

LES RELACIONS DE LA GENERALITAT AMB LA UNIÓ EUROPEA

Andreu Olesti Rayo*

La primera percepció que es té en llegir la Sentència del Tribunal Constitucional en l'apartat relatiu a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea és la de trobar-se en presència d'un recurs que es fonamenta en apreciacions i motivacions que semblaven ja superades per la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional. És a dir, que l'argumentació que sustenta la demanda del grup de diputats del Partit Popular es justifica en raonaments que aparentment ja havien estat oblidats per la interpretació mateixa del Tribunal Constitucional. En principi, l'Estatut es limitava, en aquest àmbit, a formalitzar en el text estatutari la pràctica desenvolupada per l'Estat i la Generalitat, en coordinar les seves relacions amb la Unió Europea, i que havien estat declarades constitucionals per decisions jurisprudencials anteriors. Aquest capítol omplia un buit que tenia l'Estatut de l'any 1979, el qual ometia la referència a disposicions que reglamentessin la participació de la Generalitat en la Unió Europa (previsible, ja que l'adhesió es va produir set anys després), i especialment en els aspectes que es refereixen a la creació, l'aplicació i el control de l'aplicació del dret de la Unió Europea. És com si els demandants, en el moment de formular la seva reclamació, no haguessin tingut en compte la jurisprudència del mateix Tribunal Constitucional ni la pràctica dels últims vint anys desenvolupada per l'Estat i la Generalitat a l'hora d'afrontar les seves relacions amb la Unió Europea, i fonamentessin les seves al·legacions com si la consolidada pràctica de col·laboració i coordinació en aquest àmbit i la jurisprudència del Tribunal Constitucional no s'hagués produït mai. I això és així, quan els criteris d'impugnació han estat aplicats de manera heterogènia: preceptes estatutaris que han estat objectats a l'Estatut català i reproduïts literalment a altres estatuts d'autonomia no han comportat la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat. El contingut literal d'un precepte duu a la seva impugnació si es troba inclòs a l'EAC, mentre que la mateixa disposició inserida en un altre estatut d'autonomia no motiva cap objecció. El que és susceptible de ser impugnat com a inconstitucional en un estatut no ho és en d'altres.

* Andreu Olesti Rayo, catedràtic de dret internacional públic (dret comunitari europeu) de la Universitat de Barcelona.

Procedim a continuació a precisar més detalladament cadascuna de les disposicions que ha estat objecte d'impugnació en el capítol relatiu a les relacions entre la Generalitat i la Unió Europea. En primer lloc, la disposició general de l'article 184 de l'EAC, que informa tot el capítol, expressa que la Generalitat participa en els afers relacionats amb la Unió Europea que afectin les competències o els interessos de Catalunya, en els termes que estableixen l'Estatut mateix i la legislació de l'Estat. Aquest precepte va ser impugnat per preveure de forma excessivament àmplia la participació de la Generalitat en els assumptes relacionats amb la Unió Europea. L'Estatut utilitzava com a criteri de connexió, segons els demandants, l'expressió «interessos de Catalunya» com un criteri suplementari, i més ampli, al criteri de les competències atribuïdes i que desbordava el marc constitucional, sense precisar en què consistia aquest suposat desbordament i quin precepte constitucional seria el desbordat i ignorant la jurisprudència constitucional mateixa, que, des dels anys vuitanta, ja havia declarat la interrelació entre l'àmbit competencial i els interessos de les comunitats autònomes.

Aquest criteri de connexió, que suposadament depassava el marc constitucional, el trobem redactat en els mateixos termes en l'article 106 de l'Estatut de les Illes Balears, l'article 92 de l'Estatut d'Aragó o l'article 61 de l'Estatut de Castella i Lleó, que també mencionen els interessos de les respectives comunitats autònomes com a criteris per participar en els assumptes relacionats amb la Unió Europea. En cap d'aquests casos no s'ha iniciat cap acció per declarar-los inconstitucionals.

L'article 185.1 EAC, que declara que la Generalitat ha d'ésser informada pel Govern de l'Estat de les iniciatives de revisió dels tractats de la Unió Europea, és impugnat basant-se en el fet que atribueix a la Generalitat un dret d'informació, amb caràcter imperatiu, sense establir un vincle de connexió amb les seves competències i incidint en «*la formación de la voluntad del Estado en las relaciones internacionales, con infracción de los artículos 149.1.3 y 93 y siguientes de la Constitución*» (antecedent 108). Els actors ens traslladen un plantejament del concepte de *relacions internacionals* molt restrictiu, que va ser abandonat pel Tribunal Constitucional al final de la dècada dels anys vuitanta. Aquesta aproximació a la noció de relacions internacionals, competència exclusiva de l'Estat, ens ensenya la concepció de l'estructura autonòmica que tenen els diputats que impugnen la disposició, tot donant una interpretació molt àmplia de la competència estatal en els àmbits de les relacions internacionals. La participació prevista de la Generalitat en aquesta disposició no condiona el nucli dur de les actuacions estatals que configuren el poder en les relacions exteriors, incloent entre aquests *l'ius ad tractatum* que no es veu alterat pel precepte estatutari. El Tribunal no

pot sinó rebutjar l'al·legació i recordar-los que les comunitats autònomes tenen algunes facultats en el procediment d'elaboració dels tractats internacionals sempre que no qüestionin les competències estatals en la celebració i la formalització de l'acord internacional (fonament jurídic 119).

La participació de la Generalitat en la formació de les posicions de l'Estat també ha estat contestada. Tots els apartats de l'article 186 EAC són objectats reiteradament: la participació de la Generalitat en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea és impugnada essencialment perquè s'estableix que la Generalitat hi participarà en els termes que preveuen l'Estatut i la legislació sobre la matèria, però s'omet que aquesta legislació «*será estatal y de general y multilateral aplicación*» (antecedent 109). També es contesta perquè, en els afers europeus que l'afectin exclusivament, l'Estatut diu que la Generalitat hi participa de manera bilateral (si no fos el cas, la participació, expressament, es declara que serà en procediments multilaterals). Els diputats recurrents no estan d'acord que la Generalitat sigui determinant en la formació de la posició espanyola, si afecta les seves competències exclusives o quan la proposta comunitària pugui tenir competències financeres o administratives especialment rellevants per a la Generalitat; en cas contrari, la seva posició serà escoltada. Finalment, fou impugnada l'obligació d'informar la Generalitat, de manera completa i actualitzada, sobre les iniciatives i les propostes presentades davant la Unió Europea, perquè és un deure estatal incompatible «*con competencia del Estado para la regulación con carácter general de sus actuaciones ante la Unión Europea*» (antecedent 109). En tots els casos ha estat denegada pel Tribunal Constitucional la pretensió dels demandants.

S'impugnen també les disposicions relatives a la participació de la Generalitat en les institucions i els organismes de la Unió Europea, contingudes en els apartats 1, 2 i 3 de l'article 187 EAC, en les quals es descriuen els mecanismes de participació de la Generalitat en les delegacions espanyoles davant la Unió Europea que tractin assumptes de la competència legislativa de la Generalitat, mecanismes que ja s'apliquen actualment. La raó esgrimida pels recurrents és que l'Estatut no és la seu pertinent per incloure aquestes previsions, i, a més, que, amb aquestes disposicions, «*se genera una notable asimetría entre las Comunidades Autónomas*» (antecedent 110). El Tribunal rebutja els arguments i no detecta cap problema en el fet que es recullin a l'Estatut les previsions generals a la participació de Catalunya dins les delegacions estatals i les institucions europees.

L'absència de remissió específica a la legislació estatal ha estat un motiu recurrent dels actors per sostenir el seu recurs. Oblidant-se de la disposició

general, l'article 184 EAC, que remet específicament a la legislació estatal, els diputats recurrents han considerat que la suposada omissió a la legislació estatal era suficient per justificar la impugnació de la participació del Parlament en el control del principi de subsidiarietat i proporcionalitat quan les propostes legislatives de la Unió Europea afectessin les competències de la Generalitat (art. 188 EAC).

La disposició que regula el desenvolupament i l'aplicació del dret de la Unió Europea ha estat objectada en allò que es refereix a l'obligació de l'Estat de consultar la Generalitat quan l'adopció de mesures internes tinguessin un caràcter supraautonòmic i no es poguessin adoptar les mesures pels mecanismes de col·laboració i coordinació entre les comunitats autònomes; imposant la participació de la Generalitat en els òrgans que adoptin aquests actes, i, si no fos possible, s'exigeix un informe previ (189.2 EAC); els recurrents estimaven que les exigències condicionaven indegudament l'exercici de les competències de l'Estat. Igualment, s'impugna l'apartat tercer de la mateixa disposició, que preveu que quan la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació que desenvolupi les normes comunitàries, en considerar els actors que aquesta disposició limita *«la capacidad del Estado para dictar legislación básica, atribuyendo a la Generalitat la facultad de colegir cuándo una norma europea agota la competencia del Estado sobre las bases de una materia»* (antecedent 112). En principi, aquests dos preceptes refutats no deixen de ser l'expressió de la sòlida jurisprudència del Tribunal Constitucional, que declara compatible amb la Constitució que la Generalitat adopti legislació de desenvolupament a partir de les normes europees quan aquesta substitueixi la normativa bàsica de l'Estat. Ara bé, el Tribunal, posant-se la bena abans de la ferida, ens recorda que malgrat que sigui possible una legislació de desenvolupament autonòmica a partir d'una normativa europea que substitueixi l'estatal en una matèria concreta, la competència estatal d'adoptar la legislació de base continua existint (fonament jurídic 124).

La impugnació de l'article 191.1 és especialment sorprenent, ja que aquest precepte preveu que la Generalitat tingui accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) en els termes que estableixi la normativa europea (previsió que es correspon literalment amb l'article 95.1 de l'Estatut d'Aragó, que, en els mateixos termes que l'EAC, també reclama aquesta legitimació davant el TJUE). La impugnació dels diputats es fonamenta en el fet que l'Estatut està imposant una regla procedimental que substitueix una decisió que li correspon prendre a la Unió Europea que, segons els recurrents, *«no contempla la legitimación activa de entes estatales o divisiones administrativas que no sean el propio Estado»* (antece-

dent 113). Deixant a banda la relativitat de l'afirmació dels impugnants, que semblen desconèixer la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el cert és que el precepte de l'Estatut es remet clarament i específicament a la normativa comunitària.

En definitiva, els demandants van objectar tots els preceptes d'aquest capítol (llevat de l'article 190, sobre la gestió de fons europeus, i l'article 192, relatiu a la possibilitat d'establir una delegació de la Generalitat per defensar millor els seus interessos davant la Unió Europea) fonamentant-se en una argumentació jurídica que no tenia en compte la jurisprudència constitucional des del principi dels anys noranta, que ignorava la pràctica desenvolupada per la Generalitat, la resta de comunitats autònomes i l'Estat en la matèria i que restava ancorada en una aproximació a les relacions entre Catalunya i la Unió Europea més pròpia de plantejaments previs a l'Estat de les autonomies.

L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT EN LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Xavier Pons Ràfols*

1.

Encara que cap dels vuit articles del capítol III («Acció exterior de la Generalitat») del títol V de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) no hagi estat declarat inconstitucional ni hagi estat objecte d'interpretació de conformitat per part del Tribunal Constitucional, existeixen dues raons de base que fan convenient el comentari sobre les disposicions relatives a l'acció exterior tenint en compte la STC: d'una banda, per l'anàlisi dels fonaments jurídics que el TC utilitza per rebutjar les taxes d'inconstitucionalitat plantejades en el recurs del Partit Popular contra quatre d'aquests articles; d'altra banda, pel que significa de reiteració d'una línia jurisprudencial que, si bé en alguns aspectes resulta extremament clara i consolidada, en altres aspectes es continua mantenint en una ambigüïtat calculada i confusa. Per abordar aquest comentari breu i urgent, m'ocuparé dels elements essencials –al meu entendre– de les fonamentacions jurídiques de la STC en relació amb les impugnacions –que rebutja– dels articles 195, 198, 199 i 200 de l'EAC. Em referiré, així, en primer lloc, a la pertinència de la seua normativa estatutària per regular l'acció exterior de la Comunitat Autònoma i a l'abast de la competència sobre les relacions internacionals establert a l'article 149.1.3 CE. En segon lloc, abordaré els taxatius arguments del TC per rebutjar les impugnacions a aquests quatre articles de l'EAC, que reiteren clarament una jurisprudència consolidada. Finalment, em referiré a aquells aspectes que continuen sent més imprecisos, com la consideració sobre els interessos i/o les competències de Catalunya i l'absència de clarificació sobre la naturalesa jurídica dels acords de col·laboració que pot subscriure la Generalitat.

* Xavier Pons Ràfols, catedràtic de dret internacional públic de la Universitat de Barcelona.

2.

La primera consideració resulta per negativa i en contrast amb altres aspectes de la STC en els quals es declara la inconstitucionalitat de determinades disposicions sobre la base de la consideració que l'Estatut no és la seu normativa pertinent per regular determinades institucions o matèries. Sent aquest un dels arguments transversals principals del conjunt de la STC, la manera en què el TC fonamenta el seu rebuig de les pretensions dels diputats recurrents en relació amb les disposicions sobre l'acció exterior permet entendre que considera plenament pertinent l'EAC com a font normativa per regular l'acció exterior de la Comunitat Autònoma. Entre altres raons perquè, en primer lloc, i encara que de manera molt limitada, els estatuts de la primera fornada estatutària ja s'ocupaven d'alguns aspectes de la dimensió exterior; en segon lloc, perquè els nous estatuts de la fornada més recent s'han ocupat i han desenvolupat tots, amb diferents matisos, l'acció exterior de la respectiva comunitat autònoma; en tercer lloc, perquè en aquesta dimensió allò veritablement rellevant ha estat com en les últimes dècades s'ha anat generalitzant una pràctica continuada per part de les comunitats autònomes d'exercici d'una acció exterior, encara en absència de disposicions estatutàries habilitants; i, en quart lloc, perquè es tracta d'una dimensió que s'ha d'entendre intrínsecament vinculada a la norma institucional bàsica de la Comunitat Autònoma, tant pel que fa al seu aspecte pròpiament institucional com al seu aspecte normatiu, per molt que la direcció de la política exterior de l'Estat correspongui al Govern (art. 97 CE) i que correspongui a l'Estat la competència exclusiva sobre les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE).

3.

La segona consideració gira entorn, precisament, de l'abast de l'exclusivitat de la competència estatal en relació amb les relacions internacionals. Reiterant una jurisprudència constitucional ja consolidada —encara que inicialment fos contradictòriament restrictiva— i que té el seu eix fonamental en la STC 165/1994, de 26 de maig, el TC formula un plantejament previ a la fonamentació del rebuig de les diverses impugnacions d'inconstitucionalitat amb la síntesi de la doctrina pròpia sobre la possibilitat que les comunitats autònomes puguin dur a terme activitats que tinguin una projecció exterior i sobre l'abast de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals (FJ 125). Aquest plantejament previ es podria considerar innecessari per reiteratiu i per-

què n'hi havia prou de rebutjar les taxes d'inconstitucionalitat al·legades, però resulta contundent i d'abast general en l'afirmació que les comunitats autònomes, com a part de l'exercici de les seves competències, poden dur a terme activitats de projecció exterior, si bé amb el límit de les reserves que la CE efectua a favor de l'Estat. Igualment, i sense pretendre una descripció exhaustiva d'aquestes reserves, el TC reitera que ha anat identificant alguns dels elements que conformen el contingut essencial de l'article 149.1.3 CE, com els relatius a la celebració de tractats internacionals, a la representació exterior de l'Estat, a la creació d'obligacions internacionals i a la responsabilitat internacional de l'Estat, a més de la consideració que les activitats de projecció exterior de les comunitats autònomes no poden incidir en la política exterior de l'Estat i que, per tant, dins de la competència estatal se situa la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin les activitats esmentades per evitar o remeiar eventuais perjudicis sobre la direcció i la posada en execució de la política exterior, que correspon en exclusiva a l'Estat (FJ 125, *in fine*). És a dir, es reitera una cosa plenament consolidada en la jurisprudència constitucional però que permet insistir en la competència estatal de regular i coordinar les activitats amb projecció externa de les comunitats autònomes.

4.

Establertes aquestes primeres consideracions i pel que fa, específicament, a les consideracions del TC per rebutjar les impugnacions als articles afectats, s'ha d'indicar que destaca el caràcter poc desenvolupat dels arguments del Tribunal. Es tracta d'una consideració que és present en altres parts de la STC i que aquí es podria explicar –com ja hem dit– pel caràcter consolidat de la jurisprudència constitucional sobre aquesta qüestió, que, no obstant això, el TC s'ocupa de reiterar. Però es tracta també d'una lectura en què, per rebutjar les taxes d'inconstitucionalitat d'articles formulats en termes genèrics, s'insisteix reiteradament tant en la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les comunitats autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 CE. No havent-se qüestionat per l'EAC aquests aspectes i no havent-se desenvolupat encara legislativament la facultat estatal de l'article 149.1.3 CE, aquestes referències desprenen un cert nivell de desconfiança i aquesta naturalesa o caràcter preventiu que alguns comentaristes ja han afirmat en relació amb la STC que ens ocupa.

5.

La consideració més contundent, retraient als diputats recurrents la clamorosa absència d'una argumentació més fundada jurídica, és la que realitza el TC en relació amb la impugnació de l'article 199 EAC, que preveu l'impuls i la coordinació de les accions exteriors dels ens locals i d'altres organismes i ens públics de Catalunya. El TC es limita a desestimar la taxa d'inconstitucionalitat i la presumpta vulneració de l'autonomia local indicant simplement que el precepte en qüestió, *in fine*, ja estableix la previsió de salvaguarda corresponent en preveure que la Generalitat durà a terme aquest impuls i coordinació «*sin perjuicio de la autonomía que tengan*» els ens locals i altres organismes i ens públics de Catalunya (FJ 128).

6.

El TC ha deixat clar també que la Generalitat no es contempla en el text estatutari com un subjecte de dret internacional –com pretenien sostenir els diputats recurrents– amb una mateixa argumentació de base que porta a tres fonaments jurídics diferents. D'una banda, quan en la consideració prèvia que ja hem assenyalat recorda que «*las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional*» (FJ 125). D'altra banda, quan d'una manera taxativa –encara que sense més desenvolupaments– considera que l'article 198 EAC, que preveu la participació de la Generalitat en organismes internacionals, no és inconstitucional perquè aquesta participació queda condicionada al que disposi la normativa corresponent, tant de l'organisme internacional de què es tracti com la que pugui dictar l'Estat; per la qual cosa no es pot considerar que s'atribueixi a la Generalitat la condició de subjecte de dret internacional com assenyalaven els recurrents, ja que aquesta és una qualitat que –reitera el TC– «*no cabe predicar de los entes territoriales dotados de autonomía política*» (FJ 127). Finalment, quan el TC rebutja la impugnació de l'incís final de l'article 200 EAC –que estableix que la Generalitat ha de promoure la projecció internacional de les organitzacions de Catalunya i, «si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional»–, ho fa considerant que l'expressió «si escau» resulta indicativa del fet que aquesta promoció de l'afiliació està supeditada a allò que es disposi tant en la normativa reguladora de les entitats d'àmbit internacional com a la que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 CE, i que, per tant, aquesta activitat promocional s'ha de dur a terme «*sin menocabar la representa-*

ción española en el seno de dichas organizaciones» i no significa de cap manera reconèixer la Comunitat Autònoma com un subjecte de dret internacional, una cosa que està vedada en aquest precepte constitucional (FJ 129).

7.

Finalment, existeixen altres aspectes que, segons el meu parer, continuen resultant imprecisos i sobre els quals el TC ha obviat pronunciar-se, bé perquè no han estat impugnats, bé perquè el Tribunal ha fet una opció pragmàtica, fins i tot a risc de futurs conflictes jurídics. Em refereixo, d'una banda, a un aspecte que entenc de cert abast i que és el relatiu als «interessos o competències» de Catalunya. Encara que el TC, en rebutjar la impugnació de l'article 184 EAC, que conté la disposició general sobre les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, reitera que ha vinculat les «*nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses*» (FJ 118), no és menys cert que l'article 193 EAC –que conté les disposicions generals sobre l'acció exterior i que, com dic, no ha estat objecte d'impugnació– recull en els seus dos apartats una doble dimensió de fonamentació de l'acció exterior de la Generalitat: per un costat, que la Generalitat ha d'impulsar la projecció exterior de Catalunya a l'exterior «i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors»; i, per l'altre, que la Generalitat té capacitat per dur a terme «accions amb projecció exterior que derivin directament de les seves competències, sia de manera directa, sia per mitjà dels òrgans de l'Administració general de l'Estat». Segons el meu parer, i de conformitat amb el que disposa aquest article 193, l'acció exterior de la Generalitat va més enllà del simple exercici de la dimensió exterior de les competències atribuïdes, en la mesura que també comprèn la projecció exterior de Catalunya i la promoció dels seus interessos en tots els àmbits, tant polítics com econòmics o culturals, respectant, això sí, la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors.

8.

Una altra qüestió diferent és que l'article 195 EAC estableixi que la Generalitat, «per a la promoció dels interessos de Catalunya, pot subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències», cosa que, segons el parer del

TC, permet afirmar clarament que aquest article no traspassa els límits de la reserva estatal, perquè la facultat que es reconeix a la Generalitat se circumscriu a l'àmbit de competències de la Comunitat Autònoma i per a la promoció dels seus interessos; i, per tant, s'ha de rebutjar i es rebutja la impugnació presentada pel fet de no afectar l'*ius contrahendi* que correspon a l'Estat. En efecte, el TC considera que la facultat de subscriure acords de col·laboració, prevista a l'article 195 EAC, no implica de cap manera l'exercici d'un *ius contrahendi*, ni origina obligacions davant poders públics estrangers, ni incideix en la política exterior de l'Estat, ni genera responsabilitat d'aquest, ja que aquests són àmbits reservats a l'Estat *ex* article 149.1.3 CE (FJ 126). Però fent aquesta afirmació continua sense quedar precisada la naturalesa jurídica que puguin tenir aquests acords de col·laboració, autèntics «acords exteriors de les comunitats autònomes» i que, en algun estatut, es qualifiquen, d'una manera prou confusa, d'«acords no normatius». A més, en rebutjar la impugnació de l'article 195 EAC, el Tribunal formula una altra consideració relacionada amb l'incís final d'aquest article que recull una mesura de cooperació dels òrgans de representació exterior de l'Estat amb les iniciatives de la Generalitat per a la subscripció dels acords de col·laboració. Aquest incís permet que el Tribunal encaixi aquesta disposició estatutària amb la reserva de la coordinació per l'Estat de les activitats amb projecció exterior de la Comunitat Autònoma.

9.

En definitiva, encara que no sigui de la millor manera possible, la STC avala la constitucionalitat de l'acció exterior de la Generalitat –i, per extensió, de les comunitats autònomes–, respecte de la qual l'EAC du a terme, al meu entendre, una triple operació rellevant: de consolidació d'una pràctica generalitzada, de reconeixement legal a escala estatutària i d'obertura de noves possibilitats i opcions que, per la naturalesa mateixa de les coses i de la pràctica política, podran evolucionar, en termes de cooperació i coordinació amb l'Estat, i s'hauran de dur a terme amb el respecte del principi bàsic de la lleialtat institucional mútua, que garanteixi, alhora, la unitat de l'acció exterior de l'Estat i el respecte de les competències de les comunitats autònomes.