

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado [BOE n.º 74, de 26-III-2014]

ACCIÓN Y SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO

El pasado marzo de 2014 entró en vigor la presente Ley (en adelante, LASEE), colmando un vacío normativo que se había vuelto clamoroso. Las dificultades de elaborar una norma como ésta –se escribieron casi cuarenta borradores– explican que en más de treinta años de democracia ningún Ejecutivo hubiera podido sacar adelante un proyecto así, produciéndose un déficit crónico de regulación que ahora, por fin, ha sido resuelto. Cuando se apruebe finalmente el Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, España dispondrá de una normativa coherente y completa para regular sus relaciones exteriores, por vez primera desde la transición.

La norma objeto de nuestro análisis se articula en cuatro títulos con sesenta artículos, amén de varias disposiciones adicionales, derogatorias y finales. El Título Preliminar está encaminado a recoger el objeto de la ley, así como una serie de definiciones y principios que permitan entender el resto del cuerpo de la norma. Lo primero que destaca en la LASEE es su espíritu europeísta, fruto de nuestras coordenadas geográficas y políticas. Así, los principios y objetivos de la Política Exterior española (art. 2 de la Ley) se inspiran ampliamente en aquellos que rigen la Política Exterior y de Seguridad Común europea, tal como se recogen en los artículos 3.5 y 21 del Tratado de la Unión Europea.

La Ley distingue idealmente en su artículo 1 los conceptos de «política exterior» y «acción exterior del Estado». La primera sería propiamente la acción del Gobierno en sus relaciones internacionales, mientras que la segunda, más amplia, comprendería también las actuaciones de otros órganos –como las comunidades autónomas– en el exterior. La distinción, que ha sido criticada por algún sector doctrinal (*cf.* PONS RA-FOLS, Xavier. 2013: «El proyecto de ley de la acción y del servicio exterior del Estado: algunas reflexiones». *Revista Catalana de Derecho Público/gencat blog*, 4.11. 2013 [en línea] <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/11/04/el-proyecto-de-ley-de-la-accion-y-del-servicio-exterior-del-estado-algunas-reflexiones---xavier-pons/>> [6 septiembre 2014]), pretende diferenciar las competencias que la Constitución confiere en exclusiva al Gobierno de la Nación –en particular, el *ius contrahendi*, el *ius legationis* y la posibilidad de asumir obligaciones e incurrir en responsabilidad internacional– de aquellas otras que han asumido otros entes, al amparo de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El Título I de la Ley se refiere a los sujetos y ámbitos de la acción exterior. Entre los primeros, *inter alia*, la Corona, el Gobierno, las Cortes Generales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo General del Poder Judicial o las comunidades autónomas. Los artículos 14 a 32, por su parte, están dedicados a concretar principios y objetivos para distintos ámbitos de la acción exterior.

El Título II regula los instrumentos de planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior. Estos instrumentos son, fundamentalmente, los siguientes: la Estrategia de Acción Exterior, el Informe anual de la Acción Exterior y la labor de dos órganos, a saber, el Consejo de Política Exterior y su Consejo Ejecutivo. Se trata de entes ya existentes desde hace casi quince años, pero que han estado prácticamente durmiendo el sueño de los justos desde su misma creación, por lo que la intención de la LASEE es reactivarlos. La función de estos órganos colegiados es prestar apoyo y asesoramiento al presidente del Gobierno en su función directora de la política exterior. Por cuanto a lo que se refiere a la Estrategia y al Informe, ambos se aprueban por el Gobierno, pero recabando también las aportaciones de otros entes, como los autonómicos o locales.

El Título III y último de la ley reglamenta el Servicio Exterior del Estado, buscándose primordialmente la unidad de acción de todos los órganos de la Administración en el exterior. Para ello, se supera la actual regulación dispersa e imperfecta en beneficio de una ordenación unitaria en el cuerpo legal. El texto dedica atención específica a la acción exterior en el marco de la Unión Europea y a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, como no podía ser de otra manera por nuestro entorno legal y nuestros lazos históricos y culturales.

Dentro de la ley tiene un interés especial la regulación dedicada a normar la acción de las comunidades autónomas en el exterior, así como sus relaciones con los otros órganos constitucionales que tienen voz y voto en la actividad de internacional, y muy señaladamente, el Gobierno (*vid.* [GARCÍA PÉREZ, Rafael. 2014: «La proyección internacional de las comunidades autónomas en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado \[LAESE\]: Autonomía territorial y unidad de acción de la política exterior». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, 27: 30 pp.](#)). La intención de la norma es sujetar esa interacción al principio de lealtad institucional, ínsito en sistemas territorialmente compuestos como el español. Un principio aún más necesario en estos tiempos, donde los acontecimientos en determinadas comunidades autónomas rayan en la deslealtad, cuando no en la más abierta rebeldía. Lo cierto, con todo, es que la ley se limita a codificar la prolija jurisprudencia constitucional sobre esta materia (entre otras, las SSTC 153/1989, 165/1994 o 31/2010), sin recortar ni suprimir las competencias autonómicas que se han venido ejerciendo al albur de esa misma jurisprudencia. De este modo, se subordina la acción exterior autonómica a los instrumentos de planificación del Gobierno, que serán los que determinarán las prioridades para cumplir los objetivos de la política exterior –como no podía ser de otro modo, a tenor de la competencia directora del Ejecutivo en esa materia–.

Por lo que se refiere a la celebración de acuerdos internacionales por las comunidades autónomas, la Ley intenta racionalizar la muy abundante práctica existente hasta el momento. Así, las comunidades autónomas sólo podrán celebrar acuerdos en ejecución y concreción de un tratado internacional que así lo prevea, y acuerdos no

vinculantes con órganos análogos de otros sujetos de Derecho internacional, que en ningún caso tendrán carácter jurídicamente vinculante. El derecho de firmar auténticos tratados internacionales les queda, pues, totalmente vedado. *Nihil novum sub solem!*

Por lo que se refiere a las oficinas autonómicas de representación en el exterior –asimismo muy numerosas–, su apertura deberá ir precedida de notificación al Gobierno con carácter previo, que informará al respecto, si bien nada indica la norma sobre las consecuencias de un informe negativo sobre esa eventual apertura, lo que no deja de crear interrogantes jurídicos.

Es evidente que el espíritu y la letra de la LASEE persiguen dotar de racionalidad, coherencia y eficacia a la acción exterior del Estado, así como responder a los retos de una política exterior que nada tiene que ver con la existente hace treinta años, con la implantación del reciente Servicio Europeo de Acción Exterior, y la cada vez más frecuente práctica internacional de las comunidades autónomas. En este sentido, se trata de una norma absolutamente necesaria y muy positiva, a pesar de que su regulación presenta algunas deficiencias, en no menor medida debido a la necesidad de conciliar intereses diferentes –encontrados– durante su tramitación parlamentaria. Está por ver, empero, si su aplicación estará a la altura de las altas expectativas que genera la proyección internacional de España en la Sociedad Internacional globalizada del siglo XXI.

Daniel GONZÁLEZ HERRERA

*Doctorando en el Programa de Doctorado Estado de Derecho y Gobernanza Global
Máster en Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca*
danielgh20@hotmail.com