

# LA PROYECCION EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR

LUIS ALBERTO POMED SÁNCHEZ

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: 1. *Breve relato de los hechos.* 2. *Algunas reflexiones previas:* a) ¿Tenía entidad suficiente el supuesto de hecho como para plantear el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional? b) ¿Cuál es el papel que está llamado a desempeñar en estos casos el Tribunal Constitucional? c) La opción por la cooperación.—II. LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN EL DERECHO ITALIANO: 1. *Alusión a las fórmulas federales: Estados Unidos y Alemania.* 2. *La experiencia italiana:* a) La situación antes del Decreto de la Presidencia de la República de 24 de julio de 1977. b) La postura de la Corte Constitucional. c) El intento de introducir una nueva orientación en el Derecho italiano. d) El grado de aceptación de esta doctrina. 3. *A modo de resumen.*—III. LA SITUACIÓN ACTUAL EN EL DERECHO ESPAÑOL: 1. *El texto constitucional:* a) El artículo 149.1.3 de la Constitución. b) Los artículos 93 y siguientes. c) El alcance del principio de territorialidad en el artículo 148. d) Conclusiones en torno al régimen constitucional de las relaciones internacionales. 2. *Las referencias estatutarias.* 3. *Algunos ejemplos de la legislación ordinaria.* 4. *Una fórmula válida: la noción de política exterior.*—IV. LA SENTENCIA 137/1989, DE 20 DE JULIO: 1. *Las alegaciones de las partes.* 2. *El parecer mayoritario del Tribunal.* 3. *El voto particular discrepante.*—V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recoge las reflexiones surgidas al hilo de la lectura de la STC 137/1989, de 20 de julio («BOE», 10 de agosto), cuyo ponente es el Magistrado RUBIO LLORENTE, por la que se resuelve un conflicto positivo de competencias suscitado por el Gobierno central a resultas de la firma, por parte de la Consejería de Ordenación del Territorio y de Obras Públicas de la Junta de Galicia y de la Dirección del Medio Ambiente de Dinamarca, de un Comunicado de colaboración en materia ambiental. La Sentencia cuenta con un voto particular discrepante, que formula el Magistrado DÍAZ-EIMIL, y al que se adhieren los Magistrados TOMAS Y VALIENTE, DE LA VEGA BENAYAS y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER.

En esta Sentencia el Tribunal se va a enfrentar con el problema de la posible proyección exterior de la actuación de las Comunidades Autónomas, ofreciendo una solución a mi juicio criticable, toda vez que parte de una interpretación excesivamente amplia y omnicom-

prensiva del término *relaciones internacionales*, recogido en el artículo 149.1.3. de nuestra Constitución.

He creído conveniente estructurar el comentario en cuatro grandes apartados. En el primero de los cuales, y tras ofrecer una somera narración de los hechos que sirven de base a la Sentencia, se adelantan las premisas de las que partiré para el examen de la misma. Examen cuyo punto de partida ha de localizarse en el contraste con algunas de las experiencias que nos ofrece el Derecho comparado en orden a la articulación de la actuación exterior de los entes territoriales descentralizados. En este sentido, se analiza con algo más de detenimiento, dentro de la brevedad que imponen los límites de este trabajo, la fórmula adoptada en el Derecho italiano, por estimarla muy atractiva por su operatividad, así como por entender que nada impide su aplicación en nuestro ordenamiento. Afirmación ésta que, por su evidente alcance, exige el previo examen del tratamiento jurídico que reciben en nuestro Derecho las actuaciones en la esfera internacional de las Comunidades Autónomas. Todo ello supone un acarreo de materiales a partir de los cuales abordaremos el comentario específico de la Sentencia, señalando aquellos aspectos en los que, a mi entender, sería deseable una evolución, en el sentido de que la opinión que ha sido minoritaria en la Sentencia aquí recogida pasara a informar la doctrina jurisprudencial del Tribunal en este ámbito para futuros conflictos.

### 1. *Breve relato de los hechos*

La narración de los hechos que se encuentran en el origen de la Sentencia no sólo tiene como finalidad el procurar al lector el necesario conocimiento de los mismos, sino que, al mismo tiempo, contribuye a adelantar una de las claves del análisis de aquélla, toda vez que, como habremos de tener ocasión de ver, la misma determinación y consiguiente calificación de éstos será uno de los puntos que enfrente a las partes en conflicto.

Según deducimos de la relación que de los elementos fácticos hace el propio Tribunal en el Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia, el día 24 de octubre de 1984, la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas gallega procedió a tramitar la adjudicación, mediante contratación directa, de los trabajos consistentes en la elaboración de un *Estudio sobre el Plan de Abastecimientos*

y Saneamientos. *Planificación de Abastecimientos y Saneamientos para cinco sistemas de Rías de Galicia.*

Posteriormente, el 2 de noviembre de ese mismo año, la citada Consejería y la Dirección del Medio Ambiente del Gobierno danés suscriben en Copenhague un *Comunicado* por el que acuerdan *iniciar una colaboración para el estudio de la Administración y planificación ambiental*, formulándose al efecto dos propuestas, no recogidas en el texto del *Comunicado* y que llevan los siguientes títulos:

- a) *Propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la Administración del medio ambiente en Galicia y*
- b) *Propuesta para planificación de abastecimiento y saneamiento para cinco sistemas de rías en Galicia.*

Propuestas que, al parecer, deberían formalizarse a través de los oportunos contratos, *cuya firma se producirá inmediatamente después de resueltas las condiciones formales*, sin que se especifiquen ni el objeto ni las partes de dichos contratos. Sí que se afirma, por contra, en el *Comunicado* que las partes signatarias del mismo *han tratado las posibilidades de una colaboración a largo plazo relativa a la administración y a la planificación del medio ambiente*, particularmente en lo que afecta al tratamiento de aguas residuales, abastecimiento de aguas, contaminación del aire y residuos sólidos.

El 26 de diciembre, la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas adjudica la elaboración del *Estudio sobre el Plan de Abastecimientos y Saneamientos* a la empresa *Ingeniería del Atlántico, Sociedad Anónima (IDASA)*. Para llevar a cabo la redacción del citado estudio, la empresa adjudicataria contaría con el apoyo técnico y financiero no sólo de la Dirección danesa del Medio Ambiente, sino también de un conjunto de empresas de aquel país.

Finalmente, el día 26 de febrero de 1985, el Gobierno central promueve ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencias frente a la Junta de Galicia, por entender que la firma del *Comunicado de colaboración* supone una vulneración de la competencia exclusiva que el Estado tiene en materia de relaciones exteriores, según dispone el artículo 149.1.3 de nuestro texto constitucional.

Sin perjuicio de remitir al lector al posterior análisis detallado de la Sentencia, puede anticiparse ya en estos momentos que el

Tribunal fallará anulando el *Comunicado de colaboración*, por entender que la firma del mismo constituye una actividad encuadrable en el título competencial *relaciones internacionales*, dando de este modo acogida a las tesis del Gobierno central.

Como podrá advertirse fácilmente, desde la fecha de presentación del conflicto hasta la emanación de la Sentencia que lo resuelve transcurren más de cuatro años, que se elevan prácticamente a cinco desde la firma del *Comunicado*. Durante todo este tiempo ha jugado el efecto suspensivo que la invocación del artículo 161.2 de la Constitución por parte de la representación del Gobierno central presenta; suspensión que, transcurridos los cinco meses que prevé el artículo 65.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, decide el Tribunal, por providencia de 29 de julio de 1989, mantener. A la vista de estos datos cabe preguntarse qué eficacia real, para el caso concreto, hubiera tenido una resolución favorable a los intereses de la Junta de Galicia. Se ponen así de manifiesto, una vez más, las consecuencias prácticas de la situación de bloqueo que en estos momentos padece el Tribunal Constitucional (1).

Estos mismos datos nos refieren la existencia de dos actuaciones de la Consejería de Ordenación del Territorio y de Obras Públicas gallega, que vienen a coincidir temporalmente, y una de las cuales tiene lugar más allá de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma. En tal caso, procede examinar cuál sea la relación de causalidad que, caso de existir, sirva como nexo de unión entre ambas, para lo que se planteará, como cuestión previa, el analizar si la Consejería es competente para suscribir el *Comunicado* que se encuentra en la raíz del conflicto, o si, por contra, la firma del mismo supone invadir la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. El Tribunal renuncia a hacerlo así, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, al no concretar la verdadera naturaleza del *Comunicado*, pues de los términos en que el mismo está redactado podemos deducir que se limita a dar cuenta de lo tratado entre las partes.

---

(1) Situación que no parece que vaya a cambiar en un futuro próximo, toda vez que si en 1985 el total de asuntos ingresados en el Tribunal ascendía a 1.227, el año 1988 esta cifra se había elevado, según datos publicados por el «Anuario El País», Madrid, 1989, pág. 146, a 1.978.

## 2. Algunas reflexiones previas

- a) *¿Tenía entidad suficiente el supuesto de hecho como para plantear el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional?*

Reflexión inicial que toma cuenta de la propia naturaleza de la competencia debatida. Tal vez sería bueno matizar y deslindar campos, afirmando que no todo aquello que presente una componente internacional debe incluirse, inmediatamente, dentro de la esfera de atribuciones del Estado. Ciertamente es que el hermanamiento de ciudades, el intercambio de informaciones o de experiencias entre entidades públicas de distintos Estados, son supuestos de relaciones internacionales, entendidas éstas en su más amplio sentido, pero resulta más cuestionable concluir que por esta razón deba residenciarse su gestión en los órganos centrales del Estado (2).

Se trata, en cualquier caso, de una cuestión que la parte actora se planteó con anterioridad a la propia presentación del conflicto, lo que viene a demostrar que la interpretación del artículo 149.1.3 CE dista mucho de ser pacífica. Así, en su día, la Secretaría General Técnica y la Asesoría Jurídica Internacional, ambas del Ministerio de Asuntos Exteriores, emitieron sendos informes en los que se pronunciaban, respectivamente, a favor y en contra de la formulación del conflicto de competencias. En concreto, la Asesoría Jurídica

---

(2) Vid., en este sentido, A. REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 254. Asimismo, M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional*, Victoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, 1986, páginas 257 y ss. Si bien debe advertirse que, en ocasiones, a través de estas fórmulas, se puede producir una injerencia en las relaciones internacionales del Estado, como demuestra la lectura de la STS de 10 de noviembre de 1988, en la que el Alto Tribunal resuelve un recurso de apelación frente a la declaración de nulidad de un Acuerdo del Ayuntamiento de Santa Lucía de Triajana, sito en Las Palmas de Gran Canaria, de 29 de octubre de 1986, por el que se decidía el hermanamiento de esta localidad con la Daira de La Güera, de la denominada República Árabe Saharaui Democrática. El Tribunal acabará confirmando el pronunciamiento de la Sentencia apelada, y aceptando la totalidad de los Fundamentos de Derecho de la misma, entre los que destaca el tercero, donde se afirma que *el acuerdo impugnado no se limita a decidir un hermanamiento con otro municipio, sino que implica el reconocimiento de la soberanía sobre éste en favor de la República Árabe Saharaui Democrática, así como de instituciones y de gobierno de dicho municipio como perteneciente a dicha República, cuando ni la existencia de ésta ni su soberanía sobre el mismo han sido reconocidas por España, lo que se traduce en admitir la existencia de un Estado y de las Autoridades establecidas por él en el mencionado municipio, al margen de la voluntad del Estado español, único competente para decidir al respecto, según lo que resulta del artículo 149.1.3 de la Constitución española...*

Internacional entendía que *el llamado Comunicado de colaboración, en los términos literales en que está planteado, no implica «per se» obligaciones contractuales inmediatas* (3). Hubiera sido deseable que prevaleciera esta opinión, que propicia la integración y el debate, reservando la técnica del conflicto solamente para aquellos casos que no puedan ser resueltos por otros conductos.

b) *¿Cuál es el papel que está llamado a desempeñar en estos casos el Tribunal Constitucional?*

El análisis de toda Sentencia emanada por el Tribunal Constitucional nos enfrenta, siquiera sea incidentalmente, a la función que este órgano constitucional desempeña en tanto que intérprete supremo del texto fundamental. En casos como el que nos ocupa, nuestro Tribunal está llamado a resolver, siempre a instancia de parte, conflictos eminentemente políticos, pero al hacerlo utilizará las técnicas propias del operar jurídico. Así, es lo cierto que el acudir o no al mismo dependerá, las más de las veces, de consideraciones de índole política ajenas al propio Tribunal. Se trata, por regla general, de motivaciones de todo punto legítimas y sobre las cuales éste no ha sido llamado a pronunciarse, por lo que no le han de ser imputadas. En consecuencia, y sin que ello suponga excluir al Tribunal de la crítica política, a la que por su propia naturaleza está sujeto, no debe confundirse la crítica jurídica a las resoluciones que éste emana con el juicio que nos merezcan las acciones de las partes, o los móviles que les impulsan a actuar en un determinado sentido.

Es preciso advertir, igualmente, que la labor de interpretación de la Constitución supone una acomodación de sus preceptos al momento en que deben ser desarrollados. Tarea ésta sumamente compleja, tanto más si aceptamos que la Constitución es un texto abierto, que implica opciones y que excluye las soluciones unívocas.

c) *La opción por la cooperación.*

La conclusión a estas reflexiones iniciales no es otra que la llamada a la cooperación, a la integración. Bueno sería evitar el en-

---

(3) Vid. F. PAU I VALLS, *A l'entorn de l'agermanament entre Califòrnia i Catalunya*, en «Autonomies», 6, pág. 202.

frentamiento allí donde sea posible, la colaboración entre Administraciones públicas, que siempre habrá de redundar en un mejor servicio al administrado. Apelación a la cooperación que se hace afirmando que es preciso distinguir supuestos, diferenciar situaciones, precisando muy claramente cuáles son las esferas de actuación de unos y otros, al objeto de evitar disfuncionalidades. Esto no supone integrar territorios *frente* al Estado, o *a pesar* de éste, sino dentro del mismo, puesto que, como ha venido a demostrar la experiencia europea reciente, la articulación de nuevas fórmulas de organización del poder político no es posible en la actualidad prescindiendo de lo que el Estado es o significa: la instancia central garante del interés general, que no es solamente la suma de los intereses o aspiraciones de las colectividades humanas que lo componen.

Aleccionadora resulta, en este sentido, la lectura de las palabras que cierran uno de los más recientes trabajos del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, quien, reflexionando en torno a la necesidad de observar, en el ámbito europeo, una preexistente *lealtad con la descentralización*, nos recuerda, con la cordura y sensatez que es nota común a todos sus escritos:

«(...) esa lealtad reafirma y no debilita a un Estado que no pueda ya comprenderse como un artilugio burocrático, movido por su propia inercia, sino como una pieza esencial capaz de articular en su derredor una de las integraciones políticas esenciales en el complejo pluriverso de formaciones territoriales en que los europeos hemos adoptado libremente vivir, para enriquecimiento de nuestra propia libertad» (4).

Desde esta llamada a la integración, asignando al Estado la consecución de los objetivos generales que comportan intereses comunes, para lo que será preciso reconducir las tareas y las actuaciones a sus límites sustantivos, encaramos el análisis de la solución que el Tribunal Constitucional ha ofrecido al problema de la actuación exterior de las Comunidades Autónomas. Análisis que, sin carecer de ciertas pretensiones dogmáticas, se dirige principalmente a subra-

---

(4) Vid. su artículo «¿Desaparecen los Estados?», ahora en *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 94. Apelación a la integración en la que coincide, y no por casualidad, con el actual Presidente del Tribunal Constitucional; en este sentido, F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 121.

yar la necesidad de tener en cuenta la naturaleza y alcance del supuesto de hecho concreto sobre el que está llamado a pronunciarse el Tribunal, y que iniciaremos con el examen de las experiencias que respecto de la articulación de la actividad exterior de los entes territoriales descentralizados nos proporciona el Derecho comparado.

## II. LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN EL DERECHO ITALIANO

Particular interés presenta, a estos efectos, la fórmula que nos ofrece el Derecho italiano. Su solución se enmarca en una esfera más amplia y supone una línea de continuidad con las pautas señaladas, fundamentalmente, por los ordenamientos federales alemán y estadounidense, a los que convendrá hacer una primera y breve referencia, cuyo único propósito consiste en tratar de extraer las líneas comunes a ambos ordenamientos, advirtiendo desde este mismo instante la sustancial diferencia que las mismas presentan en relación con el tratamiento jurídico que, en todo caso, puedan recibir en nuestro ordenamiento los supuestos de proyección exterior de las Comunidades Autónomas.

### 1. *Alusión a las fórmulas federales:* *Estados Unidos y Alemania*

Lógicamente, va a ser el constitucionalismo estadounidense el primero en enfrentarse con el problema de la posible acción exterior de los Estados federados. De tal forma que en 1787 se apreciará la necesidad de combinar la articulación de una verdadera Unión que tuviera presencia efectiva en el mundo, y que pudiera desarrollar, en cuanto tal, una política exterior propia, con el respeto a la libertad de actuación autónoma, tan hondamente sentida, de cada una de las antiguas trece colonias. La solución ofrecida por el constituyente se recoge en el artículo primero, sección décima, párrafo tercero, del texto aprobado por la Convención el 17 de septiembre de 1787, que contiene la siguiente previsión:

«Sin (...) consentimiento del Congreso ningún Estado podrá (...) celebrar Convenio o pacto alguno con otro Estado o con una potencia extranjera» (5).

---

(5) La traducción está tomada de JORGE DE ESTEBAN, *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid, 1977, tomo II, pág. 428.

De donde se deduce, *a contrario*, la existencia de un limitado *ius contrahendi* de los Estados federados en la esfera internacional. Reconocimiento que se recoge por otra parte, e interesa resaltar este hecho, en el vértice de la jerarquía normativa.

Solución ésta que va a ser igualmente adoptada por el constituyente alemán del 49 en el artículo 32.3 de la Ley Fundamental de Bonn:

«En la medida en que los Estados tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros» (6).

Nos hallamos, qué duda cabe, en presencia de fórmulas que contienen una gran carga histórica, dicho sea esto sin menoscabo de su racionalidad política y de su congruencia con el conjunto del sistema de distribución de poderes, cuya referencia en estas páginas no tiene más propósito que indicar caminos, ayudar a comparar experiencias, recordando cuáles han sido las soluciones arbitradas por otros ordenamientos que se enfrentaron antes que nosotros a la necesidad de concretar los límites geográficos de la actuación de los entes territoriales descentralizados (7).

Sirva esta referencia a los ordenamientos federales como una primera toma de contacto con el Derecho comparado en la materia, que nos permite, por otra parte, contrastar cómo, allí donde las fórmulas son más abiertas, más favorables a la proyección exterior de las competencias de los Estados federados, existen también unas técnicas de control, de coordinación, que aseguran que el conferir a éstos una cierta personalidad jurídica internacional, de la que se deriva la facultad de negociar Acuerdos, no redunde en un perjuicio a los intereses generales de la Federación.

Pero téngase bien presente que la solución adoptada no está exenta de peligros, que no excluye *per se* los recelos. Antes al con-

---

(6) Vid. JORGE DE ESTEBAN, *ibidem*, pág. 566. Allí donde los *Länder*, aun gozando de competencias administrativas, carezcan de competencias legislativas, el *ius contrahendi* se limita a la negociación de *Acuerdos administrativos internacionales*. En torno a los mismos, vid. E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, página 114.

(7) En relación con la fundamentación histórica de las fórmulas aquí enunciadas, vid. A. REMIRO BROTONS, en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*, Edersa, Madrid, 1988, tomo XI, pág. 208.

trario, éstos subsisten en la realidad cotidiana del actuar administrativo, lo que demuestra que la cooperación no es sólo una técnica; es también un espíritu, una vocación. Prueba de ello fue la firma en su día de los Acuerdos de Lindau, posible aun a pesar de no resolverse definitivamente la discordancia existente en torno a lo internacional entre la Federación, que consideraba que los actos relativos a la firma y aplicación de Tratados habían de integrar la actividad exterior del Estado, y los *Länder*, quienes entendían que, en tal caso, la posición jurídica que ocupan los entes territoriales descentralizados en el seno del propio Estado quedaría gravemente debilitada:

«La Federación y los *Länder* se mantienen en sus conocidas concepciones jurídicas sobre las competencias de conclusión y transformación de los Tratados que afectan a las competencias exclusivas de los *Länder*» (8).

## 2. *La experiencia italiana*

Expondremos a continuación la solución que se viene apuntando recientemente en el ordenamiento italiano, solución tremendamente interesante por su operatividad. A este propósito y, toda vez que el Derecho italiano presenta diferencias organizativas sustanciales en relación con los Estados federales, será conveniente relatar el *cursus* histórico que ha llevado a apuntar la fórmula que aquí vamos a analizar para, finalmente, determinar cuál ha sido el grado de aceptación de la misma por parte de la Corte Constitucional italiana.

### a) *La situación antes del Decreto de la Presidencia de la República de 24 de julio de 1977*

La Constitución italiana de 1947 no admite la existencia de una personalidad jurídica diferenciada, siquiera sea limitada, de las

---

(8) El texto completo del Acuerdo, suscrito en 1957, puede consultarse en R. MORAWITZ, *La colaboración entre el Estado y los Entes Autónomos en la Comunidad Europea*, Cívitas, Madrid, 1988, págs. 123 y 124. Obra ésta que cuenta, entre sus muchos atractivos, con un interesantísimo prólogo del profesor S. MUÑOZ MACHADO.

Regiones en el plano internacional. Antes bien, del juego de los artículos 5 —donde se recoge el principio de indivisibilidad de la República—, 80 —en el que se contiene la exigencia de autorización previa del Parlamento, expresada en forma de ley, para la negociación o adhesión a ciertos tipos de Tratados internacionales— y 87 —que afirma que el consentimiento para obligarse en el plano internacional habrá de ser formalizado por el Presidente de la República— de la Norma Suprema parece desprenderse la competencia estatal exclusiva en las relaciones internacionales, si bien es cierto que en el caso italiano, a diferencia de lo que sucede en nuestra Constitución, no existe una previsión expresa al respecto, lo que en cierto modo ha facilitado la solución posteriormente adoptada.

Como ya hemos apuntado anteriormente, esta solución es fruto de una evolución histórica que debe tenerse presente en todo momento al estudiar la misma. Evolución que arranca, por lo que a nosotros nos interesa en estos instantes, de dos Circulares de la Presidencia del Consejo de Ministros, de fechas 5 de mayo de 1965 y 20 de octubre de 1970, donde se contiene la postura del Gobierno central respecto de la realización, por parte de las regiones, de una serie de actividades en el exterior —*visitas, encuentros, participaciones en manifestaciones diversas de carácter económico, cultural y turístico que afectan a intereses específicos de la Región*—. Dichas actividades debían ser reconducidas, a juicio del Gobierno italiano, al ejercicio de la competencia sobre las relaciones internacionales, ya que si bien no eran susceptibles de insertarse en el ámbito de aplicación del Derecho internacional, sí que podían, en cambio, incidir negativamente en las relaciones internacionales del Estado, en la medida que conllevaban contactos con organizaciones internacionales o con organismos de otros Estados (9). En esta solución vendrán a profundizar los decretos delegados de 1972, en los cuales, y a través de una interpretación amplia del término *relaciones internacionales*, se operará una reducción de las competencias regionales (10).

(9) El texto completo de las Circulares puede hallarse en C. MORVIDUCCI, *Rapporti tra Stato e regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale*, «Le Regioni», núm. 2/1974, págs. 353 y ss.

(10) Que ha sido objeto de duras críticas por parte de la doctrina italiana; así, C. MORVIDUCCI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle regioni e l'interpretazione governativa del D.P.R. n.º 616*, «Le Regioni», núm. 5/1980, pág. 984. La posibilidad de que a través del ejercicio de esta competencia se opere una redistribución de competencias ha sido apuntada, para nuestro Derecho, por S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 476

b) *La postura de la Corte Constitucional.*

La Corte Constitucional tendrá ocasión de pronunciarse, relativamente pronto, acerca de la actuación exterior de las regiones. Más concretamente, en la Sentencia núm. 170, de 28 de junio de 1975. En ésta, la Corte, si bien va a acudir, para la resolución del supuesto que se le plantea, al expediente formal de la inexistencia de un acto susceptible de invadir la esfera de competencias del Estado, apuntará ya las líneas que van a marcar el camino por el que habrá de discurrir la jurisprudencia posterior: allí donde no existe una actuación regional susceptible de poner en juego la responsabilidad internacional del Estado, no hay una efectiva invasión de la competencia del mismo en la conducción de las relaciones internacionales (11).

Respuesta que fue precisada por la Sentencia de 28 de junio de 1975, en la que la Corte afirmaría que, toda vez que el Estado es el único responsable del cumplimiento de las obligaciones internacionales, la aprobación de un acuerdo del que deriven obligaciones internacionales inmediatamente exigibles, y cuya eficacia no se subordine a la realización de trámites formales posteriores, en los que se asegure la intervención y el control por parte de los órganos centrales del mismo, supone una intromisión en la esfera de competencias del Estado (12).

c) *El intento de introducir una nueva orientación en el Derecho italiano.*

Será precisamente el Decreto de la Presidencia de la República número 616, de 24 de julio de 1977, en el que se contiene, por otra parte, el *corpus jurídico* de la descentralización territorial italiana,

Igualmente, vid. F. MODERNE, «L'Administration espagnole et l'integration européenne», en *Administrations nationales et integration européenne*, dir. Ch. DEBBASCH, CNRS, Paris, 1987, págs. 137 y ss.

(11) En el caso se trataba de un *Acuerdo de amistad y cooperación* suscrito por la región italiana de Umbría y la germano-oriental de Postdam. El Acuerdo requería, para su plena efectividad, la prestación del consentimiento previo por parte, para el caso de la región italiana, del Consejo Regional, que, habiendo solicitado la conformidad del Estado, vio rechazada su solicitud, lo que frustró definitivamente el Acuerdo. La resolución de la Corte, en S. BARTOLE y L. VANDELLI, *Le Regioni nella giurisprudenza*, Ed. Il Mulino, Bolonia, 1980, pág. 592.

(12) La Sentencia puede encontrarse en «Le Regioni», núm. 6/1985, págs. 1178 y ss., con comentario a cargo de P. CARETTI.

el que proporcione la base normativa para articular la actuación internacional de las regiones italianas. Articulación que se opera a partir de las disposiciones contenidas en los dos primeros párrafos del artículo 4, en los que se apunta un diferente tratamiento jurídico en función de los supuestos. Así, el Estado se reserva, artículo 4.1, la totalidad de las competencias que fueran susceptibles de afectar a las relaciones internacionales, incluso respecto de aquellas materias atribuidas a las Regiones. Por su parte, el párrafo segundo del mismo artículo permite, *a sensu contrario*, que éstas lleven a cabo actividades promocionales en el exterior:

«El Estado, en las materias contenidas en el presente Decreto, ejercita no sólo las funciones recogidas en los artículos siguientes, sino también las funciones de dirección y de coordinación (...) y las funciones, incluso en las materias transferidas o delegadas, relativas a las relaciones internacionales y con la Comunidad Europea, a la defensa nacional y a la seguridad pública.

Las Regiones no pueden desarrollar ninguna actividad de tipo promocional en el exterior relativa a las materias de su competencia sin autorización previa del Gobierno y dentro del ámbito de la dirección y de la coordinación a que alude el párrafo precedente.»

Para alguna doctrina, el fundamento de este artículo ha de buscarse en relación con las denominadas materias conexas, debiendo entenderse por tales aquéllas cuya atribución a las Regiones no sólo sería políticamente oportuna, sino incluso jurídicamente indispensable, puesto que su carencia haría del todo ineficaz el ejercicio de las competencias que les hubieran sido expresamente atribuidas (13). Tesis que, a nuestro juicio, sobrevalora el alcance que pueda tener la atribución a los entes territoriales descentralizados de facultades para actuar más allá de las fronteras nacionales, dado que no es sino un instrumento más puesto en manos de las Administraciones públicas a fin de alcanzar esa meta que es el actuar eficaz.

---

(13) Así, M. R. DONNARUMMA, *Il decentramento regionale in Italia e il Diritto internazionale*, A. Giuffrè, Milán, 1983, pág. 51.

Por otra parte, el estudio de la regulación que hace de esta materia el Decreto de la Presidencia de la República de 24 de julio de 1977 se completa con lo dispuesto en el artículo 6 del mismo, en el que se transfiere a las Regiones la aplicación de los Reglamentos de la Comunidad Europea, así como de las directivas que hayan sido incorporadas al ordenamiento italiano a través de una ley. El análisis de este artículo, tan sugestivo por lo demás, excede con mucho los propósitos de este comentario (14), por lo que nos ceñiremos al estudio del artículo 4 del citado Decreto.

En relación con el mismo, algún sector de la doctrina italiana apunta la sugestiva idea de que la dualidad en él recogida no agota las posibilidades de actuación en la esfera internacional de las Regiones, afirmando la necesidad de reconocer la existencia de un *tertium genus*. Así, debería distinguirse no sólo entre relaciones internacionales (*rapporti internazionali*) y actividades promocionales en el exterior (*attività promozionali all'estero*), sino también entre ambas figuras y la referida a las actividades de simple relevancia internacional (*attività di mero rilievo internazionale*), que no puede subsumirse en el supuesto recogido en el artículo 4.2 (15) y dentro de la que se encuadrarían, por ejemplo, el intercambio de informaciones, de conocimientos, el hermanamiento entre Regiones.

Para esta doctrina, tres serían los argumentos que avalarían su interpretación:

1. En primer término, la propia dicción literal del precepto no agota las posibilidades que puedan darse en la práctica. De esta forma, existirían supuestos no encuadrables en la noción de relaciones internacionales, ni en la de actividades promocionales en el exterior.

2. Asimismo, un análisis sistemático del conjunto del articulado del Decreto nos demuestra que éste contiene preceptos en los que se reserva expresamente al Estado el ejercicio de ciertas actividades cuya realización implica contactos con organismos extranjeros. Como ejemplo se citan los artículos 24.2, relativo a la actividad

---

(14) Remito por ello al lector a la lectura de la espléndida obra de S. MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1986, en especial págs. 68 y ss., donde hallará una magnífica exposición no solamente de la solución finalmente adoptada en el ordenamiento italiano, sino también de los problemas que se plantean en nuestro Derecho a este respecto.

(15) Vid., particularmente, E. CHELLI, *Le attività svolte all'estero delle regioni*, en «Le Regioni», núm. 6/1983, pág. 1183.

de asistencia a los exiliados; 24.4, relaciones con organizaciones asistenciales extranjeras e internacionales; 30, sanidad exterior y asistencia sanitaria a los ciudadanos italianos en el extranjero, y, por último, 71.b), organización del comercio exterior.

3. A mayor abundamiento, el *iter* normativo del propio precepto refleja una evolución desde el primitivo proyecto, en el que la totalidad de las actividades susceptibles de presentar una componente internacional se atribuían a la exclusiva competencia del Estado, al texto definitivo, que recoge la fórmula ya conocida. De ello deduciría esta doctrina una voluntad de ampliar las esferas de intervención de las Regiones que no consigue, empero, como ya hemos advertido, agotar la totalidad de los supuestos.

La consecuencia práctica fundamental de esta división en tres grandes categorías de la totalidad de la acción exterior estribaría en el hecho de que las actividades de simple relevancia internacional, a diferencia de lo que sucede en el caso de las actividades promocionales en el extranjero, no precisarían la previa conformidad del Estado para ser llevadas a cabo. El peligro de que, como consecuencia de la realización de este tipo de actos, surjan responsabilidades internacionales para el Estado se evita mediante la delimitación restrictiva del ámbito objetivo al que sería de aplicación este régimen jurídico.

d) *El grado de aceptación de esta doctrina en el Derecho italiano.*

Como puede deducirse fácilmente de lo dicho hasta el momento, la doctrina aquí expuesta parte de la conveniencia de facilitar la actuación exterior de las Regiones allí donde no se ponga en peligro la dirección de la política exterior, o la responsabilidad internacional del Estado. La distinción se efectuaría, como demuestran los ejemplos de actividades de simple relevancia exterior a que hemos hecho referencia anteriormente, desde la óptica de la mayor o menor entidad objetiva de las actuaciones para incidir, directa o indirectamente, en aquéllas. Criterio casuístico, sin duda, pero que parece el más adecuado en un ámbito que se combina mal con las soluciones rígidas. El atractivo de esta doctrina radica precisamente, a mi entender, en que presenta el indudable mérito de res-

ponder a los problemas que se presentan en la práctica, al situar el centro de gravedad en la noción de política exterior, mucho más precisa que la de relaciones internacionales, expresión omnicomprendensiva y por ello mismo escasamente operativa.

Pero interesa ahora conocer, más allá de su perfección dogmática, cuál ha sido el grado de aceptación de esta tipología por parte de los operadores jurídicos italianos. En concreto, cuál ha sido la postura a este respecto del Gobierno central y de la propia Corte Constitucional, para lo que disponemos ya de un pronunciamiento expreso de indudable valor.

Por lo que hace a la posición del Gobierno italiano, ésta viene recogida en la Directiva de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 11 de marzo de 1980, en la que se contienen las disposiciones relativas a la dirección y coordinación de las actividades de promoción internacional que pueden ser desarrolladas por las Regiones en las materias de su competencia. La Directiva reafirmará la necesidad de que las Regiones cuenten con la autorización estatal previa para emprender cualquier tipo de acciones en el exterior, fundamentando esta exigencia en la posibilidad de que, como consecuencia de las mismas, puedan derivarse responsabilidades para el Estado, o se pueda afectar a la política exterior del mismo. En concreto, la Directiva dispone que:

«En todo caso, ninguna iniciativa (...) podrá ser emprendida sin que el Gobierno haya otorgado la necesaria autorización.

Las Regiones no pueden negociar válidamente Acuerdos, Convenios o cualesquiera otros actos formales con terceros países, por los que asuman obligaciones o expresen declaraciones o apreciaciones que afecten a la política nacional. En ningún caso pueden derivar de las iniciativas regionales responsabilidades, compromisos o cargas para el Estado» (16).

De esta forma, y si bien se rechaza la construcción doctrinal antes referida, no deja de tener interés el dato de que la noción de política internacional se constituya en el núcleo del título competencial relaciones internacionales. Este planteamiento, más allá de

(16) El texto completo de la Directiva puede hallarse en C. MORVIDUCCI, *Le attività*, op. cit., pág. 1012.

ser una mera reacción frente a la doctrina que postula la existencia de unos actos con mera relevancia internacional, se encuadra dentro de una interpretación común en el Derecho italiano.

Prueba de ello es la Sentencia de la Corte Constitucional de 22 de mayo de 1987 (17). En la misma, la Corte Constitucional va a establecer la clasificación de las actividades exteriores de las regiones italianas en función de su idoneidad para incidir en la política internacional del Estado, toda vez que

«... pertenece a la exclusiva competencia de los órganos centrales del Estado la potestad de determinar y de conducir la política exterior, en sentido amplio, entendiendo incluida en ella la materia económica y social».

Sin que quepa reconocer trascendencia alguna a *la mayor o menor importancia de los Acuerdos singulares que puedan estipular las regiones en el ámbito internacional*, pues éstos, y siempre a juicio de la Corte, *aun en su expresión más modesta, podrían incidir en la política exterior, de suyo no susceptible de división o de atribuirse a una pluralidad de titularidades.*

Distintas de las relaciones internacionales del artículo 4.1 del Decreto de 24 de julio de 1977 serían las actividades promocionales en el exterior, que comprenderían

«... toda actuación instrumental relacionada con la materia de competencia regional, entendiendo por tal cualquier actividad dirigida (...) al desarrollo económico, social y cultural en el territorio del ente local. Esta delimitación precisa de la potestad regional, la necesaria autorización previa del Gobierno y la obligada conformidad a la dirección y a los actos de coordinación de los órganos centrales, garantizan la ineludible conformidad de los actos *promocionales* con la política internacional perseguida por el Estado».

---

(17) En esta Sentencia, a la que tengo acceso gracias a la amabilidad del profesor ONIDA, se resuelven cuatro recursos acumulados del Gobierno italiano contra otros Acuerdos internacionales de las regiones de Lombardía, Lazio, Pulla y Marche.

Pero esta dualidad no agota la totalidad de las posibles actuaciones de los poderes públicos en la esfera exterior, como va a reconocer la propia Corte:

«... pueden hallarse en la realidad internacional, tal y como ha notado alguna doctrina y como muestra la experiencia, algunas actuaciones, de contenido variado, llevadas a cabo conjuntamente por las regiones y por otros organismos extranjeros —por lo común de análoga naturaleza—, que tienen como finalidad el estudio, la información técnica o bien la previsión de participaciones en actos destinados a impulsar el progreso cultural o económico en el ámbito local; o bien, finalmente, la enunciación de propuestas encaminadas a armonizar, unilateralmente, las políticas respectivas».

Supuestos que la Corte considera que no son susceptibles de encuadrarse en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, dado que su contenido no puede incidir, en modo alguno, en el ejercicio de la misma. Si bien no acepta la consecuencia fundamental apuntada por la doctrina, esto es, la no necesidad de que las Regiones cuenten con el previo asentimiento del Estado central para el desarrollo de las mismas:

«... en todo caso, debe considerarse indispensable la autorización previa del Gobierno, de modo que el Estado pueda controlar la conformidad a las directrices de la política internacional, excluyéndose así el peligro de un perjuicio de los intereses del país».

Consecuencia que no parece derivarse, por otra parte, de la afirmación previa de que tales actividades no incidirían en el ejercicio de la competencia sobre relaciones internacionales.

### 3. *A modo de resumen*

Como principal enseñanza que se deriva de este rápido recorrido por las soluciones apuntadas en el Derecho comparado, cabe subrayar el dato fundamental de que en las mismas se viene operando

una delimitación precisa de los ámbitos de actuación de las distintas Administraciones públicas. Que todo lo que tiene una componente internacional supone, *lato sensu*, relación internacional, no implica que deba ser encuadrado en la esfera de competencias del Estado.

Para evitar las atrofias que esta solución conlleva se ha considerado oportuno situar el centro de gravedad en la noción de política exterior. Esta solución, aun conllevando una gran dosis de casuismo en su realización, parece mucho más adecuada a la praxis cotidiana, en un mundo cada día más interrelacionado, que la de hacer del concepto relaciones internacionales una fórmula expansiva.

Sin embargo, antes de abordar el estudio del pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional, será preciso analizar si dicha solución puede aplicarse en el Derecho español a la vista de las previsiones normativas que el mismo contiene. Tarea que nos proponemos llevar a cabo a continuación.

### III. LA SITUACIÓN ACTUAL EN EL DERECHO POSITIVO ESPAÑOL

El estudio del tratamiento jurídico que la proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas recibe en nuestro ordenamiento debe hacerse de un modo escalonado, partiendo siempre del propio texto constitucional y de las referencias a lo internacional —y a la nota de territorialidad como principio caracterizador de la actuación de las Comunidades Autónomas— que el mismo contiene. A partir de las mismas veremos cuáles han sido las previsiones al respecto recogidas en los diferentes Estatutos de Autonomía. Finalmente, examinaremos la forma en que el legislador ordinario ha ido perfilando las esferas de actuación en el ámbito exterior. Todo ello nos permitirá constatar la necesidad de proceder a una delimitación conceptual de la expresión *relaciones internacionales* del artículo 149.1.3 de la Constitución, a la que la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de julio, otorga un alcance, a mi juicio, excesivamente expansivo.

#### 1. *El texto constitucional*

A diferencia de lo que hemos visto que sucedía en el caso de la Constitución italiana, cuyo texto no recoge una atribución expresa

de competencias en lo internacional, nuestra Magna Carta sí que contiene una previsión al respecto. En concreto, el artículo 149.1.3 otorga competencia exclusiva al Estado en la materia *relaciones internacionales*.

A la vista de la concisión del tenor literal de este precepto cabe preguntarse si existen datos normativos en la propia Constitución que autoricen a sostener una interpretación que permita a las Comunidades Autónomas desarrollar una cierta actividad en el exterior. Para ello no basta, con ser imprescindible, analizar el alcance del propio artículo 149.1.3, sino que es necesario aludir al Capítulo Tercero del Título Tercero, relativo a los Tratados Internacionales, así como al artículo 148, en el cual, al enunciar los diferentes títulos competenciales que pueden ser asumidos por las Comunidades Autónomas, se reitera una y otra vez la aplicabilidad a las mismas del principio de territorialidad como caracterizador de su actuación.

Igualmente, nos preguntamos si existen elementos para poder llevar a cabo una limitación de la *vis expansiva* que hasta el momento se ha venido atribuyendo al concepto relaciones internacionales y que considero distorsionadora.

a) *El artículo 149.1.3 de la Constitución.*

Tal y como hemos visto, el artículo 149.1.3 dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en la materia *relaciones internacionales*. Nos hallamos en presencia de un precepto que oculta en su laconismo la variedad de matices que presenta lo internacional. Tanto más cuanto que, como ha subrayado algún sector de nuestra doctrina, no se trata de una materia sobre la que quepa atribuir competencias exclusivas, sino de un ámbito espacial de actuación, sobre el que puede producirse la concurrencia del ejercicio de diversos títulos competenciales (18). Esta advertencia cobrará pleno sentido, fundamentalmente, en el caso de las Comunidades fronterizas o en aquellos supuestos, como el presente, en los que se solicite la cooperación de quienes, por haberse enfrentado anteriormente con los

---

(18) Vid., en este sentido, A. REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en M. RAMÍREZ JIMÉNEZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 361. Igualmente, en *Acción exterior*, op. cit., pág. 234. A esta opinión se adhiere S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, op. cit., pág. 475.

problemas que se desea resolver, disponen de unos medios técnicos y organizativos de los que carece la Región demandante.

Cabe preguntarse en tal caso, y a la vista de la rotundidad del precepto, si fue éste el efecto buscado por nuestros constituyentes, o si, por el contrario, el artículo 149.1.3 es fruto del deseo de aparcarse aquellos problemas que pudieran dar al traste con el Estado democrático y de Derecho, que en aquellos instantes comenzaba a edificarse en nuestro país (19).

La lectura de los antecedentes parlamentarios ha de arrojar cierta luz al respecto. Por los mismos sabemos que solamente una enmienda, del Grupo Parlamentario Vasco, se presentaría en la Comisión Constitucional del Congreso al entonces artículo 141.1.3. En ella se proponía la adición a la fórmula, que a la postre habría de resultar definitiva, de una cláusula de salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas:

«Sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado» (20).

El diputado vasco VIZCAYA RETAMA puso todo su énfasis, en el turno de defensa de la enmienda, en el hecho de que con la misma se pretendía, esencialmente, salvaguardar las competencias de las Comunidades Autónomas, toda vez que entendía que, en caso contrario, nos hallaríamos ante una delegación indirecta en el Estado de *facultades o materias relacionadas con facultades* competencia de las Comunidades. Junto con ello, interesa destacar dos aspectos en relación con esta enmienda, que fue abrumadoramente rechazada, sin emplearse ningún turno en contra: en primer lugar, se hace referencia en la misma a un concepto un tanto vago, como es el de la *potestad normativa*, con el que tal vez, en un instante en el que no se tenía una noción precisa acerca de lo que iba a ser el Estado autonómico, se quisiera dar cabida al mayor número posible de supuestos.

Por otra parte, la enmienda contenía lo que viene siendo una

(19) Esta es la opinión expresada por A. REMIRO BROTONS en *Acción exterior*, op. cit., pág. 252.

(20) Vid. «D. S. Congreso» de 15 de junio de 1978, pág. 3314.

pauta comúnmente aceptada en el Derecho constitucional comparado, al recoger la necesidad de requerir la conformidad previa de los órganos centrales del Estado para la negociación de Acuerdos internacionales.

A la vista de estos datos puede apuntarse ya una interpretación del artículo 149.1.3, conforme a la cual la principal virtualidad del mismo consistiría en excluir la atribución de personalidad jurídica internacional, siquiera sea sólo limitada, a las Comunidades Autónomas. Para comprobar la veracidad de esta afirmación es preciso contrastarla con lo dispuesto en los artículos 93 y ss., donde se contiene la regulación constitucional de los Tratados Internacionales.

b) *Los artículos 93 y siguientes.*

Los artículos 93 a 96 forman el Capítulo Tercero del Título Tercero, *De las Cortes Generales*, y se agrupan bajo el epígrafe común *De los Tratados Internacionales*. Viene siendo lugar común el afirmar que la ubicación sistemática de estos preceptos, así como su contenido material, reafirman la idea de que la titularidad del *ius ad tractatum* corresponde en exclusiva en nuestro ordenamiento al Estado, induciéndose de este dato la personalidad jurídica unitaria del mismo en el ámbito internacional, de la que aquélla sería una manifestación más. Afirmación que convendría precisar en el sentido antes apuntado, entendiéndose que la negación de la concurrencia de otras personalidades jurídicas distintas de la del Estado en el plano internacional se recoge en el artículo 149.1.3 y no en los artículos 93 y ss., donde se encontrarían las reservas de procedimiento, que precluyen los posibles vicios en la formación de la voluntad del mismo para obligarse por medio de Tratados internacionales. Y ello por cuanto la negociación, firma y ratificación de éstos, aun cuando no agotan las relaciones internacionales, constituyen lo que el profesor MUÑOZ MACHADO ha definido como el *núcleo duro* de las mismas (21).

---

(21) Vid. su trabajo *El Estado*, op. cit., pág. 57. En torno a la atribución exclusiva al Estado del *ius ad tractatum* y a la consideración de la misma como derivación de la personalidad jurídica unitaria internacional de éste, J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Lecciones de Derecho internacional público*, U. Complutense, Madrid, 1983, página 107.

En estos preceptos se contiene, en primer lugar, artículo 93, la atribución al Estado central de la garantía del cumplimiento de los Tratados por los que se opere una renuncia de soberanía, en lógica consonancia con la caracterización del mismo como órgano encargado de velar por la satisfacción de los intereses generales y de asegurar las condiciones básicas de la igualdad de los ciudadanos en el conjunto del territorio de la nación (22).

Junto con ello, se previenen una serie de reglas en las cuales las Cortes Generales cumplen una doble función en tanto que representantes —art. 66.1— del pueblo español, titular de la soberanía —art. 1.2—: de una parte, contribuyen en ciertos supuestos especialmente trascendentes —art. 94.1— a la propia formación de la voluntad del Estado; de otra, aseguran, en todo caso —art. 94.2—, la satisfacción del principio de publicidad como regla de actuación de los poderes públicos (23).

A su vez, las competencias del Gobierno en relación con la negociación, y en ciertos casos firma, de los Tratados, constituyen una especificación de la atribución al mismo, artículo 97, de la dirección de la política exterior. Especificación que no agota el alcance de la misma, pero que hace referencia a los supuestos en los que el Estado asume una serie de obligaciones internacionalmente exigibles, que pasan igualmente a formar parte del ordenamiento interno.

Este rápido repaso al contenido de los artículos 93 y ss. nos ayuda a completar la interpretación que hemos apuntado del artículo 149.1.3. Podemos así afirmar que la Constitución excluye la proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas, siempre y cuando dicha proyección implique la asunción, a través de Tratados internacionales, de obligaciones jurídicas inmediatamente exigibles, o que vengan a informar la normativa de la Comunidad Autónoma. Lo que se impide a las Comunidades Autó-

---

(22) Recuérdese, por otra parte, que, según dispone el artículo 27 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, «BOE» de 13 de mayo de 1980, *una Parte no podrá iánvocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado*. Este principio viene informando la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en relación con el Derecho comunitario, como lo demuestran las Sentencias de 2 de febrero de 1982, Comisión contra Bélgica, y 11 de julio de 1984, Comisión contra Italia. Acerca de la eficacia operativa de este precepto, vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, op. cit., página 483.

(23) El principio de publicidad de los Tratados, en tanto que parte del ordenamiento jurídico, se satisface con la previsión contenida en el artículo 96.1.

nomas es el ejercicio de cualquier actividad de la que, en palabras de REMIRO BROTONS, *pretendan deducir un estatuto jurídico internacional, o entrar en pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento se derive una responsabilidad regida por el Derecho internacional público* (24).

Esta línea interpretativa aquí apuntada debe ser contrastada, no obstante, con lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución, a fin de determinar el alcance que haya de otorgarse a la prédica recogida en el mismo del principio de territorialidad, como característico de la actuación de las Comunidades Autónomas. En concreto, interesa saber si dicho principio excluye toda posible actuación de las mismas más allá de las fronteras nacionales.

c) *El alcance del principio de territorialidad en el artículo 148.*

Debe advertirse, ya desde un primer instante, que la proclamación, en el artículo 148 de la Constitución, del principio de territorialidad como caracterizador de la actuación de las Comunidades Autónomas, es consecuencia lógica de la naturaleza de las mismas en tanto que entes territoriales descentralizados. Al mismo tiempo, conviene precisar que dicho principio ha de ser matizado y concretado en una compleja casuística, respetuosa con la finalidad de las reglas constitucionales de atribución de competencias, de tal forma que no vacíe el contenido de las mismas (25).

Particularmente ilustrativo resultará a estos efectos el análisis del artículo 148.1.18, donde se dispone que:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.»

---

(24) Vid. A. REMIRO BROTONS, *Acción exterior*, op. cit., pág. 235.

(25) En este sentido, el Fundamento Jurídico 2.º de la STC 71/1982, de 30 de noviembre, dictada en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento vasco por la que se aprobaba el Estatuto del Consumidor, siendo ponente el Magistrado J. AROZAMENA SIERRA, señala que *las reglas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer —cuando no puedan aplicarse conjuntamente— tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución.*

No parece oportuno seguir sosteniendo, como ha venido haciéndose hasta el presente (26), una interpretación tan expansiva del precepto que impida a las Comunidades Autónomas el desarrollo de toda actividad de promoción de su oferta turística más allá de sus límites territoriales. Máxime cuando, como ha demostrado la práctica cotidiana, esa promoción turística se limita, las más de las veces, a un simple despliegue publicitario.

Considero mucho más eficaz, y más efectiva en la práctica, una interpretación de este artículo que distinga entre las dos actividades a que el mismo hace referencia, *promoción* y *ordenación* del turismo, limitando la referencia territorial a la segunda de las mismas. Interpretación, por otra parte, ya apuntada en nuestro Derecho por el artículo 10.9 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en el cual, y en relación con las materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma tendría competencia, incluye:

«Fomento y promoción del turismo. Ordenación del turismo en su ámbito territorial.»

Interpretación asimismo defendida por el Magistrado AROZAMENA SIERRA, en el voto particular que formulara a la STC 125/1984, de 20 de diciembre, en el cual sostenía que *la actividad de fomento o de promoción no tiene por lo general el riguroso límite territorial, que es inherente a la actividad de ordenación* (27). Lo que no impedirá afirmar que la actividad promocional desarrollada por el Estado no excluye, antes bien, recoge en su seno, la oferta turística propia de cada una de las Comunidades Autónomas.

---

(26) Por ejemplo, en los artículos 9.3 del RD 2115/1978, de 26 de julio, por el que se transferían competencias en materia de turismo —y téngase presente que no es este el momento oportuno de entrar a analizar la eficacia y alcance de los Decretos de transferencias, traídos a colación a título meramente ilustrativo— a la Comunidad Autónoma catalana; 9.2 del RD 2488/1978, de 25 de agosto, para el País Vasco; 6.2 del RD 212/1979, de 26 de enero, para Galicia; 21.2 del RD 298/1979, de la misma fecha, para Aragón, y, en fin, 26.2 del RD 2245/1979, de 7 de noviembre, para las Islas Baleares, se reserva para la exclusiva competencia del Estado *toda la actividad de promoción turística en o para países extranjeros*. Postura ésta que ha reiterado el artículo 1 del RD 672/1985, de 19 de abril, que ha sido objeto de un conflicto de competencias, en el momento de escribir estas líneas todavía pendiente de Sentencia, ante el Tribunal Constitucional, relativo a la promoción exterior del turismo, al afirmar que *corresponde al Estado la promoción exterior del turismo hacia España*.

(27) En la Sentencia el Tribunal resolvía varios conflictos positivos de competencias, promovidos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia y Canarias, contra el RD 2288/1983, de 27 de julio, por el que se creaba la clasificación hotelera *recomendados por su calidad*, entendiéndose el Tribunal que la competencia debatida correspondía a las Comunidades Autónomas en su territorio.

Dicha interpretación viene, además, a enmarcarse en la línea de la Sentencia italiana de 22 de mayo de 1987, donde se ponía el acento en el elemento finalista, exigiéndose así que la actividad promocional había de coadyuvar *al desarrollo económico, social y cultural en el territorio del ente local* (28). De esta forma, lo que deberá reflejarse en el territorio regional serán los resultados prácticos de la actividad promocional, tesis ésta mucho más operativa en un campo como el del turismo, en el que de lo que se trata es de incrementar, cuantitativa o cualitativamente, la demanda no sólo interior, sino fundamentalmente exterior.

El examen de este supuesto concreto pretendía tan sólo poner de manifiesto la necesidad de proceder a diferenciar campos, a concretar los límites de la intervención administrativa en cada uno de los casos, subrayando el hecho de que lo internacional no es una materia claramente definida, no es un título competencial, sino un ámbito de actuación.

d) *Conclusiones en torno al régimen constitucional de las relaciones internacionales.*

De la lectura conjunta de las tres referencias constitucionales aquí analizadas pueden extraerse algunas consecuencias acerca de la disciplina constitucional de las relaciones internacionales, que juzgo de interés para el análisis de la Sentencia 137/1989, de 20 de julio.

En primer lugar, parece evidente que los preceptos constitucionales referidos vedan, en todo caso, a las Comunidades Autónomas cualquier tipo de actividad exterior que tenga reflejo en la firma de un Tratado internacional, entendiéndose por tal, con REMIRO BROTONS, *cualquier acuerdo entre sujetos del Derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos* según las reglas del mismo (29). Y ello por cuanto el Derecho internacional remite, para la determinación de sus propios sujetos, a las reglas constitucionales de atribución de personalidad en el plano internacional, siendo así que de la lectura conjunta de los artículos 149.1.3 y 93 y ss. se deduce

---

(28) Vid. *supra*, II.

(29) Vid. A. REMIRO BROTONS, «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», en *1 Semana de Cuestiones Internacionales*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1983, pág. 117.

claramente que el único titular de la personalidad jurídica exterior es el Estado, a quien se atribuye en consecuencia el *ius ad tractatum*.

Pero esta primera consideración no agota los supuestos de actuación internacional. Antes al contrario, existen multitud de casos en los que una actividad desarrollada más allá de las fronteras nacionales no se traducirá, necesariamente, en la firma de un Tratado internacional del que deriven obligaciones exigibles, desde luego, para las partes del mismo.

Así sucederá, por ejemplo, en aquellos casos en los que se produzca un mero intercambio de informaciones, de experiencias y de conocimientos en torno a una materia, tanto más cuanto que puede entenderse que, en estos casos, de lo que se trata es de acarrear datos que permitan acercarse más al objetivo de la eficacia en el actuar administrativo.

En consecuencia, es preciso proceder a una distinción de los diferentes supuestos de acción exterior de las Comunidades Autónomas, toda vez que, a mi juicio, no todos ellos merecerán una reprobación genérica. De lo que se trata es de perfilar el significado de las diferentes expresiones constitucionales, a fin de resolver aquellos casos verdaderamente conflictivos, que en la materia que nos ocupa entiendo que pueden reconducirse al deseo de evitar el surgimiento de tantas diplomacias paralelas a la del Estado como Comunidades Autónomas existen, para lo que entiendo mucho más preciso y operativo en la práctica reconducir el núcleo del concepto de relaciones internacionales a la noción de política exterior.

## 2. *Las referencias estatutarias*

Pero lo internacional puede ser objeto de una doble aproximación. De una parte, como un ámbito de actuación, como una esfera debatida de proyección de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero también como origen de una normativa que puede afectar al entero orden constitucional de reparto de las mismas.

En este sentido conviene advertir, no obstante lo dicho en relación con la atribución al Estado de competencias exclusivas para la negociación, firma y garantía de la ejecución de los Tratados, que éstos no agotan con ello su eficacia. Antes bien, una de sus princi-

pales virtualidades en un Estado de estructura compleja es, precisamente, la de ser susceptibles de operar una redistribución de las competencias entre las diferentes Administraciones de ese Estado (30). Esta ha sido, precisamente, la óptica desde la que se ha abordado la materia en los Estatutos de Autonomía que contienen alguna previsión al respecto. Pues debe advertirse que no todos los Estatutos recogen en su articulado alusiones a la incidencia de los Tratados internacionales en sus competencias, pudiendo clasificarse los mismos en cuatro grandes grupos, en función de que prevean fórmulas de información y participación acerca de la negociación y firma de aquéllos (31):

1) Existe así un primer grupo que prevé la existencia de unos cauces de información ascendente —reconociendo el derecho de instar al Estado a la negociación de ciertas clases de Tratados— y descendente (32).

2) Un segundo grupo únicamente hace referencia al derecho de instancia. Se trata, además, de regiones con una alta tasa histórica de emigración (33).

3) En tercer lugar, aquellos Estatutos que contemplan tan sólo la existencia de un cauce de información descendente (34).

4) Por último, hallamos otros Estatutos que no contienen referencia alguna a la incidencia que puedan tener los Acuerdos internacionales suscritos por el Estado en su esfera de competencias (35).

Debe advertirse, no obstante, y en relación con este deber/derecho de información, que el fundamento del mismo se encuentra en la propia estructura del Estado, por lo que constituye un trámite interno cuyo cumplimiento para nada afecta a la eficacia obligacional de los Acuerdos negociados o en curso de negociación (36). Mat-

(30) Recordar en este sentido las brillantes palabras de S. MUÑOZ MACHADO, en *Derecho público*, op. cit., págs. 475 y ss.

(31) Vid. A. REMIRO BROTONS, *Acción exterior*, pág. 238.

(32) Vid. artículos 23 Estatuto de Autonomía de Andalucía, 40 Estatuto de Aragón, 82 Asturias, 20.3 y 20.5 País Vasco y 27.3 y 27.5 Cataluña.

(33) Artículos 8.2 Estatuto de Autonomía de Baleares, 6.2 del de Cantabria, 7.2 de Castilla-La Mancha, 6.2 del de León, 3.3 Estatuto de Autonomía de Extremadura y 7.2 del de Galicia.

(34) Artículos 37 del Estatuto de Autonomía para Canarias y 33.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid; artículos 12.2, segundo párrafo, del Estatuto de Murcia y 68 de la Ley Orgánica de Reforma y Amcioramiento del Fuero de Navarra.

(35) Es el caso de los Estatutos de Valencia y La Rioja.

(36) Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público*, op. cit., pág. 477. Igualmente, E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo*, op. cit., pág. 112. Por su parte, la STC 44/1982, de

zación que nos sirve para aclarar el papel que las Comunidades Autónomas están llamadas a jugar en el proceso de formación de la voluntad del Estado para obligarse en el plano internacional por medio de Tratados.

En consecuencia, hemos de afirmar que los Estatutos de Autonomía, a excepción de lo dispuesto en el artículo 9.2 del balear, han considerado lo internacional, más que como un ámbito de actuación, como un posible origen de recorte de competencias, para lo que han erigido una serie de cláusulas de salvaguardia a las que hemos hecho aquí una rápida alusión.

### 3. *Algunos ejemplos de la legislación ordinaria*

El tercer plano normativo desde el que puede contrastarse la conveniencia de distinguir los diferentes supuestos de acción exterior es, teniendo siempre presente la referencia constitucional, el de la legislación ordinaria. Cuatro ejemplos bastarán para demostrar que el legislador ordinario ha entendido que, más allá del servicio a los intereses generales de la nación, conviene abrir vías que faciliten la proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas, aunque sólo sea para evitar la posible atrofia del sistema.

Los ejemplos aquí citados —que hacen referencia a la sanidad, a la legislación de protección del patrimonio histórico, a lo universitario y a la apelación al crédito exterior— pretenden poner de relieve cómo, aun siendo conveniente defender un concepto amplio de política exterior, en el que se incluyan los aspectos sociales y económicos, y no simplemente políticos, o de relación diplomática entre Estados, ese concepto no ha de ser omnicomprensivo, no ha de absorber la totalidad de la actuación internacional de los poderes públicos.

El primero de estos ejemplos viene dado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyo artículo 38.1, que abre el Título II, en el que se hace referencia a las competencias de las dis-

---

8 de julio, señala, respecto de la cláusula de ejecución por parte de las Comunidades Autónomas, que *ésta es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los Tratados de que es parte.*

tintas Administraciones públicas en materia sanitaria, se dispone que:

«Son competencia exclusiva del Estado la sanidad exterior y las relaciones exteriores y acuerdos sanitarios internacionales» (37).

Punto de partida conveniente y positivo, pues si loable es que exista cooperación entre toda clase de establecimientos sanitarios, entre profesionales de la medicina, no lo es menos que dicha cooperación no se realice tanto desde la competitividad como desde la búsqueda de la efectividad del derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 43.1 de la Constitución, y cuya consecución efectiva no puede quedar al albur de la mayor o menor presteza o dinamismo de los responsables de sanidad de cada Comunidad Autónoma.

Dicho lo cual, ha de advertirse que este principio no deberá impedir a las Regiones añadir un *plus* de protección de la salud, a través de la posible cooperación entre entes territoriales descentralizados de diferentes Estados, particularmente en el caso de las Regiones fronterizas, máxime si se entiende que dicha cooperación no es conceptualmente encuadrable dentro del marco de las relaciones internacionales, sino que supone una especificación de las relaciones de buena vecindad. Tampoco deberá impedir, más allá del supuesto de aquellas Regiones que compartan una frontera común, la cooperación en momentos determinados, para supuestos concretos, bien sea a través del intercambio de información, o mediante la prestación de ciertos servicios de los que se pueda carecer en los establecimientos sanitarios del Servicio de Salud de la Comunidad correspondiente, siempre y cuando ello no comporte la asunción de obligaciones inmediatamente exigibles de acuerdo con las reglas del Derecho internacional.

Corresponde así al Estado marcar las líneas maestras, los cauces por los que ha de discurrir la acción administrativa encaminada a la plena efectividad del derecho a la protección de la salud. Y la

---

(37) Téngase presente que el artículo 149.1.16 CE atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de *sanidad exterior*, debiendo entenderse incluidas en este título competencial, a tenor de la definición dada por el artículo 38.2 de la Ley General de Sanidad, todas aquellas actividades *que se realicen en materia de vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros*.

razón de que ello sea así debe buscarse en el hecho de que la consecución de la misma constituye un medio de mejora de la calidad de vida, que constituye, artículo 45.2 de la Constitución, un objetivo de la política social y económica. Pero, siempre desde el respeto a dichas líneas maestras, es conveniente desarrollar actuaciones concretas encaminadas a facilitar la realización de este objetivo, lo que constituirá el campo de intervención de las Comunidades Autónomas.

Un segundo ejemplo lo suministra el artículo 2.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español:

«A la Administración del Estado compete igualmente la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, la recuperación de tales bienes cuando hubiesen sido ilícitamente exportados y el intercambio, respecto de los mismos, de información cultural, técnica y científica con los demás y con los Organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, número 3, de la Constitución. Las demás Administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado.»

En este precepto parece reconocerse, abiertamente, la posibilidad de que exista una esfera de actuación exterior de las Comunidades Autónomas que no interfiera en las relaciones internacionales del Estado. Actuación exterior que puede consistir, en el supuesto a que alude el artículo, bien en el mero intercambio de información o de fondos con una entidad cultural extranjera, bien en acudir a una subasta, que se desarrolle fuera de nuestras fronteras, y pujar por un bien integrante del patrimonio histórico español que se desee recuperar, pues en tal caso la Comunidad Autónoma, o el órgano de la misma que intervenga, no lo hará en su calidad de poder público, ni pretenderá deducir de su actuación un estatuto jurídico internacional, sometiendo su actuación a las reglas que disciplinan el tráfico jurídico privado.

Así, pues, debe entenderse que el legislador estatal, a la hora de ejercer la competencia recogida en el artículo 149.1.28, *defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación*, recaba la colaboración de todas cuantas

Administraciones puedan cooperar a tal fin, puesto que la defensa contra la exportación y contra la expoliación incluye, claro está, la recuperación del patrimonio que sea objeto de las prácticas ilícitas a que alude el artículo 2.3 de la Ley del Patrimonio Histórico.

Siguiendo en esta línea de distinción entre los supuestos de hecho, en función de su idoneidad para afectar a las relaciones internacionales del Estado, entendida fundamentalmente como política exterior, traemos ahora a colación el artículo 3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, donde el legislador ha entendido que la autonomía universitaria incluye:

«El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.»

Parece insoslayable la necesidad de potenciar el intercambio de experiencias entre los miembros de una *comunidad científica* que, como ha subrayado recientemente el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *es un cuerpo extenso, normalmente supranacional, si no se trata de ciencias con fuerte condicionamiento nacional (Derecho, Historia, Lengua), y aun así la supranacionalidad es una marca de autenticidad insoslayable* (38). Deberá intentarse por ello reducir al máximo las trabas burocráticas que puedan frenar el libre flujo de la cultura.

Lo que no impedirá, claro está, establecer límites en aquellos supuestos en los que convenga la existencia de una actuación coordinada en la esfera nacional, por incidir en el ejercicio de las profesiones tituladas, cuyo régimen jurídico ha de establecerse, artículo 36 CE, por ley. Ello justifica el que la Norma Suprema, artículo 149.1.30, atribuya al Estado la competencia exclusiva en materia de *títulos académicos*, debiendo entenderse que la misma incluye no sólo la expedición de los mismos, sino también la homologación de los títulos extranjeros. Consecuentemente con esta interpretación, el artículo 32.2 de la Ley de Reforma Universitaria ha dispuesto que:

«El Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regulará las condiciones de homologación de títulos extranjeros.»

---

(38) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La autonomía universitaria*, núm. 117 de esta REVISTA, pág. 18.

Encontramos aquí un nuevo ejemplo que nos muestra cómo, allí donde se entiende que es conveniente, se facilita la cooperación, el intercambio, siempre con unos límites tasados y definidos, pero intentando en todo momento no obturar los cauces que permitan el desarrollo de un actuar administrativo más eficaz.

Y finalmente, cuarto y último supuesto, el de las actividades crediticias en el mercado internacional. En este campo, el legislador ha entendido que el artículo 157.1 de la Constitución (39) incluiría también el producto de las operaciones de crédito realizadas en el exterior. En concreto, el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha dispuesto el siguiente régimen:

«Para concertar operaciones de crédito en el extranjero (...) las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.»

Sin perjuicio de señalar que la exigencia de previa autorización del Estado se caracteriza aquí como una técnica de coordinación y de control del endeudamiento exterior, puesta en manos de quien ha de preservar el equilibrio económico interno y externo (40), interesa resaltar ahora lo que de positivo tiene este sistema al suponer un contrapeso de intereses que permite la coordinación de actividades. De esta forma, mientras que por una parte se facilita que las Comunidades Autónomas puedan acudir al crédito exterior para captar pasivo, por otra se asegura que ello no redunde en un perjuicio de los intereses generales, cuya tutela tiene atribuida la Administración del Estado.

#### 4. *Una fórmula válida: la noción de política exterior*

Quede así, como reflexión última de este breve repaso al tratamiento jurídico que el Derecho español dispensa a las actuaciones

---

(39) Artículo 157.1 de la Constitución: *los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: e) El producto de las operaciones de crédito.*

(40) En este sentido, la STC 57/1983, de 28 de junio, por la que se resolvía un conflicto de competencias en torno al régimen de control del endeudamiento de las Corporaciones Locales que preveía el entonces vigente RD 3250/1976, entenderá que *ha de atribuirse a la autoridad que tiene la responsabilidad del equilibrio económico la competencia para autorizar o no una operación de crédito que puede superar el techo normal de endeudamiento.*

exteriores de las Comunidades Autónomas, la conveniencia de deslindar supuestos, propugnando la reconducción de los términos del debate a la noción de política exterior. Tanto más cuanto que, una vez afirmada la imposibilidad de que las Comunidades lleguen a suscribir válidamente Acuerdos de los que dimanen obligaciones exigibles, desde luego, conforme a las reglas del Derecho internacional, toda vez que carecen de personalidad jurídica internacional, surge la necesidad de concretar cuáles sean los ámbitos verdaderamente conflictivos, aquellos en los que puede plantearse una auténtica colisión de intervenciones que es preciso integrar, lo que nos conduce, como ya se ha puesto de manifiesto, a la búsqueda de fórmulas que impidan la aparición de *diplomacias paralelas* que puedan poner en peligro la unidad de acción exterior, cuya dirección y salvaguardia corresponde a los órganos centrales del Estado.

En todo caso, convendrá no olvidar tampoco la naturaleza política de las Comunidades Autónomas. Y sirva esto como mera llamada de atención a la hora de perfilar los contornos, siempre difíciles y huidizos, de lo internacional. Puesto que, aun cuando afirmemos que los términos del debate han de trasladarse, al igual que hemos visto que ocurría en el ordenamiento italiano, al concepto de política exterior, esto no nos autoriza a olvidar que no solamente existe una actividad esencialmente administrativa de las Comunidades Autónomas que puede tener relevancia internacional, sino que éstas, en tanto que gozan de autonomía política, pueden tomar postura sobre cuestiones que van más allá de su esfera de competencias, sin que eso signifique, necesariamente, una invasión de la esfera competencial del Estado.

Bien que con un carácter muy marginal, y expresando siempre opiniones generalmente compartidas, propugnando la defensa de valores comunes al conjunto de una sociedad democrática, podemos encontrar ya en la vida política de nuestro país una serie de acuerdos que, no tomando forma normativa, lo que tal vez explique el hecho de que no hayan sido objeto de recurso, vienen a expresar el parecer del Parlamento territorial de una Comunidad Autónoma respecto de una serie de cuestiones a todas luces internacionales. Me estoy refiriendo, entre otras, a la *Resolución sobre el Referéndum celebrado en Uruguay el pasado día 30 de noviembre*, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento de Cataluña el 5 de diciembre de 1980; a la *Resolución 40/I del Parlamento de Cataluña sobre la Situación en Polonia*, que aprobara el Pleno de la

Cámara el 16 de diciembre de 1981; o, en fin, a la *Resolución 52/II del Parlamento de Cataluña sobre la discriminación racial en la República de Sudáfrica*, aprobada por la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana el 15 de octubre de 1985 (41).

Como hemos dicho, estas Resoluciones no han dado lugar al planteamiento de ningún conflicto, lo que no obsta para que exista ya algún pronunciamiento jurisprudencial expreso en torno a la eficacia real de las tomas de postura ideológicas en cuestiones internacionales. En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1987, enfrentada a un supuesto de hecho similar (42), advertirá que

«[el acuerdo] constituye sólo una postura ideológica respecto de tal cuestión, en realidad atinente tan sólo a los componentes de la Corporación que la han aprobado que, aunque discutible por su carácter subjetivo, es respetable, en cuanto manifestación de su parecer frente a quien puede hacer valer los derechos de España ante las potencias interesadas, decidiendo atenderlo o desatenderlo según los intereses nacionales afectados, lo que significa que ninguna invasión de competencias existe en cuanto a este particular acuerdo...».

Afirmación que viene a servir un doble propósito: por una parte, se delimita el verdadero alcance y la eficacia real que presentan las tomas de postura por parte de quien carece de competencia en la materia. Por otra, viene a proclamar el principio de que la simple aprobación de las mismas, sin emanación de posteriores actos de aplicación, no supone *eo ipso* el ejercicio de competencias ajenas, más específicamente, la intromisión en las relaciones internacionales del Estado, siendo necesario, para apreciar la vulneración de un título competencial, que la Administración pública proceda a llevar a cabo acciones en función de esa concreta orientación política.

Valga esta referencia para, poniendo de manifiesto, una vez más,

(41) La referencia de las mismas, en F. PAU I VALLS, *Agermanament*, págs. 204 y 205, donde recoge algún otro ejemplo.

(42) En el caso se trataba de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Baracaldo, de 27 de octubre de 1983, en el que la Corporación tomaba postura acerca de la instalación de determinados misiles en Europa.

la complejidad de la materia, resaltar la conveniencia de optar por la cooperación, reduciendo el conflicto a aquellos supuestos en los que la integración no sea posible, a aquellos casos en los que la idoneidad del acto para interferir en la dirección de la política exterior del Estado sea real y efectiva.

#### IV. LA SENTENCIA 137/1989, DE 20 DE JULIO

Hora es ya, tras estas reflexiones generales, de entrar a ver cuál es el parecer mayoritario del Tribunal Constitucional respecto de la posible proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas recogido en la Sentencia que comentamos. A tal fin, y teniendo siempre presente el relato de los hechos anteriormente realizado (43), será adecuado seguir la propia sistemática del Tribunal, exponiendo, en primer lugar, las alegaciones de las partes, o dicho de otro modo, los términos en que el debate se planteó ante el Pleno; para, a partir de estos términos, examinar la decisión de aquél. Por último, considero que merece un comentario detenido el voto particular con que cuenta la Sentencia.

##### 1. *Las alegaciones de las partes*

De la lectura de los antecedentes de la Sentencia se deduce claramente que dos son los puntos que centran la atención de las Administraciones en conflicto: en primer término, la determinación de la naturaleza jurídica del *Comunicado de colaboración* objeto del mismo y, en relación con ello, la calificación de su idoneidad para suponer una intromisión en las relaciones internacionales del Estado. Sirvan a este respecto las palabras del propio Tribunal para tener una idea clara de la ligazón argumental de las alegaciones del Abogado del Estado y del Letrado de la Junta de Galicia:

«Es evidente que si los litigantes en este proceso discuten el alcance de la eficacia del Comunicado, ello obedece a que hacen depender de tal eficacia la existencia o inexistencia de la lesión del orden de com-

---

(43) Vid. *supra*, I.

petencias producida por el Comunicado en cuestión» (F. J. 2.º).

Respecto del primero de los puntos, la naturaleza jurídica, obligacional o no, del *Comunicado de colaboración*, para el Abogado del Estado, ha de deducirse, siguiendo lo dispuesto en el artículo 1281 del Código civil, *del sentido literal de sus cláusulas*, siendo así que en el mismo se contiene *lo convenido* entre las partes, razón por la que, siempre a juicio del Abogado del Estado, procede calificarlo como un auténtico Convenio internacional. A mayor abundamiento, la determinación de las propuestas en que se concretaría la colaboración en materia ambiental entre la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente —recuérdese, *propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la administración del medio ambiente en Galicia y propuesta para planificación de abastecimiento y saneamiento para cinco sistemas de rías en Galicia*— demostraría que se habría definido el contenido de los estudios objeto del contrato, *pudiéndose así venir en conocimiento del mismo y de la intención o voluntad de los contratantes*. Una advertencia debe hacerse respecto de la postura del Abogado del Estado: la misma parte de considerar, ya desde un primer momento, el carácter obligacional del *Comunicado*, puesto que el precepto a que hace mención abre el Capítulo IV del Título II del Libro IV del Código civil, consagrada a las reglas de interpretación de los contratos.

A su vez, el Letrado de la Junta de Galicia, con apoyatura en el tenor en que está redactado el *Comunicado*, estima que éste constituiría *un mero marco o precisión para una «colaboración»* que habría de instrumentarse por medio de la firma de los oportunos contratos:

«El “Comunicado” supone una simple actividad de promoción dirigida a la consecución de determinados fines ambientales, careciendo de fuerza vinculante independientemente de la “oferta” y el “contrato” subsiguiente a la misma. Lo que hay es una promoción autonómica de la cooperación danesa con una empresa privada española en orden a la solución de los problemas de medio ambiente que tiene Galicia, muy similares a los existentes en Dinamarca hace algunos años.»

Afirmación que parte, como ya hemos señalado, de los términos literales utilizados por el *Comunicado*, que parece dar cuenta de los términos de las conversaciones entre las partes. De tal suerte, que éste recogería simplemente la voluntad de cooperación entre las mismas en lo que respecta a la protección ambiental. Fórmula ésta que nos remite a lo que el Derecho internacional viene conociendo como *gentlemen's agreements*, carentes, por su propia definición, de coercibilidad jurídica (44).

Respecto del segundo de los puntos en disputa, la idoneidad del *Comunicado* para incidir en la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.3 del texto constitucional, las argumentaciones de las partes dependerán, por un lado, de la caracterización jurídica que hayan hecho de aquél y, por otro, del mayor o menor alcance que otorguen a la expresión *relaciones internacionales* del citado precepto. Así, el Abogado del Estado entenderá que

«... el concepto de “relaciones internacionales” no puede circunscribirse a una pura relación política interestatal, sino que integra las múltiples actividades sociales, económicas, políticas y de tutela de los intereses de sus súbditos, ya sean éstos personas físicas o jurídicas, que desempeñan los respectivos Estados».

Para, después de precisar el alcance de las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de Galicia en relación con la formación de la voluntad del Estado para obligarse a través de Tratados, concluir que la Comunidad Autónoma no puede *asumir (ninguna clase de) compromisos internacionales*.

Postura ésta de la que discrepa el Letrado de la Junta de Galicia, quien postula, frente a lo que entiende una consideración expansiva del título competencial referido a las relaciones internacionales, que implicaría la subsunción en éste *de cualquier medida o actuación que tuviera alguna incidencia, aun lejana, en el ámbito exterior*,

«... una interpretación flexible del término “relaciones internacionales” del artículo 149.1.3 de la CE y la adecuada participación de los “poderes autónomos” (...) en la planificación y desarrollo de la acción exterior del Estado».

(44) Cfr. J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Lecciones*, op. cit., pág. 110.

Estos son, por tanto, los términos en que las partes van a expresar sus posiciones respecto del alcance del *Comunicado* para suponer una vulneración del título competencial que se encuentra en el origen del conflicto; el relativo a las relaciones internacionales. A continuación veremos cuál es el alcance que el Tribunal reconoce al mismo y, en consecuencia, la consideración que le merece el citado Comunicado como acto idóneo para incidir en la referida competencia.

## 2. *El parecer mayoritario del Tribunal*

Tal y como ya anticipáramos al inicio de estas páginas, el Tribunal va a resolver el conflicto recogiendo, en lo fundamental, las tesis defendidas por la representación del Gobierno central. Con ello no hace sino ahondar en lo que viene siendo una línea jurisprudencial continuada, a tenor de la cual el Tribunal entiende que, allí donde existe una componente internacional, aun en el supuesto de que se trate del ejercicio de materias cuya competencia está atribuida a las Comunidades Autónomas, prima el título competencial del Estado relativo a las relaciones internacionales.

Así viene a demostrarlo, por ejemplo, la Sentencia 44/1982, de 8 de julio, por la que se resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno a raíz de la promulgación, por parte del Gobierno vasco, del Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, por el que se regulaba la concesión de determinadas emisoras de frecuencia modulada. En este caso, y tras advertir acerca de la componente internacional que el supuesto presentaba —recuérdese a este respecto el Convenio de Ginebra de 22 de noviembre de 1975—, concluirá:

«Es obvio que esta dimensión internacional es factor primordial para la atribución al Estado de la competencia sobre asignación de frecuencias y potencias» (F. J. 4.º).

Toda vez que

«... en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin límite alguno...» (F. J. 4.º).

Por su parte, en la Sentencia 154/1985, de 12 de noviembre, el Tribunal matizará un tanto la taxatividad de este criterio, ya que si bien en un principio sostendrá que es suficiente con que medie relación entre una Comunidad Autónoma y un poder público extranjero para que pueda considerarse vulnerada la competencia estatal exclusiva respecto de las relaciones internacionales:

«Si se tratase de centros colaboradores o habilitados fuera de España, su creación o habilitación requeriría una relación entre la Comunidad Gallega y un Poder Público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, reconocida en el artículo 149.1.3 de la Constitución» (F. J. 5.º),

más adelante precisará que la Comunidad Autónoma ha de actuar, asimismo, en su calidad de poder público:

«En cuanto esta aplicación [de las enseñanzas del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia a personas residentes fuera de Galicia] supone un ejercicio de poder público fuera del territorio comunitario, no correspondiente a Galicia, debiendo declararse a favor del Estado cuando se aplica fuera de España...» (F. J. 7.º).

Tal vez hubiera sido más adecuado partir del principio de que a las Comunidades Autónomas les está vedado el realizar actuaciones en el plano exterior en su calidad de poder público si de las mismas pretenden deducir un estatuto jurídico internacional, bien sea asumiendo obligaciones que puedan comprometer la responsabilidad del Estado, bien efectuando declaraciones o manteniendo contactos que puedan prejuzgar, en una determinada dirección, la política exterior de la nación.

Esta tesis, cuya aplicabilidad al Derecho español he tratado de poner de manifiesto a lo largo del presente trabajo, va a ser nuevamente rechazada por la Sentencia de 20 de julio de este año, al afirmar el Tribunal que:

«Poco importa aquí que el Acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado» (F. J. 5.º, *in fine*).

Afirmación que, tanto por su rotundidad como por su ubicación sistemática —pues cierra los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia—, parece dar a entender que el Pleno ha procedido a determinar, de un modo claro y preciso, cuál es la verdadera naturaleza del *Comunicado de colaboración*. Pero es lo cierto que, una vez más, nuestro Tribunal ha operado, al igual que hemos visto que hacía en los supuestos anteriormente citados, una generalización de lo internacional, atribuyendo en bloque su gestión a los órganos centrales del Estado.

Y ello aun a pesar de que el Tribunal inicie su argumentación exponiendo un esquema discursivo lógico y ambicioso:

«Es obligado determinar el contenido preciso del *Comunicado* objeto del conflicto suscitado por el Gobierno de la Nación y de los actos que en su preparación y desenvolvimiento se han producido, antes de analizar su naturaleza y alcance, cuestión ésta, a su vez, previa al enjuiciamiento propiamente dicho de tal *Comunicado* desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad» (F. J. 1.º).

Nuestra esperanza de que ello sea así se ve pronto frustrada, ya que, tras un relato pormenorizado de los hechos —que hemos reproducido, en lo sustancial, en este comentario (45)—, el análisis de la *naturaleza y alcance* del *Comunicado* causa del conflicto se limitará a concluir lo que debería haber sido objeto de un pormenorizado estudio, a saber:

---

(45) Vid. *supra*, I.

«Queda claro, pues, que hubo un acuerdo, convenio o pacto entre un Departamento de la Junta de Galicia y una dependencia gubernamental del reino de Dinamarca» (F. J. 2.º).

Lo que supone una petición de principio, tanto más peligrosa cuanto que el propio Tribunal afirmará, taxativamente, que

«... el constituyente —en un precepto de alcance perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios— ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales» (F. J. 3.º).

Conclusión ésta que, dada su gravedad, hubiera exigido, reitero una vez más, un pormenorizado análisis de la naturaleza y alcance del Comunicado, que el Tribunal renuncia a efectuar, puesto que entiende que

«... la existencia o inexistencia de la supuesta vulneración no se halla subordinada a la eficacia real del acto que la ocasiona, sino a la conexión necesaria entre el acto y el ejercicio de una competencia cuya titularidad reclama para sí el promotor del proceso constitucional» (F. J. 4.º).

Siendo así que, para constatar la existencia efectiva de la *conexión necesaria* entre el acto —en el caso que nos ocupa, la firma del Comunicado— y el *ejercicio de la competencia* —la relativa a las relaciones internacionales— cuya titularidad se reclama, el Tribunal hubiera debido, en primer lugar, proceder a caracterizar uno y otra. Caracterización que, si en el caso de aquél no se produce con toda la precisión que hubiera sido deseable, en relación con la competencia entiendo que la misma se aborda desde una perspectiva a todas luces distorsionadora:

«La cuestión es (...) la de si el título competencial contenido en el artículo 149.1.3 de la CE elimina de raíz cualquier forma de *ius contrahendi* de los entes autonómicos» (F. J. 3.º).

Por cuanto, como hemos tratado de demostrar aquí, el ejercicio del *ius ad tractatum* supone una modalidad de acción exterior de los poderes públicos. La más importante, cierto es, en tanto que constituye un correlato de la atribución de la personalidad jurídica internacional, e implica la asunción de obligaciones que pueden ser exigidas a través de las reglas que disciplinan el Derecho internacional; pero no la única, puesto que no excluye otras posibles actuaciones con relevancia internacional, de las que no deriva dicha asunción de obligaciones.

De esta forma, el Tribunal Constitucional, al utilizar un concepto de relaciones internacionales, a un mismo tiempo expansivo —pues incluye en su seno cualquier supuesto con proyección exterior— y reductivo —ya que entiende que toda actividad llevada a cabo en el exterior se traduce en una efectiva derivación de obligaciones—, llega a la conclusión de que el *Comunicado* constituye una injerencia en el título competencial recogido en el artículo 149.1.3 de nuestra Magna Carta.

Sería deseable que el Tribunal huyera de este tipo de generalizaciones y, partiendo de la presunción de constitucionalidad del actuar administrativo, perfilara con claridad aquellos supuestos en los que, de un modo diáfano y efectivo, se produce el ejercicio de una materia excluida de su esfera de competencias.

### 3. *El voto particular discrepante*

Frente a este concepto globalizante y expansivo de las *relaciones internacionales*, los firmantes del voto particular —recuerdo que se trata de los Magistrados DÍAZ-EIMIL (autor del mismo), TOMÁS Y VALIENTE, DE LA VEGA BENAYAS y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER— van a sostener una noción idéntica, en lo sustancial, a la que hemos venido defendiendo a lo largo de estas páginas.

Particularmente significativa resulta, en este sentido, la lectura del párrafo primero del voto particular, en el que se contienen las premisas de que parten los Magistrados discrepantes:

«La Sentencia aprobada por la mayoría se apoya en un concepto (...) tan rígido y expansivo, del título competencial del artículo 149.1.3 de la Constitución, que

conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género de distintos Estados, especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario europeo, en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones.»

Tres son, en consecuencia, los argumentos fundamentales utilizados por los Magistrados discrepantes para negar que, en el caso concreto que la Sentencia resuelve, exista una actuación encuadrable en el título competencial del artículo 149.1.3 de nuestra Constitución. Tres argumentos que parten de la conveniencia de reconducir el alcance de la expresión *relaciones internacionales* a sus justos límites:

a) En primer lugar, se niega que, de los términos literales en que está redactado el *Comunicado de colaboración*, se pueda deducir la asunción de obligaciones, inmediatas y actuales, por ninguna de las partes firmantes del mismo:

«En el presente conflicto —se afirma en el tercer párrafo del voto particular— se trata de un “comunicado de colaboración” de ayuda técnica, suscrito entre la Comunidad Autónoma gallega y la Dirección danesa del Medio Ambiente, cuya vaguedad e indeterminación hace muy difícil identificar la calificación jurídica que merece...»

Lo que no impide a los firmantes del voto particular negar su caracterización como Tratado internacional, que el sector mayoritario del Tribunal da por sentada, reconduciéndolo a un simple supuesto de actividad promocional o de fomento,

«... lo que no impide, por la conexión que tiene con el encargo de estudio sobre la planificación de abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de rías en Galicia, encomendado por Galicia a una empresa de nacionalidad española, que deba considerarse expresivo de una acción instrumental realizada en el ámbito de la contratación administrativa, resultando muy desproporcionado, y perturbador configurarlo como un tratado, convenio o pacto internacional en el que esté presente el ejercicio de la soberanía o afección de la política exterior del Estado».

Dicho de otro modo, lo que rechaza el voto particular es que, a través de la firma del *Comunicado*, la Comunidad Autónoma de Galicia pretenda deducir un estatuto jurídico internacional, supuesto éste que, como ya hemos visto, la Constitución excluye expresamente, al configurar la personalidad jurídica unitaria del Estado en el plano exterior.

b) Asimismo, afirma reiteradamente el voto particular que el *Comunicado* no supone *ejercicio de la soberanía*, ni *incide en la política exterior del Estado*, que constituiría el *verdadero núcleo duro* de las relaciones internacionales, reservado, en todo caso, a la competencia de los órganos centrales del Estado. Tesis ésta que considero muy atractiva y que propugna la adopción de un concepto de las mismas que sea, según palabras del Magistrado que formula el voto particular,

«... más conforme con el orden competencial diseñado por la Constitución y más cercano a la realidad actual de abrir espacios a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y Regiones, mediante fórmulas de colaboración y promoción que permitan, sin menoscabo alguno de la política exterior del Estado, potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riqueza regionales».

Pues la atribución a esos mismos órganos centrales del Estado de la conducción de las relaciones exteriores no excluye la realización de una serie de actividades promocionales o de fomento con relevancia internacional que tengan como objetivo final el desarro-

llo económico, social y cultural en el territorio de las Regiones. De esta forma, los Magistrados discrepantes parecen hacerse eco de la tesis sostenida por AROZAMENA SIERRA en el voto particular que formulara a la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, y según la cual *la actividad de fomento no tiene, por lo general, el riguroso límite territorial que es inherente a la actividad de ordenación.*

c) Y, finalmente, sostiene el voto particular que de las cláusulas contenidas en el Comunicado de colaboración no se deriva la puesta en juego de la responsabilidad internacional del Estado, considerando este dato en clara oposición a la opinión mayoritaria del Tribunal, según la cual *poco importa que el Acuerdo comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado*, como primordial a la hora de determinar la efectiva injerencia en el título competencial debatido.

El voto particular añade la conveniencia de facilitar *las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género, de distintos Estados, especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario europeo*, en una clara opción por la cooperación, que si bien es cierto que debe realizarse, esencialmente, en los foros internacionales específicamente constituidos al efecto, fundamentalmente el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas, esto no impide que quepa incentivar una colaboración más allá de esos marcos organizativos, siempre que sea posible. Que la integración europea debe hacerse dentro de las estructuras de las Comunidades, pues así lo hemos decidido, conscientemente, los ciudadanos de la Europa occidental, no significa la exclusión de ciertas actividades que puedan complementar este proceso.

A mi juicio, sería deseable que esta línea argumental se convirtiera en mayoritaria en el seno del propio Tribunal, por la gran potencialidad que presenta. Ciertamente requiere un estudio exhaustivo y concienzudo del supuesto de hecho, cierto que demanda una caracterización más concreta del término *relaciones internacionales* que la que hasta el momento se ha venido realizando, que sitúe en el centro del debate el concepto de *política exterior*, verdadero *núcleo duro*, indisponible, del mismo; pero no es menos cierto que esta opción, hoy minoritaria, parece más acorde con la «justicia del caso concreto», objetivo al que no sería deseable que renuncia-

ra, más allá de la defensa objetiva de la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

## V. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado de la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1989, de 20 de julio, podemos extraer algunas conclusiones finales, tanto en relación con el caso concreto como en torno al régimen general de la proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas en el Derecho público español:

1. A mi juicio, el *Comunicado de colaboración* suscrito por la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente no revestía entidad suficiente como para plantear el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. Sería aconsejable reservar al Tribunal exclusivamente la resolución de aquellos supuestos que no puedan ser integrados a través de vías no conflictivas. En este sentido se pronunciaba, para el caso concreto, el informe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuya opinión parece que hubiera sido deseable que prevaleciera.

2. El Tribunal, en la resolución del conflicto, hace uso de un concepto omnicompreensivo de las relaciones internacionales, a la par que entiende que toda actuación en el plano exterior ha de traducirse, necesariamente, en la firma de un Tratado internacional, es decir, en la asunción de obligaciones regidas por el Derecho internacional, lo que no siempre ha de ser así, como demuestra precisamente el propio *Comunicado de colaboración*.

3. Sería, asimismo, deseable optar por una definición del *núcleo duro* de las relaciones internacionales, constituido por la noción de política exterior. Solución no exenta, claro está, de una cierta vaguedad y que, en buena medida, nos aboca al casuismo, pero mucho más útil en la praxis administrativa que la que hasta la fecha ha venido ofreciendo el Tribunal Constitucional. Esta opción no significa desconocer la regulación constitucional de la acción exterior, puesto que, y recordando siempre que la voluntad de la ley prevalece sobre la voluntad del legislador, la aceptación de esta fór-

mula, aun cuando amplía considerablemente las posibilidades de actuación en la esfera internacional de las Comunidades Autónomas, no supone desconocer los límites que el Texto Fundamental impone, en todo caso, a las mismas, y que son susceptibles de reconducirse sustancialmente a la imposibilidad de desarrollar actividades que presupongan la posesión de la personalidad jurídica internacional (46).

Zaragoza, otoño de 1989

---

(46) Concluida la redacción del presente comentario, el Tribunal Constitucional dicta su Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, por la que resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña frente a la Orden de 26 de septiembre de 1984, del Ministerio de la Presidencia, por la que se regula el régimen de coproducción de películas. En ella, el Tribunal, en relación con la alegación por parte de la representación del Gobierno central del título competencial recogido en el artículo 149.1.3 de la Constitución, va a afirmar que *no hay nada en la Orden cuestionada que permita, en efecto, considerar que su contenido tenga relación, ni siquiera lejanamente, con lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.), ni tampoco, por otra parte, podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, impliquen por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» (FJ 8.º)*. Se apunta así una nueva línea jurisprudencial más a tono con la tesis propugnada por el voto particular presentado a la STC 137/1989, de 20 de julio, y aquí defendida. Es de desear que la misma se confirme y acabe informando la actuación del Tribunal en este ámbito.

# JURISPRUDENCIA

