

**LEY DE LA ACCIÓN Y DEL SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO:  
UNA OPORTUNIDAD INSERTA EN EL PROCESO DE REFORMA  
DE UN ESTADO EN CRISIS****por Gabriel Navarro Molines**

Jefe de Servicio de Acción Exterior – Gobierno de Aragón

**ABSTRACT**

On 14 June 2013, the Spanish Government approved the bill on external action and service of the State. As mentioned in the title of this article it is necessary to understand the causes and opportunities of the territorial and financial crisis to explain the arguments of the proposed legal draft. The need to redefine the Spanish foreign policy in response to the economic crisis had become obvious for some time now. Despite these concerns, the Spanish Government should also include a new strategy to bolster the ability of taking such decisions.

**RESUMEN**

Con fecha 14 de Junio de 2013, el Gobierno de España aprobó el Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Tal y como se contempla en el título del presente artículo resulta necesario conocer las causas de la crisis y oportunidades de ésta para explicar los argumentos del diseño legal propuesto. La necesidad de redefinir la política exterior española en respuesta a la crisis económica ha venido resultando evidente desde hace algún tiempo. A pesar de estas preocupaciones, el ejecutivo español también debería incluir una nueva estrategia para reforzar la capacidad de formar dichas decisiones.

**I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 1 de marzo del corriente se presentó, en Consejo de Ministros, el informe adjunto al Anteproyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE), norma que entronca con la determinación del Gobierno de llevar a cabo una profunda reforma de la Administración Pública española.

El objetivo responde a la necesidad de dar una respuesta planificada y coordinada entre las diferentes instituciones constitucionales con interés en la materia, así como el resto de actores que han venido desempeñando un papel activo en la disciplina que nos ocupa, fijando, asimismo, los límites de actuación de todos y cada uno de ellos.

Sin embargo, es todo eso y mucho más. Un objetivo ambicioso que trata de dar respuesta a los retos que se plantean en un entorno internacional cambiante y cada vez más complejo, con la participación de actores de naturaleza diversa, fuerte repercusión en la configuración del Estado y con consecuencias tangibles en las relaciones internacionales y la posición del Reino de España en la entelequia pública y privada de orden mundial.

Un texto, el de la LASEE, que no puede ser analizado de forma separada de la realidad socio-política actual de nuestro país, del devenir constitucional del Estado autonómico, de los procesos de involución *versus* evolución estatal y autonómica en la materia y, por supuesto, de los escenarios internacionales de arraigo histórico y potencial desarrollo del Estado español.

Tras la presentación del informe y posterior remisión del texto del Anteproyecto de LASEE a las Comunidades Autónomas, con fecha 14 de junio, éste fue presentado al Consejo de Ministros por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales para la tramitación –como proyecto de ley– y ulterior transacción y aprobación parlamentaria.

Presentado el cuerpo normativo objeto de análisis, el presente artículo pretende reflexionar sobre si debiera ser éste texto u otro distinto el planteado por el ejecutivo estatal, comprobar si satisface las pretensiones anheladas durante la etapa democrática, contextualizar la política europea en el marco de la Acción Exterior, someter a revisión los mecanismos de control en la materia y, finalmente, concluir con una referencia a la visión más comercial de la diplomacia pública española.

**II. ¿UNA LEY DE ACCIÓN Y SERVICIO EXTERIOR DEL ESTADO?**

En los albores del siglo XIX, el filósofo francés Ernest Renan definió el término “Nación” –en su discurso “¿Qué es una nación?”– como “*un plebiscito cotidiano*”. Años más tarde, concretamente en 1921, el maestro Ortega y Gasset en su gran obra “España invertebrada” completó el pensamiento de la idea de Nación sobre el fenómeno de integración “*no como unidad nacional sino como un sistema dinámico*”, esto es, el “*porvenir histórico a realizar*” como “*proyecto sugestivo de vida común*”.

Ambas tesis espiritualistas del concepto de Nación vinculan y vertebran cualquier análisis de las políticas del Estado. Políticas con mayúsculas que no dejan fuera, en ningún caso, a la Política Exterior, es decir, a la unión hipostática del poder público y la colectividad por él regida.

En este sentido, dos ideas giran en torno a la futura LASEE: la pluralidad y la unidad. Pluralidad, por un lado, de acciones y de sujetos que gravitan alrededor de la Acción Exterior en España y, por otro, unidad en las acciones ejercidas por los elementos

subjetivos reconocidos legítimamente. Un necesario juego de nivelación que garantice espacios de juego autónomo pero, al tiempo, impida servir de parapeto a prácticas contrarias a la verdadera unidad constitucional. Eadem sed aliter.

¿Una Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado? lejos de entrar en diatribas semánticas y, habiendo dispuesto de algo más de treinta y cinco años para abordar una de las políticas de Estado por antonomasia en el proceso de construcción de éste, debe observarse que, tanto desde la perspectiva de la ciencia política como de la disciplina del Derecho Internacional Público, el Estado, en cuanto sujeto por excelencia de la política exterior al dotarse de capacidad jurídica internacional y capacidad política plena y autónoma, debiera plantearse la idoneidad de articular un texto que, junto a la Acción Exterior, regulase otros elementos inherentes a su condición política: relaciones internacionales, relaciones exteriores y política internacional.

La exclusiva regulación normativa de la Acción Exterior obvia la necesidad de abordar el análisis de tres señas identitarias adicionales a ésta y que conforman la Política Exterior del Estado:

- **Relaciones Internacionales:** es doctrina pacíficamente admitida que por dicho concepto entendemos el conjunto de relaciones formadas entre personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, colectividades sociales que despliegan hacia el exterior elementos inherentes a ellas en el seno de una comunidad diferente y diferenciada de ésta. En este marco, además se circunscribe el título competencial que articula la Constitución Española de 1978 como competencia exclusiva del Estado y sobre el que se ha construido la dimensión exterior de éste a lo largo de la democracia: las relaciones internacionales. Más tarde volveremos sobre ello.
- **Relaciones exteriores:** entendidas como cualesquiera transacciones realizadas a través de las fronteras, bien por personal diplomático, empleados públicos o particulares, sobre una base multidisciplinar, esto es, cultura, economía, sociedad...
- **Política Internacional:** si bien la política exterior se articula entorno a las decisiones tomadas en el ámbito estatal y que se proyectan hacia el sistema internacional, la política internacional es aquella cuyas decisiones se toman en el ámbito internacional e influyen en la política exterior del Estado.

Así, la plasmación práctica de las categorías teóricas incluidas dentro del ámbito de la Política Exterior, respondería a un alcance material, espacial y temporal diferenciado en cada una de ellas.

En este sentido, señala la Exposición de Motivos de la LASEE que *“Con este propósito se han elaborado desde 1978 tres anteproyectos de ley y un informe cuyas recomendaciones no llegaron a materializarse por lo que, y ante la falta de fructificación de estas iniciativas, en la actualidad, la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado se encuentran carentes de regulación, en unos casos, o regulados por un conjunto heterogéneo de disposiciones, en otros, lo que entra en pugna con el principio directriz de unidad de acción en el exterior consagrado en la Constitución”*.

Precisamente, por tratarse de un anhelo histórico respecto de la dimensión exterior del Estado y, en particular, una necesidad tras las recientes regulaciones estatutarias de segunda generación respecto de la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha venido a delimitar y aclarar los conceptos teóricos anteriormente señalados así como su incidencia en la Política Exterior del Estado como categoría mayor de todos éstos.

No podría reseñarse un pronunciamiento más acertado para analizar dicha cuestión que la STC 31/2010, 28 de junio de 2010 sobre la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, STC 31/2010). Así, el Fundamento Jurídico 114 c) STC 31/2010, dispone que “(...) *el Tribunal Constitucional ha afirmado que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a encuadrar dentro de este título toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, pues si así fuera se produciría una reordenación del sistema de distribución competencial (entre otras, STC 80/1993, de 8 de marzo). El propio Tribunal Constitucional ha ido definiendo, tanto en negativo como en positivo, el contenido de la competencia estatal, concluyéndose que el título del Estado comprendería todas las actividades que implican el ius contrahendi, que originan obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, **que inciden en la política exterior del Estado y, finalmente, que comportan la representación exterior del Estado, precisándose en la STC 165/1994, de 26 de mayo, que las relaciones internacionales son aquéllas que están regidas por el Derecho internacional general a que se refiere el art. 96.1 CE y por los tratados y convenios en vigor para España.***

Por un lado, el Tribunal Constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades en materias de su competencia que tengan relevancia externa, siempre **que no supongan una injerencia en la política exterior del Estado o comporten un condicionamiento de la misma.** Así en la STC 165/1994, de 26 de mayo, se reconoce que las actividades de las Comunidades Autónomas con relevancia internacional no pueden considerarse una injerencia en el título competencial del Estado siempre que guarden una conexión con un ámbito competencial autonómico y que esas actividades no puedan incluirse en ninguno de los supuestos que integran lo que constitucionalmente se ha ido delimitando como relación internacional, **ni perturben o condicionen la política exterior del Estado.** Partiendo de esta distinción entre **actividades relativas a las relaciones internacionales y actividades con relevancia internacional** no podría ponerse en duda la constitucionalidad de la regulación que el Estatuto contiene de este tipo de actividades”.

Por otro lado, el Fundamento Jurídico 117 b) de la citada sentencia dispone que “En este sentido se hace referencia a la doctrina establecida en la STC 165/1994, de 26 de mayo, en la que, entre otras cosas, se dijo que **no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, y que la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior.** A partir de esta doctrina se concluye que no se deben considerar, al menos en principio, **incardinadas en el ámbito de las relaciones internacionales actividades como las sociales, culturales o deportivas, a las que se refiere el primer inciso del precepto, cuando se despliegan con una finalidad divulgativa y en cuyo ejercicio no se acusa tampoco rasgo alguno que permita identificar a la Generalitat como sujeto de Derecho internacional”.**

En definitiva, y de la reproducción literal de la interpretación del Tribunal Constitucional respecto de las nuevas cláusulas europeas de los Estatutos reformados se fijan tres categorías de las antedichas: acción exterior, relaciones internacionales y dimensión/incidencia/proyección exterior, esto es, relaciones exteriores, subsumidas todas ellas dentro de la categoría superior que, además, actúa como límite, la Política Exterior del Estado.

**III. INTERÉS GENERAL VERSUS INTERÉS NACIONAL EXTERIOR**

Incorpora el texto del Anteproyecto de LASEE el principio rector de “*servicio de interés general*” orientado a la prestación de un servicio público de calidad y a la defensa de los intereses y promoción de la imagen de España, así como a la asistencia y protección de los españoles y al apoyo a las empresas en el exterior.

En este sentido, la regulación de una materia sensible como la Política Exterior o, cualesquiera elementos integrados en la misma, “acción exterior”, “relaciones internacionales”, “relaciones exteriores” constituye un componente esencial en la articulación del texto que se nos presenta.

La seguridad del Estado, la seguridad internacional, el mantenimiento de la paz, la protección, defensa y fomento de los derechos, libertades y valores fundamentales de la persona humana, el mantenimiento de la justicia, el cumplimiento de las obligaciones y normas jurídicas internacionales, la integridad territorial, el control previo y posterior de las actuaciones en el exterior de los sujetos e instituciones constitucionales...son algunos de los elementos tendentes a asegurar bajo la cláusula “interés nacional exterior” a fin de arbitrar las soluciones ante las potenciales injerencias de sujetos públicos o privados, internos o externos, respecto de los intereses nacionales en la materia.

Por tanto, se manifiesta necesario arbitrar una cláusula de salvaguarda, de cierre, que legitime al Estado ante cualesquiera indiscreciones presentes o futuras cuyo conocimiento escapa en el momento de elaboración de la norma. Así, dicha invocación pretende manifestarse en el expositivo de la LASEE al afirmar que “*En el exterior se ha producido una radical transformación del escenario internacional, debido a que los actores son cada día más numerosos; la dimensión económica cobra un mayor protagonismo; España se ha incorporado a foros de los que durante mucho tiempo estuvo excluida, especialmente la Alianza Atlántica y la Unión Europea; y, finalmente, se ha establecido una relación renovada con los países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones*”.

Es por ello que, ante un escenario internacional en continua evolución, ante una pluralidad de actores desconocidos actualmente y ante un proceso de mundialización de las políticas exteriores que supera *per se* el proceso de globalización política, se considera oportuno articular una cláusula de seguridad jurídica que contemple escenarios, sujetos y acciones de imposible conocimiento en la actualidad.

Además, hay que señalar que esta cláusula del “interés nacional exterior” permite afrontar la construcción de una soberanía diferenciada, alejada de los particularismos regionales integrados en el Estado que refuerza la personalidad jurídica de éste y diferencia –por integración– el ejercicio de acciones exteriores sectoriales y puntuales de cualesquiera otros sujetos distintos del propio Estado.

Finalmente, conviene tener en cuenta que este “interés nacional exterior” debe abordarse desde la perspectiva de un “arbitraje político” esto es, una “suma de mínimos” que permita su convivencia estable con independencia de la alternancia gubernativa de los partidos políticos al trascender, en lógica política, las preferencias ideológicas e incluirse en una verdadera cuestión de Estado.

**IV. POLÍTICA EUROPEA NO ES POLÍTICA EXTERIOR**

Tal y como se contempla en el discurso del Presidente del Gobierno en el debate sobre el estado de la Nación del año 2013 “*No es posible realizar un debate de política general*”

*sin entrar en el ámbito europeo. Las relaciones con la Unión Europea no son, para los españoles, una cuestión de política exterior. Es política interna y bien interna. Piensen, señoras y señores diputados, en nuestra política monetaria y cambiaria común, en nuestra moneda única o en los márgenes de nuestra política fiscal y presupuestaria, por ceñirnos sólo a lo estrictamente económico.”*

La regulación sectorial contenida en el Proyecto de la LASEE incardina a las políticas europeas en el ámbito de la Política Exterior del Estado. Así, infraestructuras, transportes, educación, agricultura, cambio climático, salud, energía, medio ambiente...son materias que en su dimensión exterior aparecen contempladas desde la perspectiva de la acción exterior y con el trasfondo de las políticas europeas que, habida cuenta de las tres cesiones de soberanía nacional (previa cesión a la incorporación en 1985, cesión de la soberanía monetaria en 2000 y cesión de la soberanía fiscal y presupuestaria incluida reforma constitucional en 2011) realizadas desde el Estado español en beneficio del proyecto europeo, hoy no pueden ser configuradas como Política Exterior del Estado.

El proyecto supranacional comunitario ha desterritorializado la dimensión exterior de los sujetos integrantes del mismo. Europa ha eliminado el localismo autóctono de los pueblos europeos. La función de las políticas ha desplazado al elemento físico, territorial, exterior de las mismas. Hoy, las políticas europeas son políticas domésticas cuya regulación responde, por integración, a la cesión de la soberanía nacional del artículo 1 de la Carta Magna.

Asimismo, es importante señalar que la inclusión de determinados ámbitos materiales en el Proyecto de la LASEE tales como turismo, cultura, agricultura, cooperación al desarrollo, deporte, vivienda...(que son competencia de las Comunidades Autónomas) debe obligar al Estado, si desea realizar un control o inmisión en ámbito autonómico, o bien, a realizar un uso horizontal o transversal de determinadas competencias exclusivas en grado tal que alcance el objetivo regulatorio deseado pero no vulnere el reparto competencial ni afecte a la autonomía política (véase art. 149.1.1CE art. 149.1.13CE, art. 149.1.14CE, art. 149.1.23CE...) o, por el contrario, realizar una reducción competencial al artículo 149.1.3CE ya que, como se puede contemplar en profusa jurisprudencia **“la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior”** (STC 32/2010).

## V. CONTROL EXTERIOR

La pluralidad de sujetos y acciones anteriormente reflejada constituye causa principal respecto de la necesidad de contar con un sistema de control que permita, por un lado, realizar un seguimiento de las actuaciones de política exterior por parte de los sujetos intervinientes (ex ante) y, por otro, una evaluación de los resultados alcanzados y de la adecuación a los fines y objetivos que justificaban la adopción de medidas en la Política Exterior (ex post).

En este sentido, se consideraría oportuno clarificar en el Proyecto de LASEE tanto los dos ámbitos temporales de control de cualesquiera actuaciones (previo y posterior) como los ámbitos materiales del citado control.

Empezando por esta última categoría, desde la perspectiva de control de la Política Exterior del Estado, debieran contemplarse los siguientes escenarios:

- Control Político: a fin de determinar la oportunidad de los fines y objetivos establecidos dentro del ámbito de la Política Exterior y la eficacia de las acciones emprendidas

para lograrlos. En este marco se desarrollaría un principio básico fundamentado en un “núcleo básico acordado” entre formaciones políticas con voluntad prolongada en el tiempo y un “contrato renovado” donde los diferentes actores, conforme asumieran protagonismo, incorporarían actualizaciones materiales y subjetivas en la materia política.

- Control Jurídico: a fin de determinar el diseño y ejecución de la Política Exterior su adecuación a las normas jurídicas y reseña de la licitud o ilicitud de las mismas.

Por lo que respecta al ámbito temporal de control de la Política Exterior debiera ser diferenciado:

- Control *ex ante*: donde el control recae esencialmente sobre la fase decisoria, es decir, en la determinación de los objetivos y elección de los medios. Se fundamenta en el elemento participativo de los agentes implicados en el diseño de la Política Exterior, asegurando limitar el margen de discrecionalidad del sujeto decisorio de la actuación;
- Control *ex post*: basado en una auténtica valoración de la Política Exterior ejecutada y, por consiguiente, que permitiera ejecutar una actuación de control de legalidad de la misma.

Asimismo, y de forma indisoluble a lo anteriormente expuesto, debiera incluirse un capítulo dedicado a la tipificación de infracciones y sanciones concordantes a las actuaciones realizadas fuera del marco jurídico establecido (control jurídico), los compromisos políticos adoptados (control político) y las líneas previas de actuación diseñadas (control *ex ante*) en cumplimiento del principio de legalidad de los procedimientos sancionadores.

La previsión constitucional de medidas disuasorias o correctoras de conductas contrarias al interés general del Estado (interés nacional exterior) se ha demostrado poco útil desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa de su uso por cuanto, tradicionalmente, se ha preferido actuar con herramientas de diálogo político no elevadas a instrumentos constitucionales de mayor repercusión.

Por ello, se entendería oportuna la inclusión de un régimen sancionador, previa tipificación de conductas contrarias a los principios y actuaciones recogidos anteriormente. Asimismo, este régimen daría sentido a las actuaciones de control político y jurídico *ex ante* pues permitiría resolver las controversias no sanadas desde la predisposición gubernativa.

## **VI. DIPLOMACIA, PARADIPLOMACIA, MARCA ESPAÑA E IMAGEN-PAÍS**

Doctrina consolidada (Manfredi, 2011) viene señalando que “(...) *la soberanía está en crisis. Por un lado, asediada por diferentes definiciones, por numerosas entidades o por fuentes de autoridad y por otro por su ejercicio por parte de los actores cuya lealtad sería ideológicamente y territorialmente diversa: el concepto de soberanía en el sentido westfaliano se enfrenta un cambio radical y quizás irrevocable*”.

*Branding, place branding, public diplomacy...* son conceptos que articulan una forma distinta de entender y configurar la diplomacia *strictu sensu* así como las diferentes ramificaciones que han surgido en torno al concepto clásico, esto es, diplomacia pública, mediática, intermediada y paradiplomacia.

Y ello, por cuanto la aparición de nuevos sujetos –que han venido a superar al tradicional y admitido colectivo de *think tanks*– ha permitido configurar dos nuevos poderes: poder

blando y poder fuerte a fin de obtener una nueva rama sociopolítica: la noopolítica<sup>1</sup>. Frente al uso del tradicional “poder duro” constituido alrededor de los conceptos de producto nacional, riqueza, fuerzas armadas, posición geoestratégica...el poder blando ha venido a configurarse entorno a una dimensión espiritual y psicológica, intangible, basada en la percepción internacional de la estabilidad institucional, su imagen exterior, apreciación externa...

Además, el proceso descentralizador (desde fenómenos secesionistas hasta nihilismo autonómico, según los casos) y la presencia de sus actores principales ha permitido encaramarse ante una nueva realidad de Política Exterior: la paradiplomacia, entendida como la disciplina encargada de regular las relaciones internacionales de poderes subestatales superando, con ello, conceptos vinculados exclusivamente a la cooperación territorial clásica (transfronteriza, transnacional e interregional).

Actualmente, la presencia exterior de las Comunidades Autónomas ofrece la posibilidad de aprovechar la regulación *ex novo* de la Política Exterior del Estado y sus instituciones constitucionales con un doble objetivo:

- Clarificar el escenario institucional y los poderes públicos dotados de legitimidad para el desarrollo de sus actuaciones;
- Dotar de seguridad jurídica a dichos actores excluyendo *per se* a cualesquiera otros no incorporados a la arquitectura institucional que actúan ensombrecidos por una evidente falta de regulación normativa a pesar de las consecuencias que sus decisiones, declaraciones y actos tienen respecto de los titulares de la Política Exterior y sus ciudadanos.

Todo lo anteriormente señalado debe ser tenido en consideración desde la perspectiva de mejorar la Marca España-imagen país cuya regulación sectorial sí responde, en esta ocasión, al contenido del Proyecto de la LASEE: marca turismo, marca salud, marca educación, marca deporte..., no así la acción exterior singular de dichas materias evitando, en cualquier caso, los “compartimentos estancos” y el marketing normativo cortoplacista.

## VI. CONCLUSIONES

En definitiva, una idónea regulación de la Acción Exterior se presenta necesaria tanto desde una visión retrospectiva en el tiempo como punto de inflexión futuro. Toda lectura del texto resulta indisociable de la crisis filosófica, axiológica y política que vive España, que ha desbordado los contornos económicos más pesimistas y que, sin embargo, se presenta como una oportunidad que puede servir para recuperar la verdadera dimensión de Estado. Lo contrario permitirá seguir ahondando en el descrédito institucional, acrecentará la defenestrada imagen de lo público y lo político, provocará un mayor uso de la violencia en el verbo y profundizará el daño ya consumado.

1. Concepto acuñado por el italiano Maurizio Lazzarato que designa en Aristóteles la parte más elevada del alma, el intelecto, y, por otro lado, se refiere también a un proveedor de acceso a Internet y la interacción con los usuarios, esto es, las redes sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto (2003): “Estado, Gobierno y Sociedad: por una Teoría General de la Política”, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- Heller, Herman (1998): “Teoría del Estado”, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- Kelsen, Hans (2008): “Teoría General del Estado”, Coyocan, México.
- Ortega y Gasset, José (2011): “España Invertebrada”, Austral, Madrid.
- Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOCG, Congreso de los Diputados, 21 de junio de 2013.
- Vallespin, Fernando (2010): “Historia de la Teoría Política (Vol. I-VI)”, Alianza Editorial, Madrid. ■