

LA «ONDA REGIONAL» EN BRUSELAS Y EL AMBITO DEL PODER EXTERIOR

(Comentario a la sentencia del Tribunal
Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)

Por MANUEL PEREZ GONZALEZ (*)

I. LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES EN LOS PROCESOS DECISORIOS EUROPEOS: PARTICIPACIÓN «DIRECTA» E «INDIRECTA»

1. La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en lo que se refiere a la conflictividad suscitada entre el Estado y las Comunidades Autónomas a raíz de la incorporación de España a las Comunidades Europeas, ha venido centrándose en buena parte, desde la inicial sentencia 252/1988, de 20 de diciembre (1), en cuestiones relativas a la ejecución del Derecho derivado europeo.

De la ya nutrida jurisprudencia existente en este terreno, vale la pena destacar aquellos *dicta* del Tribunal según los cuales las reglas que han de servir de pauta para resolver los conflictos en que lo que se disputa es la titularidad de la competencia para ejecutar *in foro domestico* prescripciones supranacionales, no son otras que aquellas del Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que, según reiterada aprecia-

(*) Catedrático de Derecho internacional público de la Universidad Complutense de Madrid.

(1) Comentada por O. CASANOVAS y LA ROSA en esta *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 3, 1989, págs. 767-787, y por nosotros en la *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLI, núm. 1, 1989, págs. 206-216.

ción del propio Tribunal, la traslación de aquellas prescripciones al orden jurídico estatal «ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (2), de modo que ni aquél ni éstas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de la conexión comunitaria. Y otra lección a extraer de esa jurisprudencia es que, en opinión del Tribunal, al Estado no le es lícito ampararse por principio en la cláusula de reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución («relaciones internacionales») para extender su ámbito competencial a cualquier actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de las disposiciones convencionales internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo (3). Todo ello sin perjuicio de que a veces se pueda discrepar —y de hecho hayamos discrepado— de la posición del Tribunal en lo que respecta a la incidencia que sobre el deslinde de las tareas aplicativas (incluida aquí la cuestión del alcance de las atribuciones de dirección, coordinación o control a cargo de instancias estatales centrales) pueden tener títulos como el comercio y la sanidad exteriores (art. 140.1, 10 y 16) o la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), nociones de porte centralizador como el interés general o la solidaridad interregional, o la propia función de garantía del cumplimiento de la normativa supranacional reservada a los órganos centrales en virtud del artículo 93 de la Constitución.

2. Ahora bien, aparte de los problemas de ejecución interna del Derecho comunitario que han retenido en su mayor parte la atención del Tribunal, y que, junto con los plantados por la intervención de las autonomías territoriales en la fase ascendente de la formación de la voluntad del Estado de cara a la adopción de decisiones en el plano europeo, pertenecerían al ámbito de la «participación indirecta» de las Comunidades Autónomas en los procesos decisorios supranacionales (4), están los problemas relativos a las posibles vías de relación de dichas Comunidades con las instancias europeas, que entrarían en lo que con énfasis reivindicativo

(2) Cfr. al respecto, entre otras, las ss.T.C. 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 115/1991, de 23 de mayo; 236/1991, de 12 de diciembre, y 79/1992, de 28 de mayo.

(3) Ver en este sentido la s.T.C. 79/1992, de 28 de mayo, *sub* fundamento jurídico (f. j.) 1.

(4) En este sentido, el *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea*, Gobierno vasco, Secretaría de la Presidencia del Gobierno, 1993, pág. 20.

se ha querido caracterizar como «participación directa» —de presencia física de los representantes regionales— en los referidos procesos (5).

El conflicto de competencia resuelto por la sentencia 165/1994, de 26 de mayo (6), objeto de la presente nota, tiene que ver con aspectos concretos de esa participación directa, a saber, la creación, en virtud del acto controvertido —el Decreto vasco 89/1988, de 19 de abril—, de un Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, encargado *inter alia* de coordinar las relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas, dentro del cual se encuadrará, según el propio Decreto, su Oficina en Bruselas (7). Frente a los reproches de la parte actora

(5) *Ibid.*

(6) *BOE*, núm. 151 (supl.), de 25 de junio de 1994.

(7) Concretamente, el conflicto de competencia venía a plantearse en relación con dos disposiciones del Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autónomo (*B. O. del País Vasco*, núm. 86, de 5 de mayo de 1988): por un lado, el párrafo primero *in fine* y el apartado *d*) del artículo 23 (en virtud de los cuales el Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas «actuará como órgano de relación y coordinación general con dichas instituciones» —las europeas— y tendrá 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»), y, por otro lado, el artículo 4 (en el que se prevé que en el Gabinete en cuestión «se encuadra su Oficina en Bruselas»).

Es de advertir que el Tribunal Constitucional habría de pronunciarse, en su auto de 8 de febrero de 1989, por el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones controvertidas, razonando que dichas disposiciones «contemplan, todas ellas, una presencia y una acción institucionales del Gobierno del País Vasco ante las Comunidades Europeas que —legítimas o no desde la perspectiva competencial— podrían deparar, de desplegarse inmediatamente, unos efectos que serían de difícil o imposible reparación, caso de acogerse, finalmente, la pretensión actora» (f. j. único). El Tribunal, pues, adoptaba su decisión en vista de que la propia existencia de la organización *ad hoc* creada en virtud de aquellas disposiciones era susceptible de provocar, en las relaciones con las instituciones europeas, unos efectos irreversibles.

Hay que añadir que, entre tanto, el Gobierno vasco había procedido —en relación con la cuestión suscitada por el artículo 4 del Decreto 89/1988— a crear la Sociedad Pública «Interbask, S. A.» (Decreto 313/1988, de 20 de diciembre, *BOPV*, núm. 1, de 2 de enero de 1989). Y, por otra parte, decidiría derogar el Decreto conflictivo en virtud de uno posterior (Decreto 286/1991, de 30 de abril, *BOPV* de 7 de mayo de 1991), si bien otro Decreto había venido a incluir entre los órganos de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno regional una Secretaría General de Acción Exterior entre cuyas funciones se encuentran algunas muy similares a las del Gabinete regulado en el Decreto derogado (Decreto 258/1991, de 23 de abril,

—el Gobierno central— centrados en la doble consideración de que la existencia de las relaciones pretendidas vulneraría la competencia estatal del artículo 149.1.3 de la Constitución y además resultaría incompatible con el principio de territorialidad de las competencias autonómicas consagrado en el artículo 20.6 del Estatuto de autonomía del País Vasco (ver sentencia, I, 3), la representación procesal del Gobierno vasco insistía en destacar la existencia de relaciones entre las autonomías territoriales y las instituciones comunitarias, aduciendo a título de ejemplo las conducidas a través del Consejo consultivo de los entes regionales y locales creado en 1988 por decisión de la Comisión o las resultantes de la concertación entre esta institución y las autoridades regionales prevista en el Reglamento del Consejo núm. 2052/88 relativo a las funciones, eficacia y coordinación de las intervenciones de los fondos con finalidad estructural (8); bien entendido que, aun calificando de «directas» esas relaciones, se guardaba dicha representación procesal de considerarlas como relaciones internacionales *strictu sensu* (lo que dispararía el resorte de la cláusula de reserva del art. 149.1.3), conceptuándolas más bien como «relaciones de relevancia internacional» (I, 8), expresión ésta con la que parece querer evocarse el tipo de actuaciones regionales de relieve o alcance internacional (*di rilievo internazionale*) de la práctica italiana, situadas más allá de las puras actividades de fomento (*promozionali*) pero sin llegar a empeñar por ello el ejercicio del poder exterior (*potere estero*) propio del Estado.

BOPV de 30 de abril de 1991); circunstancias éstas que, según el parecer de la representación procesal del Gobierno, podrían excusar el pronunciamiento anulatorio solicitado en su día —dada la derogación del acto tachado— pero no hacer desaparecer sobrevenidamente la controversia (ver sentencia, I, 9).

Sobre el origen y los avatares de la Oficina vasca, ver C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE: «La Oficina de la Comunidad Autónoma vasca en Bruselas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLI, núm. 1, 1989, págs. 342-344.

(8) Aún podrían añadirse otros ejemplos, como el de las relaciones suscitadas a través de los «contratos de programa» suscritos entre la Comisión y ciertas entidades subestatales en el marco de los Programas Integrados Mediterráneos (ver al respecto A. VALLE GÁLVEZ: *La articulación jurídica de la política regional comunitaria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos*, Granada, 1990); y hoy habría que destacar las posibilidades abiertas a la participación institucional de los entes regionales a raíz de los acuerdos de Maastricht (arts. 4, 146, 198 A a 198 C del TUE).

II. EL «ESPACIO REGIONAL» EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

3. En todo caso, la cuestión (externa) de la relación con las instituciones supranacionales es distinta de la cuestión (interna) de la localización del titular de la competencia para ejecutar las prescripciones europeas. El propio Tribunal Constitucional ha querido dejar clara esa distinción, dando a entender de paso que el interlocutor oficial de aquellas instituciones no es otro que el Estado (léase los órganos centrales), a despecho de que en el caso concreto pueda corresponder a la instancia autonómica la facultad-deber de desarrollar *ad intra* la normativa comunitaria en función de su competencia de base *ratione materiae* (en relación, por ejemplo, con la información sobre la gestión de residuos industriales o con la expedición de certificaciones exigidas por directivas europeas). Así lo ha hecho ver el Tribunal en concreto en sus sentencias 252/1988 (9), 172/1992 (10) y 80/1993 (11).

(9) En esta decisión inicial, el Tribunal advertía que lo único que las directivas exigen es «que la Administración central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias» (f. j. 2).

(10) Reconociendo que la información sobre residuos industriales ha de hacerse por la Generalidad de Cataluña en cuanto titular de la competencia material de base, el Tribunal advierte en esta sentencia que «de ahí no se deriva que la comunicación de la información al Organismo destinatario tenga que hacerse necesariamente de forma directa por la Comunidad Autónoma (f. j. 3), y concluye que la disposición controvertida debe interpretarse en el sentido de que «el contenido de la información requerida por las directivas comunitarias corresponde a la Generalidad de Cataluña, mientras que la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones para hacerles llegar la información» (*ibid.*).

(11) En esta decisión, el Tribunal señala que las directivas en cuya ejecución se ha dictado el Real Decreto impugnado no prejuzgan cuáles hayan de ser las autoridades y órganos de los Estados miembros que hayan de expedir en su caso las certificaciones requeridas, ciñéndose a fijar el contenido de éstas y a imponer la obligación de comunicar a la Comisión y a los demás Estados miembros las autoridades y órganos que las expedirán; y, considerando que en este caso la designación por el Estado de la autoridad u órgano que se encargará de la expedición no puede encontrar cobertura en el título «relaciones internacionales» del artículo 149.1.3, hace no obstante la salvedad —apoyada en los mismos argumentos de la sentencia 172/

4. ¿Supone la sentencia 165/1994 un giro o inflexión respecto de esta jurisprudencia, en el sentido de apuntar a las instancias autonómicas, junto al Estado, como competentes para entablar relaciones directas con las Comunidades Europeas? La respuesta dependerá del tipo o calidad de la relación de que se trate. Baste aquí recordar que, en su escrito de alegaciones, el Gobierno vasco hacía la salvedad de que las relaciones a las que hace referencia el Decreto controvertido, por su propia naturaleza de relaciones de relevancia internacional, no pertenecientes por tanto al núcleo duro de las relaciones internacionales, «en ningún caso producirán efectos jurídicos en Derecho comunitario» (I, 8). Y que el propio Tribunal, en línea con esta alegación, tras advertir que no cabe identificar el título «relaciones internacionales» con cualquier tipo de actividad con alcance o proyección exterior (f. j. 5), ha venido a sostener que, aunque no toda actividad de relación exterior llevada a cabo por una Comunidad Autónoma supone una infracción de la reserva estatal del artículo 149.1.3 (f. j. 6), hay que excluir que entes subestatales integrados en los Estados miembros de la hoy Unión Europea «puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal» (f. j. 8).

La conclusión es tranquilizadora para quienes pudieran recelar de un riesgo de ruptura de la unidad de acción exterior del Estado: el Tribunal da por válida la realización desde el lado regional de cierto tipo de actividades —así, las que persiguen la obtención de información y el seguimiento de actuaciones de las instituciones europeas—, pero previene en el caso concreto que el objetivo del Decreto vasco cuyas disposiciones el Gobierno tacha de inconstitucionales no puede haber sido regular unas relaciones que resultan imposibles dada la propia estructura de la Unión Europea (f. j. 8).

Ello nos conduce a analizar la posición del Tribunal respecto del contenido de la cláusula de reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución.

¿Cuáles son, en efecto, los contornos de esas relaciones a los fines de discernir la competencia exclusiva estatal *ex* artículo 149.1 y, por ende, de deducir un límite a la posible realización por parte autonómica de actividades de proyección externa (ver f. j. 5)?

5. A decir verdad, el Tribunal, en esta sentencia 165/1994, parece 1992— de que «esa comunicación o transmisión de la información, ciertamente, corresponderá efectuarla al Gobierno de la Nación» (f. j. 3).

intentar de entrada quitar hierro a la cláusula del artículo 149.1.3 en su aplicación al ámbito de las Comunidades Europeas, y ello mediante un discurso orientado a considerar que cuando un Estado complejo como el español actúa en dicho ámbito lo está haciendo en una estructura muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, a saber, en el marco de un orden jurídico que para el conjunto de los Estados integrantes de esas organizaciones supranacionales puede considerarse a ciertos efectos como «interno» (f. j. 4).

La doctrina —sobran aquí citas— ha destacado con frecuencia esa calidad distinta, por singular, que tienen las relaciones establecidas dentro de las estructuras de integración respecto de las internacionales clásicas. Ello habrá llevado a preconizar enfoques diferenciados para uno y otro tipo de relaciones y, en concreto, a advertir que el avance del proceso de construcción europea —en cuyo contexto la Unión Europea deberá respetar la identidad nacional de sus Estados partes y dejar intacto en lo posible el sistema interno de repartición de los poderes en sede territorial dentro de cada uno de ellos— supone, frente a lo puramente interestatal, un cierto grado de «interiorización» de las relaciones entre tres niveles, el estatal, el supraestatal y el subestatal, que justifica, en lo que aquí nos interesa, la existencia de unos cauces de participación regional, *ad intra* y *ad extra*, distintos de los clásicos de la acción exterior y, sin duda, más intensos e incisivos.

Mas, con todo, conviene no olvidar que, con independencia de la naturaleza específica de ese proceso, distintos aspectos funcionales derivados de la condición de Estado miembro —singularmente en lo que concierne a las relaciones directas y oficiales con las instituciones europeas— pertenecen, desde la perspectiva de su relevancia constitucional, a la esfera del título «relaciones internacionales» (12). No en balde en casi todos los litigios constitucionales surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión de la incorporación de España a las Comunidades Europeas —¡incluidos aquellos en que lo que se disputa es la facultad de ejecución *interna* de la normativa comunitaria!— las relaciones internacionales, u otros títulos de proyección *ad extra* como el comercio

(12) En este sentido, y con indudable acierto, L. PAREJO ALFONSO: «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas* (dir. M. PÉREZ GONZÁLEZ), vol. 1, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994 (en curso de publicación).

o la sanidad exteriores (13), han sido traídos a colación con el fin de descartar o, en su caso, yugular o coartar la capacidad de acción regional.

III. LAS «RELACIONES INTERNACIONALES» Y LA ACCIÓN REGIONAL EXTERIOR

6. En decisiones suyas anteriores, el Tribunal se había visto inclinado no pocas veces a destacar la virtualidad de las relaciones internacionales o, en su caso, de esos otros títulos de proyección exterior en el sentido, ya de reforzar la esfera de la regulación básica a cargo del Estado (s.T.C. 44/1982, de 8 de julio), ya de contribuir a explicar la intervención de las instancias administrativas centrales respecto de ciertas actividades (deportivas en el caso) de relevancia pública por su proyección internacional (s.T.C. 1/1986, de 10 de enero), ya de excluir que una Comunidad Autónoma pueda llevar a cabo ciertas actuaciones (de organización de la enseñanza a distancia en el caso) que contraríen el principio de territorialidad de las competencias autonómicas (s.T.C. 154/1985, de 12 de noviembre), ya de prevenir, salvo excepciones introducidas por vías específicas (así, la del art. 150.2 de la Constitución), cualquier eventual ejercicio de un *ius contrahendi* de carácter internacional por parte de la autonomía (s.T.C. 137/1989, de 20 de julio), ya, en fin, de coartar, en virtud del poder de atracción de aquellos otros títulos de orientación exterior (art. 149.1, 10 y 16), las competencias sustantivas reclamadas como propias por la Comunidad Autónoma y que desde luego resultarían inexpugnables en ausencia de la conexión internacional del supuesto (s.T.C. 252/1988, de 20 de diciembre). Otras veces, en cambio, el propio Tribunal, o bien había apreciado que un título de virtualidad externa como el del artículo 149.1.10 no era en el caso controvertido susceptible de una interpretación expansiva que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier me-

(13) Aunque, con el fin de rechazar la presunción de que la rúbrica «relaciones internacionales» no engloba toda la materia «exterior», se haya sostenido que otras rúbricas de proyección *ad extra* como el comercio o la sanidad exteriores son, en sí mismas, soporte de competencias internas, parecemos que en no pocos casos operan como especificaciones de aquella rúbrica general. En todo caso, la sentencia que estamos comentando alude a los supuestos regulados en los apartados 10 y 16 del artículo 149.1 como *áreas de actuación externa* si bien distintas de las relaciones internacionales (f. j. 5).

didada que, dotada de alguna incidencia en el comercio exterior (turístico en el caso), produjera una reordenación de la actividad del sector con la consiguiente vulneración de las competencias estatutariamente adjudicadas a la autonomía (s.T.C. 125/1984, de 20 de diciembre), o bien había descartado que la presencia de ciertos ingredientes internacionales en un concreto supuesto tuviera por fuerza que hacer entrar en juego la reserva estatal del artículo 149.1.3 (s.T.C. 153/1989, de 5 de octubre).

7. Hasta la s.T.C. 153/1989 no se había visto el Tribunal en la tesitura de pronunciarse en un plano conceptual sobre el contenido de la cláusula de reserva del artículo 149.1.3 de la Constitución, por más que en el contexto de algunos asuntos llevados a su jurisdicción las partes contendientes se habían esforzado, en pro de sus respectivas tesis, en presentar dicha cláusula ante los ojos del Tribunal de modo bien diverso: el Gobierno central, subrayando su carácter expansivo e incondicionado, que haría caer fuera de la esfera de acción autonómica cualesquiera actividades que impliquen de alguna manera a la imagen exterior del Estado y a los intereses nacionales *ad extra* (cfr. s.T.C. 1/1986, *sub I*, 5, c), o insistiendo en su calidad de reserva íntegra al Estado, comprensiva en tal sentido de las variadas actividades sociales, económicas, políticas y de tutela de los intereses de los súbditos (cfr. s.T.C. 137/1989, *sub I*, 2, b); la autonomía, defendiendo la necesidad de separar del campo de las relaciones internacionales reservado al Estado ciertas actividades de fomento de proyección exterior (cfr. s.T.C. 1/1986, *sub I*, 5, a y c) u otras que, como la ejecución de los tratados internacionales, quedan por su propia proyección *ad intra* alejadas de la órbita de la política exterior (cfr. s.T.C. 252/1988, *sub I*, 4, a).

8. En su sentencia 153/1989 el Tribunal venía a abrir senda a una jurisprudencia progresiva situada en la línea, seguida por la doctrina ius-internacionalista y hecha suya, por ejemplo, por los magistrados que suscribieran en su día el voto particular a la ya citada sentencia 137/1989, según la cual procede distinguir, frente a ese núcleo duro de las relaciones internacionales expresivo de la soberanía estatal *ad extra* o del poder exterior, un conjunto de actividades cuya conexión internacional, siendo cierta, no es relevante a los efectos de la intervención de la cláusula de reserva del artículo 149.1.3 por no verse afectada la parcela funcional propia de la política exterior *strictu sensu*; así, el Tribunal, en uno de los *dicta* cruciales de esa sentencia, descartaba que la Orden Ministerial cuestionada, por su contenido, «tenga relación, ni siquiera lejana, 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.)» (f. j. 8) (14).

9. La sentencia 165/1994 que es objeto de esta nota viene a situarse en la línea jurisprudencial recién expuesta, al entender, por una parte, que el objeto de la reserva estatal del artículo 149.1.3 lo constituyen las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos —el aspecto más tradicional de estas relaciones— y con las organizaciones internacionales públicas (f. j. 5), y, por otra parte —y razonando *per viam exclusionis*—, que la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades de proyección exterior «debe entenderse limitada a aquellas 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 intero supranacionales» (f. j. 6).

10. La posición del Tribunal, pues, es considerar que, fuera del núcleo que constituye el contenido esencial (según expresión de la s.T.C. 80/1993 en su f. j. 3) de la rúbrica «relaciones internacionales», cabe una posibilidad de acción exterior regional. En nuestra opinión, esta posición no difiere de la que ya es tópica en la doctrina iusinternacionalista (15) y

(14) En una decisión posterior, la s.T.C. 80/1993, de 8 de marzo, recaída en un asunto en que del lado del Gobierno se apelaba, para justificar la atracción hacia el Estado de la facultad de expedir ciertas certificaciones exigidas por directivas europeas, a que las tareas de desarrollo y ejecución de las normas comunitarias, al enmarcarse en el contexto de las relaciones interestatales, conllevan un aspecto básico relativo al principio de unidad de interpretación de los tratados que exige la intervención estatal y, por tanto, modula las competencias autonómicas ex artículos 93, 97 y 149.1.3 de la Constitución, el Tribunal, rechazando esa tesis, iba a adoptar idéntica óptica conceptual a la de la sentencia 153/1989, al considerar la materia «relaciones internacionales» como comprensiva, en su contenido esencial o núcleo fundamental, del *treaty-making power*, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional (f. j. 3).

(15) Ver, por ejemplo, nuestras observaciones al respecto en «La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1986, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1987, págs. 261 y ss., o las de A. MANGAS MARTÍN —en un sentido cercano aunque no coincidente— en su excelente monografía *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.ª ed., Madrid, 1987, espec. págs. 231-232.

que consiste en distinguir dentro de las relaciones internacionales en sentido lato —no, pues, en cuanto título jurídico concreto de competencia— entre un núcleo duro integrado por aquellas actuaciones de exclusiva titularidad estatal y un sector que, englobando actividades de proyección internacional (16) —ejercitables por las entidades subestatales fuera del campo de regulación del Derecho internacional—, se queda extramuros de la rúbrica del artículo 149.1.3 y no vulnera por ende la reserva estatal de las relaciones internacionales. En otras palabras, el hecho de que ciertas relaciones exteriores o internacionales (por ejemplo, las derivadas de algunas técnicas de cooperación transfronteriza o las que suponen contactos con órganos o instituciones supranacionales que no socaven el *ius representationis* del Estado) puedan ser objeto de acción regional no las sitúa en el plano de regulación jurídico-internacional —se trataría de relaciones internacionales por su calidad política pero no por su adscripción jurídica—, salvo en aquellos supuestos, excepcionales, en que se estipule *ex Constitutione* una capacidad de acción exterior regional de Derecho internacional (por ejemplo, el *ius ad tractatum* reconocido en el doble plano constitucional e internacional a ciertas colectividades territoriales). Así hay que entender, creemos, algunos pasajes de la sentencia 165/1994, como aquel en que el Tribunal indica que las relaciones internacionales, «en cuanto materia jurídica» —en cuanto título competencial, habría que apostillar—, no se identifican «con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico» (f. j. 5), o aquel otro en que el propio Tribunal, por considerar que las relaciones objeto de la reserva del artículo 149.1.3 son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, descarta «que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las “relaciones internacionales”» (*ibid.*) concertando, por ejemplo, tratados con Estados u organizaciones internacionales o, en lo que al caso concreto afecta, estableciendo órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional (*ibid.*).

(16) Junto a otras que, por su clara proyección interna —tal es el caso de la participación en el proceso de formación de la voluntad exterior del Estado o en las tareas de ejecución de los tratados internacionales—, no se ven incididas por la reserva estatal del artículo 149.1.3. Ver al respecto A. MANGAS MARTÍN en *op. cit.*, pág. 231, que incluye en el grupo de competencias de proyección interna «la relativa a la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes de las Comunidades Autónomas» (*ibid.*).

IV. ¿HACIA UN NUEVO ENFOQUE?

11. Al sostener el Tribunal la posibilidad de un despliegue regional de actividades exteriores (de relevancia internacional), esto es, de actividades realizables con alcance extraterritorial, fuera de los límites territoriales de España (f. j. 3 *in fine*), está superando una filosofía, subyacente en decisiones suyas anteriores, que estribaba en una concepción expansiva y globalizadora de las relaciones internacionales y que, por ello, excluía cualesquiera aperturas regionales *ad extra* aunque por su propio carácter y finalidad no afectaran un ápice al ejercicio del poder exterior del Estado. Así, la absoluta negación de cualquier tipo de relación con poderes públicos extranjeros (recuérdese al respecto la s.T.C. 154/1985 sobre el Ingabad —Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia— o la s.T.C. 137/1989 sobre el «comunicado de colaboración» galaico-danés) da paso en la s.T.C. 165/1994 a la franca aceptación de que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan *una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado* (f. j. 8 *in initio*), a condición, por supuesto, de que tal conexión o relación no incida en la reserva estatal del artículo 149.1.3 o perturbe el ejercicio de las actividades que la integran (*ibid.*) (17).

Bajo este nuevo enfoque procede hacer una relectura de ciertos *dicta* del alto órgano judicial en los que éste, ora advertía que las relaciones internacionales «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna*» (s.T.C. 44/1982), ora recalca que «el constituyente —en un precepto de alcance perfectamente meditado e inequívoco...— ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado *la totalidad de las competencias* en materia de relaciones internacionales» (s.T.C. 137/1989) (18); lo que había llevado al propio Tribunal a explicarse la intervención estatal sobre ciertas actividades deportivas de proyección *ad extra* por su relevancia pública o a descartar en principio cualquier capacidad de concertación internacional de las entidades subestatales.

(17) Anotemos aquí que la cuestión de la medida en que una concreta actuación regional pueda perturbar real y significativamente el ejercicio de actividades estatales pertenecientes a la reserva, no deja de ser una cuestión delicada cuya resolución debería venir presidida por unas reglas del juego establecidas, a ser posible, por acuerdo político en el seno de un foro de diálogo apropiado.

(18) Los subrayados son nuestros.

La relectura iría en el sentido de interpretar que el Tribunal, defendiendo la reserva *íntegra* al Estado de las relaciones internacionales pertenecientes al núcleo duro regulado en el artículo 149.1.3 (*ius representationis, ius belli ac pacis, ius ad tractatum* —que es la expresión convencional, en sentido jurídico-internacional, del *ius contrahendi* exterior en sentido lato—, responsabilidad internacional), no descarta la posibilidad de que las entidades subestatales, en tanto actores reconocidos en la escena internacional —y ésta es ya una cuestión de voluntad política—, establezcan o intervengan en relaciones con poderes públicos distintos del Estado que no incidan en aquella reserva. Ya en la citada sentencia 137/1989 el Tribunal apuntaba entre reticencias a esa posibilidad al referirse, bajo la evocación del principio de cooperación Estado-autonomías, a «estructuras adecuadas» tales como la técnica de la transferencia o delegación de facultades del artículo 150.2 de la Constitución o el recurso a acuerdos interestatales de cobertura. En la sentencia 165/1994 se da un paso adelante y se reconoce sin más tal posibilidad, que aparece, eso sí, conectada en su virtualidad práctica a la noción funcional de interés —en este caso, el interés de toda Comunidad Autónoma de seguir la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias creando dentro de su organización administrativa departamentos *ad hoc* o estableciendo en las sedes de aquellas instituciones oficinas o agencias encargadas de recabar información sobre dicha actividad (f. j. 4)—, noción cuya trascendencia a los efectos de la asignación de competencias pusiera de relieve el Tribunal a partir de las sentencias 4/1981 y 25/1981.

V. LA CUESTIÓN DEL CONTROL

12. Vengamos ahora, una vez reconocida por el Tribunal la posibilidad de actuaciones regionales de proyección exterior pertenecientes a un ámbito de relaciones de relevancia internacional, a la cuestión de la supervisión y coordinación de esas actuaciones. Según el Tribunal, resulta decisivo que con ellas no se perturbe o condicione la reserva estatal del artículo 149.1.3, por donde, dentro de las atribuciones exclusivas del Estado, se situaría la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen aquellas actuaciones, a fin —añade el Tribunal— de evitar o remediar eventuales perjuicios para la dirección y puesta en ejecución de la *política exterior* que corresponde en exclusiva a las autoridades estatales

centrales (ver f. j. 6). Aparte de que cabría hacer aquí la precisión de que en otro pasaje de la sentencia el Tribunal indica que las relaciones internacionales en cuanto materia jurídica —esto es, en cuanto ámbito de acción perteneciente a la susodicha reserva estatal— no se identifican con la política exterior en cuanto acción política del Gobierno (f. j. 5), hay que deplorar en la sentencia que el Tribunal no se plantee cuáles serían las medidas de coordinación apropiadas y cuáles aquellas que, so pretexto de asegurar una mayor coherencia del conjunto de iniciativas exteriores de los distintos órganos del Estado, tendrían por efecto coartar, condicionándolas en exceso, las acciones de relevancia internacional de las Comunidades Autónomas. Rehuendo este planteamiento de fondo, el Tribunal se limita a evocar —como un signo más del reconocimiento implícito de la proyección exterior de las competencias autonómicas— los ejemplos de actividad coordinadora de las autoridades estatales aportados por la representación del Gobierno vasco en el litigio: la carta de 31 de octubre de 1983 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los delegados del Gobierno en las distintas Comunidades Autónomas (19) en la que se les insta a informar a la Secretaría General Técnica sobre los viajes y contactos exteriores de las autoridades tanto ejecutivas como legislativas de la correspondiente Comunidad, y el Real Decreto 124/88, de 12 de febrero, que condiciona la cooperación de la instancia estatal con la autonómica en la realización por ésta de actividades de promoción exterior del turismo a que la Comunidad Autónoma se sujete a las directrices que con ese fin establezcan las autoridades estatales (ver f. j. 6 *in fine*). Sin pronunciarnos aquí sobre esas dos propuestas de actividad coordinadora, sí diremos que nos parecería, por ejemplo, exorbitante, en lo que al caso atañe, la pretensión —explicitada en una carta de 21 de febrero de 1989 del ministro para las Administraciones Públicas a los presidentes de los Gobiernos regionales— de condicionar caso por caso la apertura de oficinas comerciales de las Comunidades Autónomas en el exterior a «un pronunciamiento previo del Gobierno de la Nación... bajo la forma de autorización».

(19) Su texto puede consultarse en nuestro estudio citado *supra* en nota 15, págs. 293-294, *sub* nota 95.

VI. EXTRAER CONSECUENCIAS...

13. A la vista de lo señalado en sus consideraciones generales, el Tribunal extrae en la sentencia las siguientes conclusiones respecto del caso concreto:

a) Respecto del Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas al que se refiere el artículo 23 del Decreto controvertido, el Tribunal juzga que sus funciones de coordinación de las relaciones entre las instituciones públicas vascas y las europeas, al constreñirse a tareas modestas de seguimiento e información de las actividades de éstas que no inciden en cuanto tales en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado, no constituyen una actuación autonómica *ultra vires* (ver f. j. 8) (20).

b) Respecto de la Oficina de Bruselas regulada en el artículo 4 del Decreto, el Tribunal considera que, por una parte, el carácter público atribuido a dicha Oficina no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial —sobre todo teniendo en cuenta su alcance meramente instrumental (21)— (ver f. j. 9), y, por otra parte, la existencia de la Oficina en cuestión no supone vulneración del principio de territorialidad de las competencias autonómicas teniendo en cuenta que no cabe pregonar, en cuanto a la naturaleza y los efectos de la actuación del órgano, que ésta vaya a implicar el ejercicio del poder político sobre situaciones o sujetos situados fuera del ámbito territorial de competencias de la Comunidad Autónoma (ver f. j. 10).

(20) Es de advertir, no obstante, que aunque el Tribunal haga aquí la salvedad de que a la luz del texto la «coordinación general» a que se refiere éste versará sobre los órganos de la Comunidad Autónoma y no otros (f. j. 8), no se puede perder de vista que el precepto alude *expressis verbis* al Gabinete en tanto órgano de relación y coordinación general *con las instituciones europeas*.

(21) El Tribunal se refiere aquí a la fórmula adoptada para la constitución de la Oficina —un órgano encuadrado en otro, el Gabinete, situado a su vez en dependencia orgánica de un Departamento del Gobierno regional—, que fue elegida en lugar de otras alternativas posibles (agencia de desarrollo, sociedad, fundación, patronato, etc.), para la creación de este tipo de entidades. Sobre la tipología de las oficinas regionales en Bruselas, estudiadas por países, y sobre su significación sociopolítica como *lobbies* o grupos de interés en la escena europea, ver J. L. DE CASTRO RUANO: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, IVAP, 1994, págs. 257-284.

La conclusión no podía ser otra que declarar en el fallo que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia controvertida.

14. Puestos a hacer una valoración de conjunto de la s.T.C. 165/1994, tendríamos que pronunciarnos con cautela. Aun representando un indudable avance en la línea de reconocer la capacidad de las Comunidades Autónomas para desarrollar actividades de proyección exterior —incluidas aquellas que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado y, en concreto, con órganos de las instituciones europeas—, la sentencia no dice más que lo que dice: que las Comunidades Autónomas sólo pueden hacer... lo que pueden hacer sin perturbar el ejercicio a nivel estatal de las actividades que integran la reserva del artículo 149.1.3. Se advierte, eso sí, en el discurso del Tribunal un nuevo talante, una inflexión con la que se supera la tesis del Gobierno de que no caben en absoluto relaciones directas de las instituciones públicas regionales con las europeas so pretexto de que ello supondría la adopción de una política propia y de una organización al margen del servicio exterior español (ver I, 3): para el Tribunal, esas relaciones son posibles, a condición, empero, de que no afecten al *ius representationis* en tanto que atributo irrenunciable del Estado. Con su aceptación sin rodeos de la realidad —justa y necesaria— de aperturas regionales en el contexto de los procesos europeos de integración, el Tribunal viene a ponerse a resguardo de aquel reproche del voto particular discrepante de la sentencia 137/1989, que le achacaba el apoyarse en un concepto rígido y expansivo del título competencial del artículo 149.1.3 y como tal contrario a la realidad de una cada vez más intensa internacionalización de las relaciones entre organismos públicos, sobre todo en el plano europeo.

15. Lejos de centrarnos en la anécdota —los avatares de la Oficina vasca en Bruselas y los esfuerzos del Gobierno regional, durante el curso del asunto ante el Tribunal, por «vestir el santo» derogando el Decreto 89/1988 y dotando a la Oficina de cobertura menos ruda con la creación de la sociedad pública Interbask por Decreto 313/1988—, hemos procurado a lo largo de estas páginas hacer un análisis jurídico de la decisión del Tribunal (22), sobre todo en la parte que nos parece crucial, la dedicada a precisar el contenido y el contorno de la cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales. Pero, ya en un plano más político, hay que

(22) Dentro de este análisis, nos interesa destacar cómo el Tribunal conecta teleológicamente la idea de participación regional en los procesos decisorios europeos con las nociones de función (f. j. 3) y de interés (f. j. 4).

reconocerle a la sentencia una virtud: su valor de disipación de tabúes, de incitación a la búsqueda de cauces de diálogo que, con base en los principios de lealtad constitucional y de cooperación (23), propicien la adopción de unas reglas del juego que den respuesta a diversas cuestiones pendientes en lo que se refiere a la participación de las autonomías en el proceso de construcción europea (presencia autonómica en las esferas del Consejo y aun de la Comisión, incorporación de representantes de las Comunidades Autónomas a la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, vías que faciliten el establecimiento de nexos adecuados de las asambleas regionales con el Parlamento Europeo, capacidad de incitación o impulso de actuaciones del Estado en fase precontenciosa o jurisdiccional, etc.).

(23) Cfr. el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

