada. Sería una buena forma de adquirir la nacionalidad española.

Quiero hacerle solamente una pregunta. Tal como han comentado esta mañana otros comparecientes, existe una casuística bien conocida por todos nosotros, y es que algunos consejeros de ministerios en el exterior, agregados a las embajadas, tienen sueldos que están incluso por encima del embajador y en algunos casos desempeñan funciones no muy bien delimitadas o son soluciones políticas para poner el intermitente a algunos viejos servidores de una Administración cuando llega otra nueva, aquello que en literatura parlamentaria se llamaba el turno y el cesante. Me gustaría conocer su opinión sobre esta desigualdad de ingresos, que evidentemente no fomenta la diligencia ni la competencia ni el buen hacer en el servicio exterior.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra el señor Sáez.

El señor **SÁEZ JUBERO**: Voy a compartir este turno con el señor Moscoso.

En primer lugar, quiero agradecer al compareciente su exposición y sus interesantes aportaciones y aprovechar este turno para preguntarle sobre alguna cuestión o pedirle alguna valoración más.

Nos parece, al menos a mí me lo parece, que este es un proyecto de ley que se ha basado mucho en la diplomacia económica y que tiene un cierto transfondo neoliberal. Nos gustaría conocer su opinión al respecto, ya que es una ley que tiene que fijar una estructura y una continuidad en la política exterior. También nos gustaría saber si comparte esa visión sobre el sesgo ideológico que puede tener esta ley.

En el mismo sentido, nos gustaría saber si le parece que en esta ley hay una cierta comercialización de la política exterior, singularmente —otros comparecientes lo han señalado— en relación con la marca España, incluso el Consejo de Estado sugiere que una norma con marco legal defina la marca España más allá de un eslogan, más allá de una voluntad política de comunicación o de representación de las empresas transnacionales de España. Tal vez con el Ices ya sea suficiente, porque el Ices ya es la marca España, y no haga falta su mención en el proyecto de ley.

Un elemento clave en las aportaciones que ustedes hacen para mejorar la ley, como no puede ser de otra manera, es la equiparación del tratamiento, a efectos de prestaciones sanitarias, clases pasivas y derechos de jubilación, con los funcionarios adscritos al régimen general o al especial de la Seguridad Social. Todos conocemos situaciones de agravio comparativo cuando las coberturas en el exterior

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 43

corresponden a una póliza de seguro privado, porque, en función de si hay convenio o no, se da una prestación sanitaria distinta. ¿Cómo cree que debería regularse esto con esas enmiendas que van a proponer para que incorporemos a la ley?

Quiero preguntarle también, aunque conozco su posición por las alegaciones que hicieron en el trámite de audiencia de la ley, cuál es su opinión sobre las necesidades de formación del personal al servicio de la acción exterior.

Por último —le plantearía otros muchos temas, pero no quiero agotar este turno, porque mi compañero, el señor Moscoso también quiere hacerle algunas preguntas—, me gustaría saber su opinión sobre la cooperación al desarrollo. Hemos debatido con otros comparecientes la forma en la que aparece en la ley, a través de una disposición adicional, cuando la cooperación al desarrollo debe formar parte de la política exterior, por el prestigio que tiene España en este sentido. También la diplomacia pública queda algo desdibujada en la ley. ¿Cómo cree que puede estar más presente la cooperación al desarrollo en la ley? ¿Cómo pueden ustedes, como representantes sindicales, participar en la política de cooperación al desarrollo y en la política exterior en los diferentes consejos que se van a formar según establece la ley?

Cedo la palabra a mi compañero, el señor Moscoso.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Tiene la palabra el señor Moscoso.

El señor **MOSCOSO DEL PRADO HERNÁNDEZ**: Solamente quiero agradecer al compareciente su presencia. Es el único compareciente del mundo sindical que va a comparecer y nosotros teníamos mucho interés en que estuviesen aquí los principales sindicatos españoles para hablarnos sobre esta cuestión.

Hay dos preguntas que quería hacerle, aunque el señor Sáez ya le ha planteado una. Siempre nos cuentan ustedes las diferencias que hay a la hora de aplicar la legislación española y la del país en cuestión sobre relaciones laborales. Me gustaría saber si la ley les parece razonable o si se pueden despejar las dudas que pueda generar en materia de aplicación de la legislación laboral para el personal español y para el personal del Estado ante el que se está acreditado.

Me parece muy interesante la reflexión que ha hecho sobre la posibilidad de que los trabajadores de largo recorrido pidan la nacionalidad por carta de naturaleza. Podríamos estudiarlo. No sé si esta ley es el lugar adecuado. Hace poco hemos vivido, por ejemplo, el caso de los intérpretes de las tropas españolas en Afganistán. Es verdad que hay puestos de trabajo para no nacionales que comprometen la vida de las personas con nuestra acción exterior, con nuestro servicio diplomático hasta tal punto que podrían obligar a ese tipo de soluciones. Me parece interesante que esto se estudie a partir de ahora.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Tiene la palabra la señora Miguélez.

La señora **MIGUÉLEZ PARIENTE**: Señor Bastán, muchas gracias por las explicaciones que nos ha dado como representante de su organización sindical, Comisiones Obreras, y por ofrecernos su punto de vista sobre esta ley del servicio exterior del Estado.

Por el tono de su comparecencia y por algún documento que ha publicado usted y que he leído he visto que está en sintonía con la idea del Gobierno de que esta ley era necesaria para acabar de una vez con la dispersión y descoordinación que ha sufrido en algunos casos la acción exterior española como consecuencia de esa multiplicidad de actores, que —aunque aquí se ha dicho lo contrario— muchas veces han actuado de forma no solo independiente sino contradictoria. La tarea del Gobierno es sacar adelante esta ley y para eso ha contado también con Comisiones Obreras y con otras organizaciones sindicales. A ustedes se les ha escuchado en el trámite de audiencia. He leído con interés el informe que enviaron el abril de este año. Ustedes, en su papel, piden, como usted mismo ha dicho, que Comisiones Obreras participe más en esa política exterior, sobre todo en la estrategia que se va llevar a cabo, en los planes anuales. Hablan también de elaborar un plan único social para los trabajadores en el exterior y de la mesa de negociación sectorial independiente. Ustedes cumplen su papel, como Comisiones Obreras, y se preocupan del personal laboral y funcionario y se encargan de recalcar que tienen que estar equiparados. El Gobierno es coherente con esa defensa del servicio exterior español. Los objetivos de la ley son, como he dicho, terminar con la dispersión y ganar en eficacia y en eficiencia de los recursos. Los diferentes agregados y consejeros, que van a depender orgánicamente del embajador, pueden seguir recibiendo instrucciones de los ministerios de los que procedan, pero la norma es que todos los funcionarios tengan las mismas condiciones de trabajo, en función de la categoría profesional y del puesto que ocupen, en cuanto a retribuciones, vacaciones, cobertura sanitaria, permisos, etcétera. Me gustaría saber como

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 44

valoran ustedes esta propuesta, ya que tienen la representación sindical de los trabajadores que están en el exterior.

En el articulado de la ley se enumera lo que se considera acción exterior del Estado; habla de la acción exterior desde el punto de vista cultural, militar, económico, etcétera. Quiero referirme a algo que ha dicho también el portavoz socialista, a ese papel preponderante que ahora van a tener las embajadas y las representaciones consulares españolas en el apoyo a la internacionalización de la empresa española. Esto es algo que ya existía, pero el Ministerio de Asuntos Exteriores quiere dar ahora muchísima más importancia al papel de nuestras embajadas y representaciones exteriores en el apoyo a nuestros empresarios para que vayan abriendo fronteras e instalándose fuera de España. Eso que el señor Sáez ha llamado neoliberalismo o sesgo ideológico es simplemente un esfuerzo del Gobierno para ayudar a nuestras empresas utilizando nuestras embajadas y representaciones.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Para responder a los distintos portavoces, tiene la palabra el señor Bastán Martínez.

El señor **SECRETARIO GENERAL DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS** (Bastán Martínez): Voy a hacer un esfuerzo.

Por supuesto, soy consciente de a quién corresponde presentar y defender las enmiendas. A lo mejor no me expresado bien, aunque sí era mi intención, lo que pasa es que a veces el subconsciente y la memoria fallan un poquito. Soy muy consciente y, por supuesto, cuanto más defiendan nuestras posiciones en el ámbito que corresponde, que es el legislativo, mejor.

La pregunta se refería a los ingresos, a que cada uno gana una cosa. Una de las propuestas que vamos a hacer —quizás ya se ha hecho desde nuestras estructuras a algunos o a todos los grupos parlamentarios— es nuestra presencia en el Comité Ejecutivo de Política Exterior, precisamente porque ahí es donde se van a tratar muchos de esos temas —planificación de la acción exterior, redimensionamiento, catálogos de puestos, etcétera—, que además guardan relación con las retribuciones. Queremos tratar temas retributivos, entre otros, en esa mesa sectorial que proponemos que se cree. Por supuesto, entendemos que hay que homologar, porque en muchos casos hay unas diferencias abismales, hay diferencias entre los propios funcionarios y ya no digo entre el personal sujeto a la legislación laboral española. Ahí hay diferencias abismales. Hay personas que ganan el doble o el triple que otras desempeñando las mismas funciones en un mismo sitio. En esa línea vamos a plantear a los grupos parlamentarios estas propuestas que esperamos que algunos defiendan.

Trasfondo neoliberal, sesgo ideológico. Sinceramente, me costaría pronunciarme en esta comparecencia, pero quiero decir que creo que he hecho una valoración en positivo, he dicho que entendemos que hay que homologar, que los agentes sociales tienen que participar, que hay que potenciar la diplomacia pública, y cuando hablo de todos no me refiero solo a lo que se ha dicho de los agentes económicos, porque nosotros no vamos a estar en contra de que se potencien los intereses económicos de España en el exterior. Creo que para la configuración de esa imagen y para la consecución de los medios necesarios para que nuestro país avance hay que ampliar el espectro e ir un poco más allá. Podríamos compartir eso de que quizá todo está muy centrado en la economía, y por ello demandamos que haya más atención a la diplomacia pública. Se ha hablado de las autonomías y de las entidades locales. Es muy interesante que el mundo de la cultura, todos los agentes participen en la creación y en la potenciación de esta imagen de España hacia el exterior.

Con respecto a la asistencia sanitaria, tengo que decir que en el exterior hay un galimatías tremendo. Todos los días recibo escritos de quejas, todo el mundo se siente discriminado y todo el mundo está descontento con la asistencia sanitaria. El derecho a la salud es un derecho fundamental que asiste a todos los ciudadanos españoles y a todos los trabajadores de las administraciones públicas españolas, con independencia de dónde estén. La Ley General de la Seguridad Social establece que todos los trabajadores de las administraciones públicas —no dice si están fuera o están dentro— tienen que tener derecho a una asistencia sanitaria digna. Nosotros hacemos un planteamiento en el sentido de que no se hagan diferencias, que todo el mundo tenga una asistencia sanitaria en el exterior digna y suficiente. Se lo transmitiremos a los grupos parlamentarios.

En cuanto a la formación, tengo que decir que a nosotros nos costó mucho conseguir un plan interdepartamental de formación continua, que creo que ha dado muy buenos resultados. Estamos totalmente de acuerdo con que la Escuela Diplomática desempeñe un papel importante en este tema, pero no debemos olvidar esta otra pata, que es lo que nosotros llamamos la formación continua, que

DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

COMISIONES

Núm. 395

17 de septiembre de 2013

Pág. 45

creemos que va a ser más asequible —habría que valorarlo— que la que pueda impartirse en la Escuela Diplomática. Vamos a continuar defendiendo estos planes departamentales de formación continua, que son para todo el personal en el exterior, laborales, no laborales, funcionarios, diplomáticos, etcétera, que creo que han dado muy buenos resultados.

Se ha dicho algo sobre legislación laboral nacional o local. Entendemos que, por lo menos a partir de ahora, a los ciudadanos españoles —y hacemos una propuesta en ese sentido—, a los de la Unión Europea y a quienes por convenio se les deba considerar de igual forma, habría que ofrecerles la legislación laboral española, y a los que ya la tienen habría que ofrecerles la posibilidad de renovar sus contratos según la legislación laboral española, aunque no vamos a poder obligar, porque así lo establece la normativa internacional. Se podría valorar también que nacionales de otros Estados opten por la legislación laboral española. Según el antiguo Convenio de Roma sobre relaciones laborales, ahora convertido en directiva, esto sería posible. De todas formas, básicamente se refiere a los españoles.

En el tema de la naturalización, quiero decir —discúlpeme si estoy un poco espeso— que, por ejemplo, Italia conoce esta posibilidad. Italia concede por carta de naturaleza la nacionalidad a los trabajadores que llevan cinco años al servicio de la Administración General del Estado en el exterior. Nosotros sabemos que algunas veces, en casos de terrorismo, por real decreto se ha concedido a las familias de las víctimas la nacionalidad. Ya cabe la posibilidad de conceder la nacionalidad a las parejas de los funcionarios y trabajadores de la Administración General del Estado, pero no se habla del propio trabajador.

Creemos que hay que regular el servicio exterior, pero que hay que mejorar y ampliar la ley. Debemos cuidar nuestra imagen, porque por encima de la marca está la imagen de España. Consideramos que hay que homologar salarios, por eso queremos estar ahí para participar y cooperar, porque lo conocemos. Un consejero que esté desempeñando unas funciones económicas y otro que desempeñe funciones laborales tienen que tener la misma retribución, pero no solo los consejeros sino también los trabajadores. Queremos que haya una racionalización por países, por zonas y en función del trabajo que se desempeñe. Para ello, debemos conocer los catálogos de puestos de trabajo, porque no los conocemos, y habrá que hacer un esfuerzo para enterarnos de una vez por todas de cuánta gente tenemos en el exterior y cómo la tenemos. El otro día estuve mirando unas estadísticas de la propia Administración y resulta que pone que la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo tiene 250 trabajadores en el exterior con contrato laboral, cuando sabemos que por lo menos tiene 500 o 600. Hay que ver qué es lo que pasa con las externalizaciones que tenemos en el exterior.

El tema de la cooperación es muy interesante. Nosotros, que también estamos en el consejo rector de la Aecid, queremos que se vaya potenciando la idea de que los cooperantes son actores importantes y que de alguna forma hay que avanzar en la regularización de su situación y en la aprobación de un estatuto específico para este colectivo. Es evidente que la Unión Europea está desempeñando un papel cada vez más importante en cooperación, y por lo que tengo entendido tenemos unas oficinas en el exterior que pueden ser de gran utilidad para esa cooperación compartida con la Unión Europea. Hay que controlar bien los fondos, aunque lamentamos terriblemente los presupuestos que se destinan a cooperación. Me parece que somos uno de los países con menor presupuesto, porque incluso Portugal y otros países destinan más fondos para la cooperación. Eso también es imagen de España y nuestra posición es que debemos apoyarlo.

No sé si se me ha quedado alguna cosa en el tintero, pero estoy abierto a aclarar lo que proceda.

El señor **VICEPRESIDENTE**: Señor Bastán, en nombre de todos los miembros de esta Comisión, especialmente de los portavoces, le doy las gracias por haber acudido a esta Comisión, por sus aportaciones y por haber compartido con nosotros esta jornada de trabajo.

La próxima sesión de la Comisión será mañana a las cuatro de la tarde.

Se levanta la sesión.

Eran las dos y cuarenta minutos de la tarde.