

## STC 165/1994

**10/01/2005**

**Autor: Tribunal Constitucional.es**

**Categoría: española**

Número de referencia: 165/1994 ( SENTENCIA )

Referencia número: 165/1994

Tipo: SENTENCIA

Fecha de Aprobación: 26/5/1994

Publicación BOE: 19940625 [«BOE» núm. 151]

Sala: Pleno: Excmos. Sres. Rodríguez-Piñero, López, García-Mon, de la Vega, Díaz, Rodríguez, Gimeno, Gabaldón, de Mendizábal, González, Cruz y Viver.

Ponente: don Luis López Guerra

Número registro: 1501/1988

Recurso tipo: Conflicto positivo de competencia.

TEXTO DEL DICTAMEN

Extracto:

1. Como este Tribunal ha tenido oportunidad de afirmar en numerosas Sentencias, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional y estatutaria (STC 182/1988, y, posteriormente, SSTC 248/1988, 32/1993 y 167/1993) [F.J.2].

2. Se ha encomendado constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo

correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España [F.J.3].

3. En atención a la cesión del ejercicio de competencias efectuada por España de conformidad con el art. 93 C.E., de un lado y, de otro, a la estructura políticamente compleja del Estado que ha configurado nuestra Constitución, es evidente que las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que éstos entes llevan a cabo. Sin que quepa olvidar, de otra parte, que en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las Comunidades Autónomas pueden corresponder, «*ratione materiae*», la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (SSTC 258/1988 y 79/1992, entre otras) [F.J.4].

4. Aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «*relaciones internacionales*» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título [F.J.5].

5. Las «*relaciones internacionales*» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «*relaciones internacionales*» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones [F.J.5].

6. La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales [F.J.6].

Preámbulo:

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, y don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, y don Carles Viver Pi-Sunyer, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.501/88, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico. Ha comparecido el Letrado de la Comunidad Autónoma del País Vasco en representación del Gobierno de la misma, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

Antecedentes:

I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 7 de septiembre de 1988, el Abogado del Estado formalizó conflicto constitucional positivo de competencia frente a los siguientes preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril: a) el inciso del art. 4 que dice: «y en el que se encuadra su oficina en Bruselas»; b) el inciso del art. 23, párrafo primero, que dice: «y actuará como órgano de

relación y coordinación general con dichas Instituciones», y c) el apartado a) del art. 23 que dice «coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa».

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 C.E. respecto de los preceptos impugnados.

2. Expone el Abogado del Estado que los arts. 4 y 23 del Decreto citado regulan la organización y cometidos del «Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». Con arreglo al art. 4 se encuadra en ese Gabinete (integrado a su vez en el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco) «su oficina en Bruselas». Para definir las tareas del Gabinete, el art. 23 determina que «actuará como órgano de relación y coordinación general con dichas Instituciones europeas» (párrafo primero) y, enumera entre sus funciones la de «coordinar las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los Organismos Comunitarios y el Consejo de Europa» [apartado d)]. Requerido de incompetencia el Gobierno Vasco, el requerimiento fue desatendido.

3. Por razones de orden, dice el Abogado del Estado, entra primeramente a tratar del art. 23 del Decreto vasco. Se impugnan partes de él porque declaran que la Comunidad Autónoma Vasca pretende mantener relaciones directas con los «Organismos Comunitarios» y el «Consejo de Europa». Semejante pretensión vulnera el art. 149.1.3 C.E. que reserva al Estado la competencia sobre relaciones internacionales. Basta, dice el Abogado del Estado, partir de un dato evidente: la falta de carácter estatal de la Comunidad Autónoma Vasca. De las instituciones europeas es miembro el Reino de España, y no puede haber relaciones directas de las Instituciones Públicas Vascas con las instituciones europeas, sino sólo relaciones mediatas. La organización de las relaciones entre España y las instituciones europeas compete exclusivamente al Estado con arreglo al art. 149.1.3 C.E. Ninguna cláusula del E.A.P.V. permite entender que la Comunidad Autónoma pueda definir una política propia de relaciones con las instituciones europeas ni crear una organización para desarrollarla.

La representación permanente de España ante la Comunidad Europea está regulada por el Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, cuyo art. 1.2 establece que la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas «será el órgano acreditado con carácter representativo y de gestión por el Estado Español ante las Comunidades Europeas y asegurará la presencia de España en las instituciones y órganos dependientes de los mismos». Y su art. 2.3 dispone que «las comunicaciones oficiales de la representación permanente con la Administración española (añade el Abogado del Estado) todas las Administraciones Públicas Españolas se canalizarán obligatoriamente por el Embajador representante permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores». Y con arreglo al Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, compete a la Dirección General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria «la coordinación de la política comunitaria con los órganos y unidades de la Administración española en asuntos jurídicos y relaciones institucionales» (art. 5.1). «Administración española» (apunta el Abogado del Estado) engloba a todas las Administraciones Públicas Españolas. Lo mismo vale en líneas generales para el Consejo de Europa. La potestad orgánica de la Administración autónoma vasca está pues limitada por la existencia de una competencia constitucional del Estado, la del art. 149.1.3 C.E. La aceptación de que las Comunidades Autónomas puedan tener relaciones directas con las instituciones europeas implica admitir que les es lícito adoptar una política propia para ellas y una organización al margen del Servicio Exterior español, lo cual es incompatible con la reserva constitucional al Estado de la íntegra materia de las «relaciones internacionales». Ello sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones sobre las relaciones del Reino de España con las instituciones europeas, o de su eventual presencia específica dentro de la representación permanente española. Pero ello es distinto de la creación por el Gobierno Vasco de un órgano para coordinar las relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas. La existencia misma de esas relaciones vulneraría la competencia estatal del art. 149.1.3 C.E. No hay, o mejor, no puede ni debe haber, relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas. Por otra parte, la existencia de

esas relaciones es incompatible con el principio de territorialidad de las competencias vascas consagrado en el art. 20.6 E.A.P.V.

Continúa el Abogado del Estado manifestando que la parte impugnada del art. 4 viola el art. 149.1.3 C.E. en términos iguales y por las mismas razones expuestas. Pero además infringe frontalmente el art. 20.6 E.A.P.V. a la luz de la STC 154/1985. El art. 4 impugnado integra la «Oficina en Bruselas» dentro de un Departamento del Gobierno Vasco, convirtiéndola así en un órgano integrado en la Administración Pública Vasca. Y la competencia estatutaria organizativa derivada del art. 10.2 E.A.P.V. se entiende referida al ámbito territorial del País Vasco (20.6 E.A.P.V.). La Oficina de Bruselas desarrollaría pues funciones públicas: significa un ejercicio de poder autónomo e independiente de poder público fuera del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca. Lo que, según la STC 154/1985, supone el desbordamiento del factor espacial que limita la válida actuación de los poderes públicos vascos (20.6 E.A.P.V.) y la violación de la competencia estatal del art. 149.1.3 C.E. Por lo que suplica al Tribunal declare que la competencia controvertida corresponde al Estado, y que anule los preceptos o partes de preceptos que se impugnan.

4. Con fecha de 26 de octubre de 1988 presenta su escrito de alegaciones la representación del Gobierno Vasco. Comienza manifestando que la doctrina española se muestra unánime en considerar que del art. 149.1.3 C.E. no resulta un monopolio estatal absoluto en el tema relativo a las relaciones internacionales, y que es constitucionalmente posible que las Comunidades Autónomas asuman, al respecto, cierto protagonismo. En efecto, las «relaciones internacionales» no se constituyen como una materia con sustantividad peculiar y propia, sino como un ámbito, el «ámbito exterior», en que están presentes muchas materias englobadas en los arts. 148 y 149 C.E. La acción exterior ofrece multitud de aspectos que únicamente se distinguen de la actividad interior por la presencia de un elemento de extranjería. Dada la amplitud del concepto «relaciones internacionales» el monopolio estatal sobre las mismas provocaría una ruptura gravísima del equilibrio entre los principios de unidad y autonomía. Por ello, existen cauces de interpretación, adoptados por la doctrina, que

flexibilizan la literalidad del art. 149.1.3, evitando consecuencias constitucionalmente inaceptables.

Se ha propuesto así, por ejemplo, reducir el ámbito del art. 149.1.3 a los contenidos clásicos del *ius ad tractatum*, dirección de la política exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional. Los demás aspectos (entre ellos la participación en la formación de la voluntad exterior del Estado, y la ejecución interna de las obligaciones internacionales) quedarían a la disponibilidad estatutaria.

Otra perspectiva parte de la distinción entre acciones de neta proyección exterior y acciones interiores con cierta repercusión internacional, quedando éstas últimas fuera del concepto «relaciones internacionales» y rigiéndose, en lo que hace a su asignación competencial, en cuanto son manifestaciones del ejercicio de las competencias internas, por las reglas de distribución material constitucionales y estatutarias, sin que sea precisa una específica asunción por los Estatutos.

El Tribunal Constitucional ya ha tenido oportunidad de manifestar que la determinación del ente competente para la ejecución de los compromisos internacionales en el plano interno se rige por el sistema constitucional de reparto territorial del poder. La ejecución de los tratados internacionales se considera por el Tribunal Constitucional como una acción interna correspondiente al Estado o a las Comunidades Autónomas según la distribución constitucional y estatutaria de competencias.

En cuanto a la formación interna de la voluntad estatal internacional, en general la doctrina mantiene posiciones que, compaginando las indudables responsabilidades internacionales con la necesaria conservación del sistema interno de distribución competencial, propugnan la conversión de las posibles competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en un derecho a participar en la formación de las posiciones gubernamentales que van a sostenerse en la negociación internacional. En Derecho comparado son visibles técnicas a este fin: permitir a los entes autonómicos la elaboración de algún tipo de convenio o tratado, con el consentimiento del Estado aparato (art. 32.3 de la L.F.B.; art.

I, sección 7, de la Constitución de Estados Unidos); establecimiento de consultas e informes preceptivos; presencia activa de representantes de los entes autonómicos en delegaciones estatales negociadoras (art. 229.1 de la Constitución portuguesa; informes vinculantes de los entes autonómicos).

5. Otro cauce interpretativo de flexibilización del art. 149.1.3 consiste en diferenciar los conceptos «relaciones internacionales» y «relaciones con relevancia internacional», distinguiendo, por un lado, el establecimiento de relaciones internacionales en sentido propio que suponen al Estado como sujeto de Derecho internacional en sus relaciones con otros sujetos del ordenamiento internacional, y por otro, el desarrollo de actividades relativas a materias atribuidas a la competencia de las instancias autonómicas que tengan relevancia externa respecto del ordenamiento nacional, sin tener consecuencias o condicionamientos para el poder exterior del Estado. No es fácil separar los dos tipos de actividades (internacional en sentido propio y autonómico con relevancia exterior) pero pueden ponerse como ejemplo los siguientes:

a) Las relaciones de Derecho privado que pueden celebrarse entre los territorios, que darían lugar a acuerdos de cooperación para la gestión administrativa. Entre ellas se encontraría la cooperación transfronteriza a nivel regional y municipal, aceptada hoy como necesaria en el foro internacional.

b) Las visitas y contactos exteriores de las autoridades autonómicas. Dentro de este grupo se incluiría la práctica generalizada de todos los Estados compuestos de Europa de abrir oficinas o delegaciones, sin carácter de representación diplomática, ante la sede de las organizaciones supranacionales, incluidas las Comunidades Europeas. Incluso la Administración española ha interpretado el art. 149.1.3 de la Constitución en el sentido de aceptar una vertiente exterior de las Comunidades Autónomas, de la que los contactos exteriores directos serían su instrumento, como se desprende de la Carta de 31 de octubre de 1983 enviada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que el representante del Gobierno Vasco reproduce, y en que se establecían pautas de coordinación al respecto.



c) La actividad promocional en el exterior, quizá la actividad autonómica con relevancia exterior que menos se resisten a admitir los Estados, reconocida en Italia (Decreto Presidencial 616/1977) y en España en el Real Decreto 124/1988. Estas actividades de relación internacional son consustanciales al desarrollo del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sin que, por otro lado, tengan que suponer una usurpación o estorbo del poder del Estado ni poner en juego su responsabilidad internacional; sin que, por otra parte, sea necesaria una disposición constitucional o estatutaria que aluda específicamente a tales actividades de relevancia internacional.

Ello no obstante, se admite en el Derecho comparado y podría aceptarse en nuestro sistema constitucional una facultad de coordinación estatal encaminada a evitar fricciones o distorsiones, pero sin que tal coordinación sea entendida como un presupuesto para las actividades de las CC.AA.

6. La labor hermenéutica flexibilizadora del art. 149.1.3 responde a las necesidades de mantener el equilibrio entre unidad y autonomía que la Constitución ha establecido, y de dar cobertura jurídica a una práctica de acción exterior de las Comunidades Autónomas que se presenta irrefrenable en cuanto campo de proyección consustancial, hoy en día a una autonomía política real. Y obedece a un motivo propiciatorio: la integración en las Comunidades Europeas que, dadas sus características, supone una pérdida importante de competencias para las CC.AA. que exige la contraprestación de una participación realmente tal de éstas en la gestación y ejecución del derecho comunitario. En resumidas cuentas, la interpretación propuesta se basa en dos criterios hermenéuticos: el teleológico en cuanto persigue la finalidad constitucional de garantizar la armonía entre unidad y autonomía, y el sociológico, pues trata de compaginar el texto de la norma con el sentido de los conceptos que utiliza en el momento y realidad social en que se aplica.

Como conclusiones cabe fijar: a) La interpretación correcta del art. 149.1.3 C. E. debe permitir una presencia efectiva de las Comunidades Autónomas en las relaciones internacionales, tanto en su faceta interna como en una faceta propiamente exterior a través de acciones de relevancia internacional; b) Tal

posibilidad no requiere de una asignación específica en una norma del bloque de la constitucionalidad, al ser manifestación de la proyección con relevancia internacional, de competencias materiales estatutarias; c) El papel del Estado se ve respetado, por la reserva del «núcleo duro» de las relaciones internacionales, así como por una facultad coordinadora y de control.

7. En cuanto al límite territorial de las competencias autonómicas, en la demanda se cita vulnerado el art. 20.6 E.A.P.V. Pero ello no es así desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional, de la doctrina y de la legislación. De las SSTC 37/1981 y 154/1985, se deducen dos conclusiones. Primero, que el objeto de la limitación territorial radica en los actos que sean ejercicio de un poder político, esto es, en aquellos que tengan la virtualidad de vincular la esfera jurídica de los ciudadanos, de introducirse, con el *impérium* característico de aquel poder, en el ordenamiento. Y por otro lado, que en la jurisprudencia constitucional subyace la idea de la relatividad del corsé territorial de las competencias autonómicas, en razón de que aquéllas pueden necesitar de una expansión extraterritorial, si bien hasta el límite que marca la expresión del poder político.

Por su parte, se ha señalado en la doctrina que basta la simple advertencia de que existen decisiones autonómicas que inevitablemente producen efectos exteriores, en materias como Sanidad, Medio Ambiente, emigración e inmigración, etc., para destacar que el principio territorial no es absoluto. Y por último, esta idea encuentra concreción positiva en el Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero, que admite que las CC.AA. realicen actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior.

8. Entrando en el análisis de las normas impugnadas, expone la representación del Gobierno Vasco que la demanda se basa en dos ideas interrelacionadas: la de que no caben relaciones directas entre las Comunidades Autónomas y las Instituciones Comunitarias y el Consejo de Europa, y la de que, al ser la Oficina de Bruselas un órgano administrativo y suponer, por tanto, su actuación ejercicio del poder público, se está vulnerando el límite territorial a las competencias autonómicas que fija el art. 20.6 del E.A.P.V.

Pero, primeramente, sí caben relaciones directas entre las Comunidades Autónomas y las Instituciones Comunitarias. No relaciones internacionales strictu sensu, pero sí relaciones de relevancia internacional que en ningún caso producirán efectos jurídicos en Derecho Comunitario. Ello ha sido teniendo en cuenta por las propias Instituciones Comunitarias, como muestra la decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, relativa a la creación de un Consejo Consultivo de los entes regionales y locales: el Reglamento del Consejo núm. 2. 052/88 que establece la concertación entre la Comisión y las autoridades regionales; o el proyecto de Carta Comunitaria de la Regionalización de los Estados miembros.

Además de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 154/1985) puede deducirse a contrario que la creación de la Oficina de Bruselas, al no suponer convenio ni relación alguna con las instituciones comunitarias no infringe el art. 149.1.3. La alusión en abstracto a las «relaciones que se produzcan» y la mención simple de la oficina de Bruselas sin definir su naturaleza jurídica ni asignarle función alguna permite una interpretación de las normas impugnadas conforme con el orden constitucional. En realidad, la parte demandante está pidiendo un pronunciamiento sobre posibles aplicaciones futuras de la norma, planteamiento reiteradamente rechazado por el Tribunal Constitucional. Es oportuno hacer notar, dice el representante del Gobierno Vasco, la dubitativa actividad de la Administración del Estado al respecto: por un lado, se reconoce abiertamente la necesidad de la presencia de las CC.AA. en las relaciones con la Comunidad Europea, y por otro no se habilitan mecanismos para ello y se impugnan los establecidos por las CC.AA. Puede admitirse un encauzamiento estatal de esa necesidad a través de una integración de las CC.AA. en los órganos representativos estatales, pero no que ese encauzamiento sea presupuesto necesario para la participación de las CC.AA.

Por lo que suplica la desestimación en su totalidad de los pedimentos de la parte demandante.

9. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 5 de octubre de 1993, acordó conceder a las partes un plazo de diez días para que

aleguen sobre los efectos que pudiera tener sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado el Decreto 286/1991, de 30 de abril, del Gobierno Vasco, sobre Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, que deroga el impugnado.

El 19 de octubre siguiente, el representante del Gobierno Vasco manifiesta que la derogación expresa del Decreto 89/1988 ha de suponer la cesación de la controversia competencial, por lo que solicita que el conflicto positivo de competencia 1.501/88 sea archivado.

El mismo día tiene entrada un escrito del Abogado del Estado manifestando que la cuestión, por su importancia, ha sido sometida a consideración del Consejo de Ministros, siendo inminente el pronunciamiento del mismo al respecto: por lo que solicita un plazo extraordinario de quince días adicionales para aportar la certificación que recayera al efecto. La Sección, por providencia de 20 de octubre, acordó conceder la ampliación solicitada.

El 5 de noviembre de 1993, el Abogado del Estado expone que no ha recibido instrucciones del Gobierno, y que por ello, las alegaciones que expresa son aquellas que el Abogado del Estado estima técnicamente más convenientes. Manifiesta que es reiterada doctrina del Tribunal la de que la simple modificación o derogación de la norma sobre la que se trabó el conflicto no supone por sí sola la desaparición sobrevenida de la controversia (SSTC 248/1988, 32/1993, 167/1993, entre otras). Y si bien el Decreto Vasco 286/1991 deroga el 89/1988, otro Decreto Vasco, el 258/1991 incluye entre los órganos de la Secretaría del Gobierno Vasco la denominada Secretaría General de Acción Exterior, entre cuyas funciones se encuentran algunas muy similares a las del Gabinete regulado en el Decreto Vasco 89/1988. Por ello, la derogación de este Decreto podrá tal vez excusar el pronunciamiento anulatorio solicitado en su día, pero no hace desaparecer sobrevenidamente la controversia. Por lo que solicita se dicte Sentencia en el presente proceso.

10. Por providencia de fecha 24 de mayo de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

Fundamentos:

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto positivo de competencias versa sobre dos preceptos del Decreto del Gobierno Vasco 89/1988, de 19 de abril, que, en el orden seguido por el Abogado del Estado, son el art. 23, en su párrafo primero, y en su apartado d), y el art. 4. El primero, en cuanto que prevé que un órgano de la Administración del País Vasco, el Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, actuará como órgano de relación con las Instituciones de dichas Comunidades, y de coordinación de las que se mantengan con ellas por parte de las Instituciones del País Vasco. El segundo, en cuanto prevé la existencia, y el encuadramiento, en ese Gabinete, de una Oficina del País Vasco en Bruselas.

Considera el Abogado del Estado que ambos preceptos vulneran el orden constitucional de competencias por cuanto que ambos contradicen lo dispuesto en el art. 149.1.3 de la Constitución que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la materia «relaciones internacionales», así como el art. 20.6 del Estatuto de Autonomía que consagra el principio de territorialidad de las competencias vascas.

2. Pero, previamente a todo análisis sobre la impugnación planteada, es necesario resolver sobre las consecuencias que, para la misma continuación del presente proceso, podrían derivarse del Decreto Vasco 286/1991, de 30 de abril, que deroga expresamente el Decreto 89/1988, que incluye las disposiciones impugnadas.

Para ello ha de tenerse en cuenta la doble dimensión que presentan los conflictos positivos de competencia, que este Tribunal ha subrayado desde su STC 110/1983, fundamento jurídico 1.. Por un lado, los conflictos pretenden la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta que se impugne; por otro, persiguen la interpretación y fijación del orden competencial, determinando qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia. Ello se manifiesta en el doble contenido, previsto en el art. 66 de la LOTC, de la Sentencia que resuelva el conflicto; la Sentencia

deberá acordar en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto, en cuanto estuvieran viciados de incompetencia y, además, debe efectuar un pronunciamiento general relativo al orden competencial, ya que (LOTC, art. 66) «la Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida».

Por ello, y como este Tribunal ha tenido oportunidad de afirmar en numerosas Sentencias, que cita el Abogado del Estado, la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional que declare, constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada, su definición constitucional y estatutaria (STC 182/1988, fundamento jurídico 1.º, y, posteriormente, SSTC 248/1988, 32/1993 y 167/1993).

En definitiva, este Tribunal está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia en la medida y hasta tanto se trate de una competencia controvertida (SSTC 119/1986, fundamento jurídico 3.º; 248/1988, fundamento jurídico 1.º). Y este es el caso en el presente conflicto. El Abogado del Estado, promotor del mismo, mantiene la pervivencia de la controversia competencial, que se manifiesta en la vigencia actual del Decreto Vasco 258/1991, que en su art. 6.º 1 regula una Secretaría General de Acción Exterior, con funciones muy similares a las del Gabinete que regula el Decreto impugnado. Por otro lado, no se ha producido allanamiento de ningún tipo, por parte del Gobierno Vasco, a la pretensión competencial formulada por la representación del Gobierno de la Nación. En consecuencia, no cabe entender sino que la disputa competencial sigue en pie, por lo que este Tribunal ha de pronunciarse al respecto.

3. La resolución del presente conflicto de competencias exige primeramente realizar algunas consideraciones previas sobre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actuaciones que se proyecten fuera del territorio de España, y más concretamente, que supongan algún tipo de conexión o relación con las instituciones de las Comunidades Europeas.

Para determinar si tal posibilidad existe, y cuáles son sus límites, es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico, o «Estado de las Autonomías», tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas -de normación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España.

4. Estas consideraciones generales cobran especial relevancia si se tiene en cuenta que, desde el 1 de enero de 1986, España participa activamente en el proceso de integración europea, cuya última etapa ha sido la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992. De este modo, basta reparar en los objetivos establecidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas - que constituyen uno de los fundamentos de la Unión Europea, como expresa el art. A del citado Tratado de 1992 -, los amplios poderes que aquéllos atribuyen a las instituciones comunitarias, y, en particular, el hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por estas instituciones puedan producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros, para comprender que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la «gestión de sus propios intereses» (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas. Pues en atención a la cesión del ejercicio de competencias efectuada por España de conformidad con el art. 93 C.E. de un lado y, de otro, a la

estructura políticamente compleja del Estado que ha configurado nuestra Constitución, es evidente que las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo. Sin que quepa olvidar, de otra parte, que en cuanto titulares de competencias atribuidas por la Constitución y los respectivos Estatutos, a las Comunidades Autónomas pueden corresponder, *ratione materiae*, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (SSTC 258/1988 y 79/1992, entre otras).

Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como «interno». En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes.

En el caso español, las Comunidades Autónomas han establecido esos medios de seguimiento y comunicación mediante diversas fórmulas: bien mediante la creación



de fundaciones, bien a través de entes públicos adscritos a una consejería, bien mediante sociedades anónimas de capital público. En el supuesto del presente conflicto, la fórmula seguida por el Decreto 89/1988, consiste en la creación de una Oficina integrada en el Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco: vía ésta que supone una adscripción inmediata de esa oficina a la Administración Autonómica.

5. No obstante lo dicho, la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» -art. 149.1.10- o «Sanidad exterior» -art. 149.1.16-) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» (STC 153/1989, fundamento jurídico 8.). Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3., que se remite

a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Ahora bien, y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título. Sobre ello ya se ha pronunciado este Tribunal en varias ocasiones y, sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva en favor del Estado, sí ha identificado alguno de los elementos esenciales que conforman su contenido (SSTC 153/1989, fundamento jurídico 8. y 80/1993, fundamento jurídico 3.). Y aun sin pretender llevar a cabo ahora esa tarea, sin embargo, sí cabe señalar en términos generales que interpretado el art. 149.1.3 C.E. en relación con otros preceptos de la Norma fundamental, como es el caso de los arts. 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo, que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el art. 96. 1 C.E., y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 C.E., a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (

SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993).

En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones.

En el caso de España tal posibilidad no se contiene, ni explícita ni implícitamente, en la Constitución. Y ello se corrobora, además, con las previsiones de los Estatutos de Autonomía en materia de tratados y convenios internacionales y, en concreto, en el del País Vasco. Pues si bien esta Comunidad está facultada para proceder a la ejecución de dichos tratados «en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto» y el Gobierno Vasco ha de ser informado de la elaboración de los tratados y convenios «en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco» (E.A.P.V. art. 19. 3 y 5), sin embargo no corresponde a esta Comunidad Autónoma celebrar tratados y convenios sobre materias de su interés, sino sólo instar del Gobierno español que los celebre (art. 6.5 E.A.P.V).

6. A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales.

De hecho, la representación del Gobierno Vasco aporta ejemplos de supuestos en que las autoridades estatales han llevado a cabo ese tipo de actividad coordinadora, reconociendo así implícitamente la proyección exterior de las competencias autonómicas. Aduce en esta línea la carta de fecha 31 de octubre de 1983 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, a los Delegados de Gobierno en las Comunidades Autónomas en la que se les insta a que informen a la Secretaría General Técnica de los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas, tanto legislativas como ejecutivas. Y aduce igualmente las disposiciones del Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero, que en su art. 4.2 establece que «cuando las Comunidades Autónomas realicen actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior, la Oficina Española de Turismo cooperará con las Comunidades Autónomas, siempre que éstas se sujeten a las normas y directrices de promoción turística exterior que establece la Administración del Estado». En resumen y de lo expuesto, debe deducirse que no toda «actividad de relación exterior» de una Comunidad Autónoma supondrá, en todo caso, una infracción de la reserva estatal del art. 149.1.3 C. E.

7. Es posible ya, a la vista de lo señalado, entrar en el análisis de las disposiciones impugnadas en concreto.

En cuanto al art. 23 del Decreto vasco, el Abogado del Estado basa su pretensión de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia en un doble

argumento. Por una parte, en que no puede haber, en virtud del art. 149.1.3 C.E., relaciones directas de las Instituciones Públicas Vascas, en cuanto tales, con las Instituciones Europeas. Pero, además, la norma vasca vulnera las disposiciones estatales dictadas en virtud de la competencia reservada por el art. 149.1.3 C.E., específicamente el Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, que encomienda a la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas la representación del Estado Español ante la misma y la gestión de los intereses de España (art. 1.2) y dispone que las comunicaciones oficiales de la representación permanente con la Administración española se canalizarán obligatoriamente por el Embajador representante permanente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y, con arreglo al Real Decreto 1485/1985 corresponde a la Dirección General de Coordinación Jurídica o Institucional Comunitaria «la coordinación de la política comunitaria con los órganos y unidades de la Administración Española en asuntos jurídicos y relaciones institucionales» (art. 5.1).

8. A la luz de las consideraciones arriba expuestas, estos argumentos no pueden estimarse. Primeramente, porque, como se ha señalado, no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 C.E., o perturben el ejercicio de las actividades que la integran.

En el presente supuesto, no es posible concluir que, forzosamente, las «relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa» [apartado d) del art. 23 del Decreto] vayan a suponer, en todos o en algún caso, una invasión de la competencia estatal del art. 149.1.3 C.E., por versar sobre las materias propias de las relaciones internacionales. Más bien, y según se ha expuesto más arriba, la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones comunitarias, sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conducen a apreciar que, en forma natural, deberá existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas, y en estos casos, de la

Comunidad Autónoma del País Vasco, respecto de esas actividades, de su previsible evolución, y de sus eventuales repercusiones en el respectivo ámbito autonómico. Pues bien, no cabe inferir, del tenor del precepto de que se trata, que esta labor (ni en lo que se refiere a las instituciones comunitarias, ni respecto del Consejo de Europa) vaya a versar sobre materias como celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional. Si así fuera, ciertamente se produciría una actuación autonómica *ultra vires* y podría ser objeto de la correspondiente impugnación; pero ello representa una eventualidad que, obviamente, no es posible enjuiciar ahora, ni según se dijo, resulta automáticamente deducible de la literalidad del precepto impugnado, que puede entenderse referido a tareas más modestas, y reducidas a la instrumentación del ejercicio de competencias autonómicas. Debe pues entenderse que las relaciones cuya coordinación se encomienda al «Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas» se refieren a aquellas actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas que no inciden en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado.

Abona esta conclusión el que los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y el de la Unión Europea no contemplan la participación en las mismas de otros entes que los Estados miembros: lo que viene a excluir que entes subestatales integrados en ellos puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal. Ello contribuye también a inferir que no puede haber sido el objetivo de la norma vasca regular unas relaciones que resultan imposibles dada la misma estructura de la Unión Europea.

Como consecuencia, admitido que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia, y especialmente en lo que se refiere a la conexión con instituciones europeas, nada impide que la Comunidad Autónoma disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración: a la luz del texto del Decreto vasco, la

«Coordinación general» a que se refiere versará en efecto sobre los órganos de la Comunidad Autónoma, y no otros.

En segundo lugar, no es posible considerar que la norma vasca vulnere la reserva estatal del art.149.1.3 C.E., por contradecir la normativa estatal relativa a las relaciones con las instituciones europeas. Sin ninguna duda, según se ha dicho, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. En este sentido, la vulneración de tales normas ordenadoras o coordinadoras sí supondría una actuación ultra vires de la competencia autonómica. Pero en el presente caso no puede apreciarse que haya existido esa transgresión. Las normas estatales citadas por el Abogado del Estado se refieren, claramente, a la representación del Estado Español ante las Comunidades Europeas, y a las relaciones con ésta de la Administración Española. Pero sólo en forma muy forzada, a la luz del reparto competencial, puede estimarse que esas normas pretendan acotar toda la actividad de todos los entes públicos españoles (estatales, autonómicos y locales) en relación con las Comunidades Europeas, y, correspondientemente, excluir toda actividad autonómica en este campo. Por el contrario, las normas estatales aparecen como orientadas a regular el ejercicio del poder exterior del Estado, en uso de sus competencias, en relación con las Comunidades Europeas, sin prejuzgar (ni referirse) a la actividad autonómica al respecto.

9. En lo que se refiere al art. 4 del Decreto vasco, en cuanto dispone que en el Gabinete mencionado «se encuadra su Oficina en Bruselas», la vulneración del orden competencial se funda en la infracción de la reserva del art. 149.1.3 C.E., y del principio de territorialidad del art. 26 E.A.P.V. (Esta última infracción se predica también del art. 23 del Decreto vasco, si bien remitiéndose a lo alegado respecto del art. 4).

Por lo que atañe a la vulneración del art. 149.1.3 C.E., cabe remitirse a lo expuesto en el fundamento anterior. La existencia de una Oficina del Gobierno

Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales. El Abogado del Estado pone el acento en el carácter público de esta Oficina. Pero ese carácter no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial, y tiene un alcance meramente instrumental, habiéndose adoptado esta fórmula en lugar de otras alternativas empleadas por la numerosa representación de entes regionales europeos para sus contactos y relaciones con la Comunidad Europea.

10. No puede tampoco apreciarse vulneración del principio de territorialidad de las competencias. Esta eventual vulneración resultaría, como es evidente, no del lugar de ubicación del órgano que las ejerza, sino de dónde se produzcan sus resultados. Si la actuación de órganos de la Comunidad Autónoma implica ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera de su ámbito territorial de competencias, ciertamente ello representará una actuación ultra vires. Pero ello dependerá de la naturaleza y lugar de los efectos producidos. Y a este respecto, nada ilustra sobre esa naturaleza y efectos el que el Gobierno Vasco establezca una Oficina en Bruselas. Desde esta perspectiva, cabe concurrir con la representación del Gobierno Vasco en que el conflicto planteado tiene una dimensión prospectiva o preventiva, que impide su estimación: y ello tanto respecto del art. 4 como del art. 23 de la disposición impugnada.

Fallo:

**FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia controvertida.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.



**Autor: Tribunal Constitucional.es**

[www.iurismuga.org](http://www.iurismuga.org)