

ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ACCIÓN EXTERIOR EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Doctor *honoris causa* por la Universidad de Messina (Italia)
Profesor honorario de catorce Universidades latinoamericanas

RESUMEN

El artículo 149.1.3 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Esta cláusula fue interpretada inicialmente de modo extremadamente rígido a favor del Estado, pero con posterioridad el Tribunal Constitucional español ha matizado su posición, interpretando que no conviene identificar la materia «relaciones internacionales» con cualquier tipo de actividad que tenga una proyección exterior, pues tal interpretación expansiva terminaría por subsumir en la competencia del Estado toda medida o acción dotada de una cierta incidencia exterior por remota que ella fuera, produciendo una reestructuración del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: relaciones internacionales, jurisdicción constitucional, política exterior, distribución de competencias, Estado, Comunidades Autónomas.

ABSTRACT

The article 149.1.3 of the Spanish Constitution attributes to the State the exclusive scope about the international relations. This clause was initially interpreted in way extremeley strict in favour of the State, but the Spanish Constitutional Court has subsequently changed its position. The Court has interpreted that it's not suitable to identify the matter «international relations» with any kind of activities of foreign projection as such expansive interpretation would finish for conferring the State's scope every measure or action which it be gifted of some foreign repercusion even if it be remote with subsequent reorganization of the constitutional system of scope's distribution between the State and the Autonomous Communities.

Key words: international relations, constitutional jurisdiction, foreign policy, Scope's distribution, State, Autonomous Communities.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ACCIÓN EXTERIOR Y ESTADO COM-
PUESTO.—II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN
EXTERIOR EN ESPAÑA.—III. LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL

DEL ART. 149.1.3.^a, DE RESERVA ESTATAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.—1. El contenido de la reserva estatal.—2. La integridad de la competencia estatal.

I. INTRODUCCIÓN: ACCIÓN EXTERIOR Y ESTADO COMPUESTO

La proyección exterior de un Estado compuesto o de estructura compleja, esto es, de un Estado integrado por un conjunto de entidades territoriales dotadas de autonomía política y, por lo mismo, titulares de competencias derivadas directamente de la Constitución del Estado, no ha dejado de suscitar problemas de muy diversa naturaleza, que se manifiestan no tanto desde la óptica del Derecho de gentes como desde la perspectiva del Derecho constitucional del propio Estado.

El Derecho internacional ha respetado siempre el principio de autoorganización interna del Estado, lo que se ha entendido, como recuerda la doctrina¹, como una consecuencia de los principios de soberanía y de no intervención. A partir de esa libre disponibilidad organizativa por parte del Estado, bien puede decirse que los peculiares rasgos de los Estados compuestos no sólo se manifiestan en el orden interno, sino que influyen asimismo en su modo de participar en la vida internacional, propiciando, como señalara Rousseau², soluciones que, a veces, se alejan de las habitualmente aplicadas a los Estados unitarios, como en lo relativo a la conclusión de tratados, que si bien, en principio, forma parte de la competencia exclusiva del Estado federal o compuesto, en algunos casos puede pertenecer a los Estados miembros de la Federación o a las entidades territoriales del Estado de estructura compleja.

Ciertamente, la antaño muy arraigada consideración de la soberanía como requisito jurídico inexcusable para la existencia de subjetividad internacional ha propiciado durante largo tiempo que el Estado federal o compuesto, en cuanto único soberano, apareciera también como el único depositario de las competencias internacionales. Esta idea de monopolio estatal en materia de relaciones exteriores tenía como correlato la incapacidad de las colectividades públicas infraestatales para entablar tales relaciones. Bien es verdad que, como dice Lafore, la noción de soberanía que a tal fin se manejaba era tributaria de la construcción jurídica del Estado-nación

¹ Manuel PÉREZ GONZÁLEZ y Jorge PUEYO LOSA, «Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, pp. 13 y ss., en particular p. 24.

² Charles ROUSSEAU, *Derecho Internacional Público*, 3.^a ed., Barcelona, Ariel, 1966, pp. 122-123.

de fines del siglo XIX³. Así, toda relación exterior pondría en juego la soberanía estatal y afectaría de modo ineludible al principio de unidad del Estado.

Hoy, sin embargo, un dispar conjunto de circunstancias de muy diversa naturaleza pueden ser tenidas en cuenta en orden a matizar la posición tradicional precedentemente expuesta.

En primer término, el Derecho internacional como un Derecho de coexistencia ha dado paso al Derecho internacional como Derecho de la cooperación⁴, lo que entraña que, a diferencia de épocas anteriores, las relaciones entre los Estados son muy intensas, viniendo referidas a aspectos muy variados. Si antaño las relaciones internacionales tenían como sustancia peculiar ser relaciones entre Estados soberanos e independientes, hoy son también, como dice Remiro⁵, algo más: el mundo de la cooperación entre sujetos con intereses comunes interdependientes en la satisfacción de sus compromisos con sus pueblos respectivos.

En segundo lugar, este cambio de las relaciones internacionales ha planteado la problemática de saber si la soberanía estatal se encuentra necesariamente implicada en toda relación exterior y, de modo específico, en toda acción en el extranjero llevada a cabo por los entes territoriales integrantes de un Estado complejo. En nuestros días se admite de modo generalizado, como constata Lafore⁶, que no toda relación establecida con una persona pública extranjera compromete necesariamente la soberanía estatal. A su vez, el abandono del ámbito de la soberanía entraña el abandono del ámbito regido por el Derecho internacional, y, no aplicándose éste, el monopolio estatal en materia de relaciones exteriores no puede ser invocado para excluir las actuaciones en el extranjero de los entes territoriales integrantes del Estado de estructura compleja. De esta forma, el problema se reconduce desde el Derecho internacional al ámbito del Derecho constitucional de cada Estado. En definitiva, la personalidad internacional de los entes territoriales dependerá, primigeniamente, de las previsiones de la Constitución del propio Estado.

A este respecto, la determinación del art. 6.º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, a cuyo tenor:

³ Robert LAFORE, «L'action à l'étranger des collectivités territoriales», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, vol. 3, 1988, pp. 763 y ss., en particular p. 769.

⁴ Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986, p. 13.

⁵ Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (comentario al art. 149.1.3.ª de la Constitución)», en Óscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. XI, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1999, pp. 237 y ss., en particular p. 245.

⁶ Robert LAFORE, «L'action à l'étranger...», *op. cit.*, p. 773.

«Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados», corrobora la tesis precedente por cuanto, como señala Mangas⁷, lo que tal norma significa es que el Estado internacionalmente no posee limitación alguna basada en su estructura interna ni aun en el caso de que el ámbito del tratado recaiga sobre materias de la competencia exclusiva de alguna de sus entidades territoriales. Pero dicho esto, conviene precisar que tal precepto no impide que las entidades territoriales que forman el Estado puedan concluir tratados en las materias que sean de su competencia si así les está permitido por las normas constitucionales reguladoras de la distribución de competencias entre el Estado y los entes territoriales que lo integran⁸.

Por lo demás, la soberanía, quizá por la propia relativización del concepto, fruto de la constatación de la evidente interdependencia de los Estados en el ámbito internacional, ha dejado de ser, como significa la doctrina⁹, un requisito esencial en Derecho internacional para hablar de subjetividad internacional.

La consecuencia de todo ello ha sido que si, en términos generales, se puede constatar que hasta fechas relativamente recientes era excepcional el reconocimiento de competencias internacionales a los entes territoriales de un Estado de estructura compleja, hasta el punto de que, según Remiro¹⁰, dicho reconocimiento podía considerarse como un tributo histórico en procesos de federación de Estados que fueron (o pudieron ser) soberanos o independientes, hoy la situación tiende a cambiar¹¹, cambio del

⁷ Araceli MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2.^a ed., Madrid, Tecnos, 1987, p. 219.

⁸ En este sentido puede recordarse que el Proyecto de artículos sobre el Derecho de los Tratados aprobado por la Comisión de Derecho Internacional, órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la preparación de la codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional, en 1966, acogía una cláusula de este tenor: «Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta». Tal disposición fue, sin embargo, suprimida en 1969 en la Conferencia intergubernamental celebrada en Viena para la aprobación de una Convención sobre el Derecho de los Tratados, como consecuencia de una propuesta canadiense que, aun no cuestionando su contenido, ponía en entredicho la oportunidad de acoger tal cláusula en un texto como el que se estaba discutiendo.

⁹ Ricardo GOSALBO BONO, «Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el federalismo contemporáneo», en *Anuario de Derecho Internacional*, II, 1975, pp. 379 y ss., en particular p. 384.

¹⁰ Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado...», *op. cit.*, p. 240.

¹¹ Un significativo atisbo de ese intento de cambio, aunque finalmente frustrado, lo encontramos en la conocida Enmienda Bricker, presentada en los inicios de los años cincuenta con vistas a la reforma de la Constitución norteamericana. En lo que ahora interesa, la Enmienda Bricker, como destaca PRITCHETT (C. Herman PRITCHETT, *La Constitución Americana*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 451), pretendió revocar la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en el caso *Missouri v. Holland* (1920), en el que

que constituye un buen ejemplo la importante reforma constitucional argentina de 22 de agosto de 1994, tras la que el art. 124 de la Constitución faculta a las provincias para celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional, posibilidad que, a juicio de la doctrina¹², facilita el proceso de integración de los territorios de Argentina en orden a la dinámica internacional. Esta reforma constitucional, anticipada ya por las Constituciones provinciales aprobadas con posterioridad a 1983¹³, se ubica en una dirección que puede apreciarse en otros países. A este respecto, Van de Craen¹⁴ ha constatado que en los últimos tiempos fuerzas centrípetas (que no centrífugas) han apoyado en diferentes Estados federales que los entes territoriales integrantes de los mismos asuman un interés real en las actividades transnacionales.

La evolución de esta problemática cuestión no ha dejado, sin embargo, de plantear tensiones y conflictos entre los distintos niveles de poder en los Estados de estructura compleja, lo que se ha acentuado desde el momento en que las entidades territoriales infraestatales han mostrado una cada vez mayor preocupación por intervenir en el ámbito de las relaciones internacionales al constatar que en un contexto internacional como el actual

el Juez Holmes, quien fundamentó el fallo, sentó la doctrina de que «puede haber materias de la mayor importancia para el bienestar nacional que no podría resolver una ley del Congreso, pero sí un tratado seguido de una ley». Dicho de otro modo, la completa incapacidad de los Estados de la Unión para las relaciones exteriores exigía que el gobierno federal tuviera autoridad para tratar todas las materias que fueran de interés legítimo respecto de las relaciones exteriores norteamericanas. Frente a esta doctrina, la Enmienda Bricker pretendió incapacitar al gobierno federal para asumir la regulación de materias reservadas a un Estado miembro mediante su intervención en un tratado. En su forma más conocida, la denominada «cláusula condicional», el texto de la propuesta Bricker fue el siguiente: «Un tratado será efectivo como derecho interno en los Estados Unidos sólo mediante legislación que fuera válida en ausencia de un tratado». El texto exigía que tras su ratificación, el Tratado fuese nuevamente sancionado por el Congreso para poder ser aplicable ante los tribunales, y esta nueva sanción del Tratado exigía, a su vez, que la legislación se encontrase dentro de los poderes del propio Congreso. En definitiva, el gobierno federal quedaba impedido para ocuparse de cualquier problema interno sobre la base de un tratado, si carecía de competencia para legislar al respecto, de acuerdo con sus restantes competencias constitucionales.

¹² Roberto DROMI y Eduardo MENEM, *La Constitución reformada, comentada, interpretada y concordada*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 401.

¹³ Cfr., al respecto, Mónica BUJ MONTERO, «Las provincias y los convenios internacionales», en Dardo PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho Constitucional de la reforma de 1994*, vol. II, Buenos Aires-Mendoza, Ediciones Depalma, 1995, pp. 381 y ss., en particular pp. 383-384.

¹⁴ Frank L. M. VAN DE CRAEN, «The Federate State and its treaty-making power», en *Revue Belge de Droit International*, vol. XVII, I, Bruxelles, 1983, pp. 377 y ss., en particular p. 423.

de fuerte interdependencia, cualquier capacidad competencial, por lo general, tiende a conllevar una doble faceta interior y exterior indivisible.

Si a todo ello se une el dinamismo ínsito a los Estados compuestos¹⁵, especialmente visible en el caso del Estado autonómico español, la propia dinámica de las relaciones internacionales y la progresiva consolidación de los nuevos ámbitos del Derecho internacional, como el de la cooperación económica, se puede comprender el incipiente protagonismo de los entes territoriales integrantes de los Estados compuestos en el campo de la acción exterior.

Bien es verdad que las inexcusables exigencias dimanantes del principio de unidad de la acción exterior han planteado retos de difícil solución, que han de ser resueltos con fórmulas capaces de satisfacer a la par las exigencias de una acción exterior unitaria, conducida por los órganos centrales del Estado, y el respeto de esas otras manifestaciones de la acción exterior de las colectividades territoriales que no son, como dice Lafore¹⁶, la manifestación de una competencia específica, sino, por el contrario, una modalidad entre otras de la ejecución de sus competencias constitucionales y legales. En la práctica, aquellas fórmulas parecen pasar necesariamente por el reconocimiento a los órganos periféricos de una cierta participación en la elaboración de las normas convencionales y derivadas que interesen a materias objeto de su competencia. Como indicara tiempo atrás Remiro¹⁷, esa participación —lo digan o no los textos constitucionales o legales— es, o debiera ser, el resultado de la prudencia y el cálculo político de los responsables del Gobierno del Estado.

En resumen, en los Estados de estructura compleja, la reserva al poder central de las relaciones internacionales, como por ejemplo acontece en el art. 32.1 de la *Bonner Grundgesetz*¹⁸ o en el art. 149.1.3.^a de la Constitución española, no debe obstaculizar el reconocimiento de una cierta capacidad de acción exterior a los entes territoriales dotados de autonomía política que integran aquellos Estados, capacidad que puede oscilar desde una actuación de proyección *ad intra* hasta una actividad de proyección *ad extra*, siempre sobre la base del ya mencionado principio de autoorganización del Estado, que es un *prius* para el Derecho internacional.

¹⁵ Los Estados compuestos, dice CONDE, son una realidad esencialmente dinámica que los sitúa en un proceso de reacomodación permanente. Carlos CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 50.

¹⁶ Robert LAFORE, «L'action à l'étranger...», *op. cit.*, p. 800.

¹⁷ Antonio REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en Manuel RAMÍREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Libros Pórtico, 1979, pp. 353 y ss., en particular p. 359.

¹⁸ A tenor del art. 32.1 de la *Grundgesetz*: «Corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros».

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN EXTERIOR EN ESPAÑA

La Constitución de 1978 ha diseñado un Estado unitario de estructura compleja en cuanto compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía política. Nos hallamos, así, ante el Estado autonómico, que cobra su nombre del principio general organizativo de la autonomía en que se asienta. Unidad y autonomía constituyen, pues, dos elementos indisolubles; forman las dos caras de la misma moneda.

A la vista de esta nueva forma de organización del Estado, cobra especial relevancia el marco constitucional de la acción exterior en orden a poder captar el rol asumido al efecto por los entes territoriales autónomos, esto es, por las Comunidades Autónomas.

La norma clave al respecto es el art. 149.1.3.^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Junto a esta norma de atribución genérica de competencias al Estado en este ámbito de las relaciones exteriores, la Constitución, a lo largo y ancho de su articulado, atribuye también al Estado o a altas instituciones representativas del mismo determinadas competencias de orden internacional. Éste es el caso, entre otros varios, de los siguientes preceptos: el art. 56.1, por el que el Rey asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales; el art. 63.2, que encomienda asimismo al Rey la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados; el art. 93, que deposita en las Cortes Generales o en el Gobierno, según los casos, la facultad de garantía del cumplimiento de los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, como, asimismo, la garantía del cumplimiento de las resoluciones emanadas de las organizaciones internacionales o supranacionales titulares de la cesión; el art. 94.1, que exige la previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de los tratados o convenios a que el propio artículo se refiere, y, por último, el art. 97, que atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior.

Las críticas doctrinales hacia ese marco constitucional se han multiplicado, encontrándonos entre ellas con los más dispares juicios de valor. Desde quien considera que los constituyentes han dado a esta materia una elemental regulación¹⁹, hasta quien alude a la pusilanimidad en la negación

¹⁹ José FERNÁNDEZ-MONGE GONZÁLEZ-AUDICANA, *La Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1989, p. 66.

de las consecuencias hacia fuera de la estructura compleja del Estado²⁰, o a la absoluta ceguera por la que se dejaron llevar los constituyentes a la hora de tratar y recoger el tema de la actividad internacional de las nacionalidades y regiones (expresión ciertamente bien poco rigurosa, pues más bien habría que hablar de actividad internacional de las Comunidades Autónomas), prefiriendo optar por el silencio en lugar de afrontar este desafío con realismo²¹, llegando a quien, más rotundamente, manifiesta tener la impresión de que la Constitución ha trazado a lo largo del texto un férreo cordón que impide a la organización territorial recabar para sí un protagonismo adecuado en la esfera internacional²².

Lo que parece claro, en definitiva, para este amplio sector doctrinal es que la determinación formal del Estado como el actor exclusivo de las competencias internacionales no resulta por entero consecuente con la nueva estructura del Estado que se proclama en el art. 2 de la Constitución y que se desarrolla en el título VIII²³.

Desde una óptica diferente se manifiesta Pérez Calvo²⁴, para quien no resulta lógico apoyarse en la estructura autonómica del Estado para criticar el hecho de que la materia internacional haya sido encomendada en exclusiva a sus órganos centrales. A su juicio, la razón por la que la Constitución ha encomendado al Estado la competencia exclusiva sobre esta materia radica en la unidad del Estado, que, a su vez, se expresa desde un punto de vista dinámico en los intereses generales que al mismo Estado, a través de sus órganos, le corresponde defender y administrar. El art. 149.1.3.^a expresa la exigencia del principio de unidad, cuya consecuencia es la personalidad jurídica única del Estado en el ordenamiento jurídico internacional y la del interés general que afecta al conjunto del Estado.

En una línea de pensamiento muy próxima a la inmediatamente antes expuesta, no creemos que el conjunto de normas constitucionales mencionadas deba suscitar un juicio tan severo como el expuesto más atrás. Ciertamente, la interpretación de los preceptos constitucionales ha de

²⁰ Antonio REMIRO BROTONS, «El poder exterior del Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, pp. 53 y ss., en particular pp. 54-55.

²¹ Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, IVAP, 1983, pp. 1575 y ss., en particular p. 1590.

²² Araceli MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 222.

²³ Análoga opinión sustenta JÁUREGUI, quien considera sorprendente la negativa a la adecuación por parte de nuestro ordenamiento constitucional de los mecanismos de relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno, tal como viene exigido en un Estado con una distribución territorial compleja del poder. Gurutz JÁUREGUI, *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, IVAP, 1986, p. 55.

²⁴ Alberto PÉREZ CALVO, *Estado Autónomo y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 68-75.

hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Norma Fundamental, como es reiteradísima doctrina constitucional²⁵, pero a ello no obsta en lo más mínimo este conjunto normativo y, de modo particular, la reserva estatal del art. 149.1.3.^a, pues lo que con ella se pretende es expresar que desde el punto de vista del ordenamiento internacional el Estado aparece como una persona jurídica unitaria. Como dice Vogel, refiriéndose a la norma análoga del art. 32.1 de la *Grundgesetz*, el sentido de una cláusula de esta naturaleza es subrayar que en el tráfico jurídico internacional el Estado (aun tratándose de un Estado Federal) actúa por principio como unidad²⁶. Y ello se comprende con facilidad si se tiene en cuenta que el interés general del Estado no tiene por qué coincidir, como si de una operación aritmética se tratara, con la suma de los intereses particulares de los entes territoriales que lo integran. Ahora bien, esa unidad de actuación del Estado en el exterior no presupone, ni mucho menos, ignorar la articulación territorial del Estado, que en cuanto Estado unitario complejo exige de un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del *status* jurídico-público de las entidades territoriales que lo integran.

El inexcusable equilibrio que, como regla general, debe existir entre el principio de unidad y el de autonomía ha de traducirse en una cierta participación de los entes territoriales autónomos en algunas de las manifestaciones de la conducción exterior del Estado, como, por ejemplo, en el *treaty-making-power*, así como también, en sintonía con lo que un sector de la doctrina viene reclamando desde tiempo atrás²⁷, en el ejercicio de un cierto *ius contrahendi* autónomo. Ello no debe suponer en modo alguno la quiebra de la esencial unidad de acción de la política exterior, si bien, en la medida en que sea posible, deberá compaginarse tal unidad de acción con la organización territorial autonómica.

Por lo que atañe a la integración en un ente supranacional, como es el caso de la Unión Europea, el reparto interno de poder político no debe verse afectado por tal integración. Así lo dispone el art. 6.3 del Tratado de la Unión Europea que, tras el Tratado de Amsterdam, establece que «la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros», norma reiterada por núm. 1 del art. I-5 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, consagrando, así, el llamado principio de autonomía institucional que salvaguarda, como ha interpretado el Tribunal de

²⁵ Entre muchas otras, STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2.º

²⁶ Juan Joaquín VOGEL, «El régimen federal de la Ley Fundamental», en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE y HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, pp. 613 y ss., en particular p. 662.

²⁷ Es el caso, entre otros, de Manuel PÉREZ GONZÁLEZ y Jorge PUEYO LOSA, *Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional*, op. cit., p. 33.

Justicia, el reparto interno del poder político estatal. Todo ello al margen ya de que sea opinión doctrinal común que las relaciones con los organismos comunitarios europeos difícilmente pueden organizarse con las mismas medidas que se aplican a las relaciones internacionales en general²⁸. Las relaciones establecidas en el ámbito de estructuras de integración tienen unas singulares connotaciones que exigen su diferenciación respecto de las relaciones internacionales clásicas. Así lo ha interpretado el propio Tribunal Constitucional²⁹, que ha estimado 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 otro orden de consideraciones, complementario del anterior, esa unidad de actuación del Estado en el exterior, implícita en el art. 149.1.3.^a, no puede convertirse en una genérica garantía que hipoteque toda posible proyección exterior de un título competencial autonómico, pues ello supondría un desvirtuamiento del reparto competencial de competencias y, por ende, una absoluta e indiscriminada sujeción del principio de autonomía al principio de unidad. Ello debe traducirse en que aun cuando la cláusula de reserva estatal de las relaciones internacionales pueda atraer a la competencia del Estado, en un momento dado, una materia de titularidad autonómica, tal cambio competencial habrá de venir sustentado no en una aplicación automática y formalista del art. 149.1.3.^a, sino en una exigencia de orden superior que no puede ser sino el propio interés general del Estado. Se debe, pues, evitar ese fenómeno al que en Italia se refiriese Condorelli³⁰, por mor del cual el Derecho internacional, en Estados de estructura compleja, produce el singularísimo efecto de contaminar —por así llamarlo— todo aquello con lo que se pone en contacto, que se transforma, automáticamente, en materia intocable por el ente territorial integrante de aquel Estado.

Una interpretación en tal sentido, o por lo menos no muy alejada del mismo, fue la llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en su primera

²⁸ Santiago MUÑOZ MACHADO, «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto de 1985, pp. 9 y ss., en particular p. 30.

²⁹ STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 4.º

³⁰ Luigi CONDORELLI, «Le regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di "rapporti internazionali"», en *Politica del Diritto*, año IV, núm. 2, abril de 1973, pp. 223 y ss., en particular pp. 229-230.

jurisprudencia sobre esta cuestión³¹, con el evidente peligro que ello entrañaba de generar un cierto vaciamiento competencial autonómico. Sin embargo, el Tribunal ha ido modulando su doctrina, de lo que constituye buena muestra su Sentencia 165/1994, en la que significa³² que 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. En definitiva, como también ha subrayado el «intérprete supremo de la Constitución», «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3.^a CE, 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»³³.

III. LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DEL ART. 149.1.3.^a, DE RESERVA ESTATAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A) El art. 149.1.3.^a, como ya se ha indicado repetidamente, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales. Quizá pueda ser de utilidad, a efectos de la mejor comprensión del significado de la norma, recordar su itinerario constituyente.

El art. 138.3 del Anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978, antecedente remoto de la norma en cuestión, por influjo sin duda de la determinación del art. 14.3.^a de la Constitución de 1931³⁴, consideraba de la exclusiva competencia del Estado, entre otras materias, las

³¹ Así, en su Sentencia 44/1982, de 8 de julio, FJ 4.º, el Tribunal consideraba que la dimensión internacional de la cuestión (concesión de emisoras de radiodifusión de ondas métricas con frecuencia modulada) debía considerarse factor primordial en orden a la atribución al Estado de la competencia sobre asignación de frecuencias y potencias, limitándose a señalar, a modo de escueta fundamentación, que en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna*.

³² STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3.º

³³ SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º, y 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5.º, entre otras varias.

³⁴ A tenor del art. 14.3.^a de la Constitución de 1931: «Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes: representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales».

«relaciones internacionales; representación diplomática, consular y, en general, en el exterior; la celebración de tratados y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los mismos». El precepto, como puede apreciarse, utilizaba una línea descriptiva que posiblemente hubiera propiciado una interpretación menos rígida que la generada por la redacción actual.

El texto del precepto fue objeto de la enmienda número 659, del Grupo Parlamentario Vasco, que postulaba la adición de un párrafo encaminado a posibilitar que los entonces llamados Territorios Autónomos pudieran, en el ámbito de la potestad normativa del Territorio, concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado³⁵. La enmienda fue rechazada y el Informe de la Ponencia, publicado el 17 de abril, dejó el texto justamente con su redacción definitiva, al aludir tan sólo a las relaciones internacionales. Como ya dijimos en otro lugar³⁶, una redacción como la primitiva parecía revelar que las relaciones internacionales reservadas al Estado eran tan sólo una parte de la acción exterior del Estado y, en coherencia con ello, posibilitaba un cierto «espacio autonómico» en el ámbito de dicha acción exterior. La supresión del texto primigenio y su sustitución por el actual no suponía sino arrojar un mar de sombras y dudas sobre lo que había de entenderse por «relaciones internacionales».

A la enmienda anteriormente mencionada habría que añadir otra del Sr. Heribert Barrera, formulada frente al texto del actual art. 94.1 de la Constitución, proponiendo adicionar un párrafo que dijera que «cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído previamente por el Gobierno», enmienda que sería rechazada en la sesión del 6 de junio de 1978 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso³⁷.

En el Senado, el artículo en cuestión ya no sería objeto de enmienda alguna.

Lo sorprendente de este *iter* constituyente es que a lo largo del mismo no se suscitó ninguna discusión de un mínimo de rigor, pues incluso la

³⁵ Como bien dice RIQUELME, la enmienda vasca respondía a un modelo que se repite en Estados con una estructura compleja arraigada, que dotan a sus entes territoriales de capacidad para concluir, bajo la supervisión de los órganos centrales, algunos acuerdos internacionales. Rosa M.^a RIQUELME CORTADO, «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», en *Sistema*, núm. 66, mayo de 1985, pp. 77 y ss., en particular p. 81.

³⁶ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «Acción exterior y Comunidades Autónomas. Una reflexión constitucional», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 16, julio-diciembre de 1993, pp. 9 y ss., en particular p. 17.

³⁷ *DSCD (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados)*, núm. 81, 6 de junio de 1978, p. 2948.

defensa de las dos enmiendas anteriormente referidas se llevó a cabo con escasa convicción. Nos encontramos, por consiguiente, ante un precepto aceptado y asumido si no por todos los Grupos Parlamentarios, como dice Hernández Lafuente³⁸, sí, al menos, por la enorme mayoría de ellos, que parecían conformes en poner a disposición exclusiva de las instancias estatales, sin matiz o especificación alguna, las relaciones internacionales.

Las reservas específicas de determinadas atribuciones relacionadas con la acción exterior del Estado a los órganos centrales del mismo, como el Rey, las Cortes Generales o el Gobierno; las reservas a la competencia exclusiva del Estado de materias de proyección exterior (contempladas en distintos números del art. 149.1 CE), y la misma modificación dada por la Ponencia al texto de la norma que venimos analizando, cuya filosofía, según la propia Ponencia³⁹, era darle una redacción más amplia, ponen de manifiesto el inequívoco deseo de otorgar al Estado el monopolio de la acción exterior. En este marco contextual, la cláusula del art. 149.1.3.^a, como bien se ha significado⁴⁰, operaría, en la mente del constituyente, como una cláusula general orientada a evitar cualquier acción exterior autonómica no específicamente incluida en el resto de apartados del mismo art. 149.1. Actuaría, por tanto, como una suerte de cláusula general de atribución de competencias a favor de los poderes centrales que abarcaría tanto aquellas manifestaciones del poder exterior que contenía el texto del art. 138.3 del Anteproyecto como cualesquiera otras conectadas con las relaciones internacionales.

B) La mayor parte de la doctrina, al igual que aconteciera respecto del marco constitucional global de la acción exterior, se ha mostrado enormemente crítica frente a la previsión del art. 149.1.3.^a. El cuestionamiento de la norma se asienta, de entrada, en la misma calificación como «materia» que el constituyente hace de las «relaciones internacionales».

Remiro⁴¹, con una formulación que sería mayoritariamente seguida por la doctrina, pondría de relieve en los primeros momentos subsiguientes a la aprobación de la Norma suprema que los constituyentes habían incurrido en un error básico de enfoque, fruto de la contemplación de las relaciones internacionales con lentes decimonónicas, lo que les había conducido a concebirlas como una materia diferenciada de las demás que se registran en los treinta y dos números del art. 149.1 y no como un segundo ámbito

³⁸ Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior», en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española, 1990, pp. 147 y ss., en particular p. 148.

³⁹ BOC (*Boletín Oficial de las Cortes*), núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1600.

⁴⁰ Rafael BUSTOS GIBERT, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1996, p. 62.

⁴¹ Antonio REMIRO BROTONS, «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 361.

más amplio —el ámbito exterior— en el que todas ellas —repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas— pueden estar presentes.

La crítica anterior, como ya antes dijimos, hizo fortuna en amplios sectores de la doctrina. Mangas Martín⁴² ahondaría en esa crítica del error de perspectiva, y otro tanto acontecería con Pérez González⁴³, para quien el constituyente habría incurrido en un error de enfoque que podría cercenar la titularidad autonómica de ciertas áreas competenciales por el rígido juego de la cláusula de reserva estatal, con la consiguiente invasión competencial por la vía indirecta de la concertación convencional a cargo de los órganos centrales.

En análoga dirección crítica, Muñoz Machado⁴⁴ duda de que las relaciones internacionales puedan concebirse como una «materia» en el mismo sentido que lo son la mayoría de los objetos o asuntos atendidos por los poderes públicos relacionados en el art. 149.1. En el mundo actual, la actividad exterior del Estado tiene, además de sus contenidos clásicos, la misma amplitud práctica que la actividad interna en cuanto que muy pocos asuntos de la política y la administración interna quedan fuera del ámbito de la actividad exterior⁴⁵.

Frente a esta posición mayoritaria que entiende que las relaciones internacionales no constituyen una materia con contenido propio, susceptible de delimitación con respecto a otras materias, sino, como dice Jáuregui⁴⁶, una forma específica a través de la cual se expresan determinadas actividades materiales con contenido propio, Pérez Calvo, situándose en una posición contrapuesta que, sin embargo, compartimos, entiende⁴⁷ que no

⁴² Araceli MANGAS MARTÍN, «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución Española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 61, invierno 1981, pp. 143 y ss., en particular p. 158.

⁴³ Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1987, pp. 257 y ss., en particular pp. 264-265.

⁴⁴ Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Civitas, 1982, p. 475.

⁴⁵ A juicio de SOLÍS, el concepto de «relaciones internacionales» carece de rigor técnico-jurídico y no permite, por sí mismo, llegar a conclusiones precisas sobre la complejidad que hoy tiene la función administrativa del Estado en el exterior. La elección de tal concepto y no del concepto de «política exterior», utilizado en el art. 97 de la Constitución, parece indicar, siempre a juicio de este autor, que se pretende delimitar el ámbito de competencias administrativas que corresponden con exclusividad a la Administración Central del Estado en el exterior en relación con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en el interior y no al ejercicio del «poder exterior» que sin ninguna duda corresponde al Estado. Tomás SOLÍS GRAGERA, «El poder exterior y las Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 205, julio-septiembre de 1985, pp. 91 y ss., en particular p. 94.

⁴⁶ Gurutz JAUREGUI, *Las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁷ Alberto PÉREZ CALVO, *Estado Autonómico...*, *op. cit.*, pp. 20-24.

se puede dudar del carácter de «materia» que las relaciones internacionales tienen en la Constitución.

La «materia», como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se ha erigido en una de las líneas principales del sistema competencial, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional⁴⁸. Bien es verdad que las materias enumeradas por los arts. 148 y 149 no están elegidas conforme a un criterio uniforme; por el contrario, la materia es, en ocasiones, una actividad pública, un bien, una institución o una técnica económica. Quiere ello decir que, a veces, el concepto de «materia» se relaciona con las actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales que se refieren a una acción reflexiva del Estado.

A la vista de todo lo expuesto, no nos cabe duda de que las relaciones internacionales tienen propiamente el carácter de una materia a los efectos que ahora nos ocupan. Nos encontramos, en efecto, ante una actividad pública realizada en función de unas necesidades sentidas por el Estado y que la tradición jurídica y organizativa de la Administración ha ido delimitando de otras actividades y funciones públicas. Como dice Pérez Calvo⁴⁹, nos hallamos ante una verdadera materia que no sólo se da bajo la forma de categoría jurídica, sino que ni siquiera ofrece una gran dificultad para poder ser objeto de delimitación en la realidad social.

1. El contenido de la reserva estatal

A) La controvertida reserva estatal que venimos examinando ha desencadenado un conjunto de construcciones doctrinales encaminadas a tratar de buscar la necesaria articulación, de un lado, entre la titularidad estatal del poder exterior y la frecuente proyección exterior de actuaciones autonómicas ejercidas al amparo de competencias que les son propias, y de otro, y en relación específica con el ámbito comunitario europeo, entre aquella titularidad estatal y el derecho de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias europeas que afecten a sus materias reservadas, problemática esta última de primera importancia, como señala García de Enterría⁵⁰. A tales problemas, que, como dijimos en un momento precedente, son distintos aun hallándose relacionados, han tratado de dar respuesta diferentes construcciones encaminadas, en lo sustancial, a precisar el contenido de esta reserva estatal.

⁴⁸ STC 39/1982, de 30 de junio, FJ 5.º

⁴⁹ Alberto PÉREZ CALVO, *Estado Autnómico...*, *op. cit.*, pp. 21-22.

⁵⁰ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, septiembre-diciembre de 1991, pp. 3 y ss., en particular p. 18.

Destaquemos ante todo que existe cierta coincidencia en orden a la necesidad de una interpretación abierta de la cláusula del art. 149.1.3.^a, con el subsiguiente rechazo de una interpretación rígida y mecanicista que vea una relación internacional en cualquier actividad de proyección exterior con la subsiguiente absorción competencial por el Estado.

B) A partir del criterio hermenéutico inmediatamente antes referido, un amplio sector doctrinal ha diferenciado, expresa o implícitamente, un doble orden de contenidos en la materia «relaciones internacionales», susceptibles de derivar un régimen de exclusividad rigurosa e ilimitada para algunos de esos contenidos y un régimen de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas que se distribuiría entre ambos según la ordenación constitucional y estatutaria de las materias y de las competencias estatutariamente asumidas. Ha sido Mangas Martín quien quizá con más ardor ha definido esta posición⁵¹.

La citada autora, en su intento de desentrañar las dispares competencias incluidas en ese «cajón de sastre» que, a su juicio, es el art. 149.1.3.^a, separa, por un lado, el *ius contrabendi* o manifestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante tratados, la representación exterior del Estado (el *ius legationis* activo y pasivo) y la responsabilidad internacional del Estado. Junto a tales competencias de obvia proyección externa encontramos otras competencias domésticas, como pueden ser la relativa a la formación de las delegaciones negociadoras y la presencia en ellas de representantes autonómicos, o aquellas otras competencias de clara proyección interna, como son el proceso interno de formación de la voluntad exterior del Estado, en el que la consulta, información e incluso autorización de diferentes instituciones y entes del Estado es siempre una cuestión interna, así como la ejecución de los tratados internacionales, que se lleva a cabo por el Estado mediante procedimientos y órganos internos, conforme al principio de la autonomía institucional y procedimental.

La conclusión sería que el constituyente ha referido la acepción genérica de «relaciones internacionales» a las concretas atribuciones contenidas a lo largo de la Constitución en favor del Estado con carácter exclusivo: la representación exterior (*ius representationis*), la celebración de tratados (*ius contrabendi*), la dirección de la política exterior y el control del cumplimiento, no el cumplimiento en sí, de las obligaciones internacionales. Éste, pues, sería el ámbito acotado por el art. 149.1.3.^a, que, de esta forma, no agotaría todas las proyecciones de la acción exterior.

C) Otros sectores de la doctrina, en una línea de reflexión muy próxima a la antes expuesta, han acuñado la expresión «núcleo duro» para

⁵¹ Araceli MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, op. cit., pp. 227-234.

delimitar el ámbito de las relaciones internacionales. En tal sentido, Pérez González⁵² cree que desde una correcta apreciación del bloque constitucional, las «relaciones internacionales» están representadas por el núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior: *ius ad tractatum*, dirección de la política exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional, distinguiéndose frente a éstas, y dentro de un concepto lato de las relaciones internacionales, aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación *ad extra* del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho internacional, son susceptibles de una gestión autonómica, en el bien entendido de que no todas estas actuaciones constituyen en sentido estricto aspectos internos de la acción exterior (así, por ejemplo, la cooperación transfronteriza o un hipotético *ius contrahendi* autonómico que pudiera advenir por la vía del art. 150.2 CE)^{53, 54}.

Algún otro autor, en estrecha conexión con los anteriores, ha hablado de un «núcleo fuerte». Es el caso de Soriano⁵⁵, para quien el concepto «relaciones internacionales» debe ponerse en relación con el principio de la soberanía estatal. Ello supondrá que el título competencial del art. 149.1.3.^a vendrá integrado por el conjunto de potestades superiores en las que se hallan en juego las funciones propias de la soberanía. El citado autor no precisa las actuaciones específicas vinculadas a esas potestades superiores, sino que se limita a apuntar el criterio del interés nacional como el elemento delimitador de aquellas funciones de soberanía propias de las relaciones internacionales⁵⁶.

⁵² Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las autonomías...», *op. cit.*, p. 265.

⁵³ Esta tesis del «núcleo duro» es seguida en su literalidad, entre otros, por Jorge PUEYO LOSA, «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, enero-abril de 1989, pp. 29 y ss., en particular p. 31.

⁵⁴ Siguiendo muy de cerca la tesis del «núcleo duro», interpretada desde la óptica de la doctrina italiana de las «actividades de relevancia internacional» (*attività di mero rilievo internazionale*), AJA cree que se impone la necesidad de distinguir entre relaciones internacionales en sentido estricto y el conjunto de relaciones culturales, técnicas, comerciales... que se desarrollan sobrepasando en algún aspecto el ámbito jurídico interno de un Estado. Eliseo AJA, «Comentario a la STC 137/1989, de 20 de julio (Colaboración entre Galicia y Dinamarca)», en *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, *op. cit.*, pp. 154 y ss., en particular p. 161.

⁵⁵ José Eugenio SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 27.

⁵⁶ No muy alejada habría de situarse la posición de quien, como BUSTOS, considera que el concepto «relaciones internacionales» viene delimitado por el Derecho internacional, pues, en sentido técnico, se han de entender por «relaciones internacionales» solamente aquellas actividades que se encuentran sometidas al Derecho internacional, o lo que es igual, tan sólo la conclusión de tratados internacionales, la representación exterior del Estado y

D) Otro sector de la doctrina ha reconducido el contenido de esta reserva a la noción de política exterior⁵⁷ o a la de poder exterior. Así, Pérez Tremps cree que el concepto «relaciones internacionales» debe circunscribirse a determinadas acciones estatales vinculadas al poder exterior⁵⁸, lo que, entre otras cosas, supone que son los poderes centrales los únicos que pueden comprometer política y jurídicamente a España en los foros comunitarios, y por eso la «ejecución de los tratados», entendida como integración en el Derecho interno, es parte de las relaciones internacionales, aunque no así la ejecución de los Tratados constitutivos de la Unión Europea y del Derecho derivado, que debe ser visualizada, en cambio, como el cumplimiento de las obligaciones que generan y que, por lo mismo, excluida su integración, no forma parte de las relaciones internacionales. Todo lo anterior no impide, sin embargo, que competencias no delimitadas de forma clara por el bloque de la constitucionalidad entre Estado y Comunidades Autónomas puedan servir de marco para una ampliación competencial estatal de hecho, ampliación que se justificaría en las obligaciones internacionales asumidas, pero siempre dentro del cuadro delimitado por el bloque de la constitucionalidad⁵⁹.

La dirección de la política exterior por el Gobierno (art. 97 CE) y la interacción normativa entre este último precepto y el art. 149.1.3.^a sustenta una nueva interpretación expansiva de la competencia estatal⁶⁰, de acuerdo con la cual, la habilitación estatal del tantas veces citado art. 149.1.3.^a ha de entenderse referida no sólo a los ámbitos más estrictos de ese «núcleo duro» competencial con anterioridad comentado, sino también a una función directora y coordinadora de las actuaciones que las Comunidades Autónomas, como proyección de sus competencias internas, puedan llevar a cabo. Ello no excluiría una actividad de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas, pero en cuanto ésta debe enmarcarse en los principios y directrices de la política exterior del Estado, como exigencia inherente

la responsabilidad internacional. Rafael BUSTOS GIBERT, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 80.

⁵⁷ Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, «La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre de 1990, pp. 211 y ss., en particular pp. 243-246.

⁵⁸ Pablo PÉREZ TREMPs, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1987, p. 75.

⁵⁹ También MUÑOZ MACHADO, siguiendo a STROZZI (G. STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto Internazionale*, Milano, 1983), vincula en cierta forma las relaciones internacionales al poder exterior del Estado. Santiago MUÑOZ MACHADO, «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», op. cit., p. 33.

⁶⁰ Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, «La actividad internacional de las Comunidades Autónomas y el principio de unidad de acción en el exterior», op. cit., pp. 149-150.

al «principio de unidad de acción en el exterior», la cláusula del art. 149.1.3.^a, interpretada en armonía con la previsión del art. 97, posibilitaría esa función estatal coordinadora de las actuaciones autonómicas en el exterior.

No muy alejada de la última interpretación se sitúa la construcción doctrinal que lleva a cabo Pérez Calvo⁶¹, que, de alguna manera, también entraña una visión amplia o expansiva de las relaciones internacionales, si bien desde una óptica diferenciada de la precedente. Parte el citado autor de que un intento analítico de descubrir las funciones concretas que se encierran en la genérica expresión del art. 149.1.3.^a conduce a identificar dentro del mismo las funciones que otros autores califican como el «núcleo duro» competencial: la representación internacional, el *ius contrabendi*, la responsabilidad internacional del Estado por los compromisos adquiridos, así como la consiguiente garantía del cumplimiento de los mismos y la política exterior. Sin embargo, entender que éste es el contenido del citado precepto constitucional no aporta nada respecto al conocimiento de su contenido real, porque los conceptos referidos son predominantemente puras categorías formales sin un contenido material preciso. Y cuando la Constitución encomienda al Estado la competencia sobre las relaciones internacionales no puede referirse únicamente a la capacidad de emitir meros actos formales cuya preparación corriera a cargo de otra instancia, sino que forzosamente la competencia ha de permitir al competente modelar sus contenidos. Por todo ello, el citado autor concluye que las relaciones internacionales, independientemente de algún posible elemento material propio, tienen un contenido material flexible, que varía de caso en caso en función de la calidad de los asuntos que sean objeto de la relación internacional.

E) Por nuestra parte, siguiendo en este punto la línea doctrinal más extendida, creemos que la delimitación del contenido del concepto «relaciones internacionales» exige, ante todo, atender de modo sistemático al conjunto del texto fundamental. Desde esta perspectiva, parece claro que dentro de las relaciones internacionales tendrán cabida: el *ius legationis*, el *ius ad tractatum*, la declaración de la guerra y la formalización de la paz, la responsabilidad internacional del Estado y la subsiguiente garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos y la dirección de la política exterior. Ahora bien, quedarnos aquí, en lo que podríamos considerar con un amplio sector doctrinal como el «núcleo duro» de las relaciones internacionales, integrado por un conjunto de funciones o actividades estatales de naturaleza preeminentemente formal, sería tanto como ignorar el sentido

⁶¹ Alberto PÉREZ CALVO, *Estado Autónomo y Comunidad Europea*, op. cit., en particular pp. 36-42.

último de la cláusula de la que venimos ocupándonos, que no es otro, como ya señalamos, que garantizar la unidad de actuación del Estado en el tráfico jurídico internacional, como modo de salvaguardar a su vez los intereses generales. A ello responde primariamente la atribución a un órgano estatal, el Gobierno, de la muy relevante función de dirección de la política exterior. Y de todo ello se deriva, *a sensu contrario*, que las Comunidades Autónomas no pueden realizar una política exterior propia. Y en este contexto encuentra su significación más plena la cláusula del art. 149.1.3.^a que, por todo lo expuesto, no creemos que pueda ser entendida como la resultante de una mera adición de funciones preeminentemente formales contempladas en otros preceptos de la Norma suprema.

Todo ello se traduce, a nuestro modo de ver, en un cuádruple orden de consecuencias:

En primer término, en la plena capacidad decisoria del Estado en el ejercicio de aquellas funciones básicamente formales que de modo tradicional vienen considerándose como las manifestaciones primigenias de la acción exterior. Dicho de otro modo, la titularidad de esta competencia no puede quedar circunscrita a la pura formalización de un conjunto de actos decididos por la conjunción de voluntades de los entes territoriales integrantes del Estado. Ello no significa que no sea pertinente postular la conveniencia de implicar a las Comunidades Autónomas en la selección de los objetivos de la política exterior. Como ya tuvimos oportunidad de señalar en otro momento⁶², que las Comunidades Autónomas hayan de quedar excluidas del ejercicio directo de aquellas actividades que provocan cambios en la situación jurídica del Estado, en cuanto miembro de la comunidad internacional, no supone necesariamente que tengan que permanecer pasivas en el momento de la adopción de decisiones por los órganos competentes. Es obvio que no puede ni debe confundirse la manifestación de la voluntad estatal hacia el exterior con la formación de esa voluntad. Ahora bien, hecha esta precisión, debe apostillarse que la titularidad de la competencia en materia de relaciones internacionales ha de permitir al Estado, en última instancia, diseñar el contenido de la misma.

En segundo lugar y completando lo anterior, las funciones formales que podemos considerar que integran el contenido de la reserva tienen, como señala Pérez Calvo⁶³, un contenido material flexible, que varía de caso en caso en función de la calidad de los asuntos que sean objeto de la relación internacional. Ahora bien, ese contenido ha de enmarcarse en el bloque de la constitucionalidad, lo que, por un lado, debe significar la

⁶² Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, «Acción exterior y Comunidades Autónomas...», *op. cit.*, p. 16.

⁶³ Alberto PÉREZ CALVO, *Estado Autonomico...*, *op. cit.*, p. 39.

vinculación de ese contenido material a la última *ratio* de esta reserva estatal: la unidad de acción del Estado en el tráfico jurídico internacional, mientras que, por otro, debe posibilitar un cierto «espacio autonómico» en el ámbito de la acción exterior que puede manifestarse en un conjunto de actividades de relevancia internacional que no comprometan aquella unidad de acción.

En tercer término, ante una actuación de relevancia exterior por parte de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, hay que entender que la reserva estatal del art. 149.1.3.^a puede operar como título de los llamados generales u horizontales, así denominados porque cruzan o inciden horizontalmente las restantes materias, concurriendo con otros títulos específicos, sectoriales o verticales, con el efecto de absorción estatal de una competencia hasta ese mismo momento de titularidad material autonómica. Esta concurrencia de títulos debe resolverse, como ha dejado claro la doctrina constitucional, de acuerdo con la teoría de los límites, que impide una interpretación expansiva de los títulos horizontales y que exige modularlos de modo tal que no se vacíe de contenido la competencia autonómica asentada en un título vertical. En el caso concreto que nos ocupa, tal exigencia presupone que no basta una mera proyección exterior para que pueda recurrirse a la reserva estatal del art. 149.1.3.^a Será inexcusable además que tal proyección entrañe una afectación del principio de unidad en la acción exterior del Estado. Sin embargo, afectado este principio de unidad, no se requerirá que la dimensión exterior forme parte integrante de la delimitación material (como sucede, por ejemplo, en las materias contempladas por el art. 149.1.2.^a: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo) para que se produzca el cambio de titularidad a favor del Estado.

Finalmente, frente a una actuación de relevancia exterior de las Comunidades Autónomas, llevada a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias materiales, la reserva estatal del art. 149.1.3.^a puede, asimismo, manifestarse a través de una función coordinadora, directora u ordenadora de aquellas actuaciones autonómicas que proyecten sus competencias hacia el exterior, cuando así entiendan los órganos estatales competentes que viene exigido por la unidad de acción del Estado en el tráfico jurídico internacional o bien por la propia dirección de la política exterior. Ello no debe suponer en modo alguno que cualquier actuación autonómica de relevancia exterior pueda ser objeto de la intervención coordinadora del órgano estatal, haciéndose depender dicha intervención del puro voluntarismo de tales órganos del Estado. Sólo cuando el interés general, que, como es doctrina constitucional reiterada, no es ajeno a la distribución de competencias en ciertas materias, las relaciones internacionales entre ellas⁶⁴, entre el Estado

⁶⁴ En tal sentido se manifiesta el Tribunal en su STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 12.

y las Comunidades Autónomas, pueda hallarse comprometido, apreciada tal circunstancia desde la óptica del bloque de la constitucionalidad, será constitucionalmente posible tal intervención estatal coordinadora u ordenadora.

F) El Tribunal Constitucional demoró largo tiempo un pronunciamiento detenido sobre el contenido de la reserva estatal del art. 149.1.3.^a En su primera jurisprudencia, el Tribunal vino sistemáticamente considerando que la dimensión internacional de una cuestión era, *per se*, factor primordial para la atribución de la competencia al Estado⁶⁵, reconduciendo en ocasiones al art. 149.1.3.^a aspectos que, en rigor, nada tenían que ver con las relaciones internacionales⁶⁶, o contribuyendo a explicar la intervención de instancias administrativas centrales respecto de ciertas actividades de relevancia pública por su proyección internacional⁶⁷.

El cenit de esta evolución lo encontramos en la STC 137/1989, en donde el Tribunal aborda uno de los contenidos de la reserva estatal de la que venimos ocupándonos, el *treaty-making-power*, interpretándolo con una enorme amplitud que le lleva a considerar de la exclusiva titularidad estatal la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales, sin acoger salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias⁶⁸. De esta forma, el Tribunal viene a equiparar el *ius ad tractatum* con el *ius contrahendi*. Y, así, reconduce al título competencial del art. 149.1.3.^a la realización de un «Comunicado de Colaboración» suscrito entre el Con-

⁶⁵ Así, en la STC 44/1982, de 8 de julio, FJ 4.º, el Tribunal otorgó la titularidad de la competencia para atribuir frecuencias y potencias a las emisoras de radio de frecuencia modulada al Estado, entre otros argumentos, por la dimensión internacional de la cuestión, que venía dada por el hecho de que la radiodifusión no puede funcionar debidamente sin convenios de distribución de frecuencias entre los Estados.

⁶⁶ En la STC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5.º, el Tribunal entendió que la creación por la Comunidad Autónoma de Galicia del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, que había de extender su actividad más allá del territorio gallego, a los emigrantes y comunidades gallegas asentadas fuera de Galicia, no sólo quebrantaba el principio de territorialidad, sino que al crear o habilitar un centro fuera de España, se venía a establecer una relación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y un poder público extranjero, circunstancia que, al margen ya de cuál fuera la naturaleza de la relación establecida, vulneraría, según un discutibilísimo juicio del Tribunal, de una manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.

⁶⁷ En su STC 1/1986, de 10 de enero, FJ 3.º, el Tribunal, frente al argumento de que la proyección internacional del deporte encuentra en el núm. 3.º del art. 149.1 su norma competencial específica, y aun considerando innecesario analizar la relevancia de la conexión internacional para determinar la titularidad competencial controvertida, aduce que no cabe descontar que la relevancia pública, por su dimensión internacional, de unos encuentros deportivos haya podido llevar a la adopción de la intervención administrativa sobre el deporte federado más allá del ámbito propio de una Federación deportiva regional.

⁶⁸ STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4.º

sejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. El Tribunal lleva a cabo una interpretación puramente mecanicista del precepto constitucional sin atender a la naturaleza del «Comunicado» objeto del conflicto competencial⁶⁹, limitándose a constatar que el mismo refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco entre los dos organismos citados, lo que implica el ejercicio por la Xunta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece, importando poco que el Acuerdo en cuestión comprometiera o no la responsabilidad internacional del Estado.

Un Voto particular discrepante formulado por el Magistrado Díaz Eimil, y al que se adhirieron el Presidente del Tribunal y otros dos Magistrados, iba a sentar las bases para una cierta evolución jurisprudencial ulterior. En el Voto en cuestión se pone de relieve que la Sentencia se apoya en un concepto tan rígido y expansivo del título competencial del art. 149.1.3.^a, que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, ni inciden en la política exterior del Estado, ni, finalmente, generan responsabilidad de éste frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos. En definitiva, en este Voto, que de modo indirecto contempla el contenido de la reserva del art. 149.1.3.^a, se rechaza, con excelente criterio, una concepción globalizante de las «relaciones internacionales» y, por lo mismo, que estuviera en juego, como estimó la mayoría del Tribunal, el *treaty-making-power*, algo que, como se ha señalado⁷⁰, sólo se pudo hacer desde una perspectiva cartesiana, con abstracción de las concretas circunstancias del caso.

A partir de ese momento, el Tribunal comenzará a tratar de delimitar mínimamente el título competencial que nos ocupa. Así, en su Sentencia 153/1989⁷¹, tras rechazar que pueda llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros

⁶⁹ Como bien razona SORIANO, el «Comunicado» era un mero marco o previsión para una colaboración que habría de instrumentalizarse a su vez mediante la firma de los oportunos contratos, presentándose nos más bien como una actividad promocional que se traduciría en una promoción autonómica de la cooperación danesa con una empresa privada española en orden a la solución de los problemas medioambientales de Galicia, muy similares a los existentes en Dinamarca años atrás. José Eugenio SORIANO, «Poder exterior y Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 25, septiembre-diciembre de 1989, pp. 117 y ss., en particular p. 131.

⁷⁰ José Eugenio SORIANO, «Poder exterior...», *op. cit.*, p. 134.

⁷¹ STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8.º

países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la materia «relaciones internacionales»⁷², el Juez de la Constitución procedería a una primera delimitación del contenido del concepto o materia de «relaciones internacionales»: «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.». Era claro que se trataba de una enumeración no cerrada. La delimitación no pretendía, consiguientemente, ser exhaustiva.

De modo más rotundo aún, en la STC 80/1993⁷³, el Juez de la Constitución iba a insistir⁷⁴ en que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3.^a CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, pues si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tras ello, reiteraría su doctrina anterior con relación a lo que en esta Sentencia considerará como el contenido esencial de la materia «relaciones internacionales»: «sin llegar a una descripción agotadora de la misma —razona el Tribunal—⁷⁵, en la STC 153/1989 ya la hemos caracterizado en su núcleo fundamental como comprensiva del *treaty-making-power*, de la representación exterior y de la responsabilidad internacional».

Será en la importante STC 165/1994 donde en mayor medida profundice el Tribunal en esta nueva dirección. Partiendo de la reiterada tesis de que no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, lo que sería la resultante tanto de la propia literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que

⁷² Ya en su STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1.º, el Tribunal, en relación con el título competencial del comercio exterior (art. 149.1.10.^a CE), se había mostrado contrario a una interpretación expansiva de dicho título que permitiera absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias.

⁷³ STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º

⁷⁴ Ya en alguna otra Sentencia anterior, siempre, sin embargo, ulterior a la STC 153/1989, el Tribunal se había pronunciado en un sentido análogo. Tal es el caso de la STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3.º, en donde manifestaría que no se puede entender «que la genérica competencia del Estado en las relaciones internacionales desplace en este caso a la competencia específica de la Comunidad Autónoma para la inspección de la distribución y dispensación de medicamentos, vaciándola de contenido, puesto que ambas se mueven en esferas distintas, y, por tanto, no hay una contradicción entre la realización del control e inspección de los estupefacientes y psicotrópicos por la Comunidad Autónoma de Galicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado».

⁷⁵ STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º

se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» —art. 149.1.10.^a— o «sanidad exterior» —art. 149.1.16.^a—), como de la interpretación ya efectuada por el propio Tribunal, a la que ya nos hemos referido, el «intérprete supremo de la Constitución», insistiendo de nuevo en que no pretende una identificación exhaustiva de la reserva a favor del Estado, da un nuevo paso en la dirección de acotar, desde una óptica negativa y positiva, el contenido de esta reserva⁷⁶.

En sentido negativo, 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 con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno.

En sentido positivo, el objeto de esta reserva son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos y con las Organizaciones internacionales gubernamentales, relaciones que, en todo caso, están regidas por el Derecho internacional general y por los tratados y convenios en vigor para España. Ello entraña una remisión a las normas del Derecho internacional general o particular aplicables a España, que, a juicio del propio Tribunal, son las que van a permitir determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto.

A partir de ambas premisas, el Tribunal vuelve a identificar el contenido de la reserva, que queda integrada por materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas al *ius contrahendi*, al *ius legationis*, a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado. En suma, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional.

A la vista del alcance de la reserva estatal, la posibilidad autonómica de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, a juicio del Tribunal⁷⁷, 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 extranjeros⁷⁸, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. En definitiva, una actividad de proyección exterior por parte de una Comunidad Autónoma

⁷⁶ STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5.º

⁷⁷ *Ibidem*, FJ 6.º

⁷⁸ Una participación en organizaciones internacionales de la que se derive la emanación de Acuerdos que disciplinen una determinada materia y que generen obligaciones inmediatas y actuales encuentra fácil acomodo en el marco del art. 149.1.3.ª CE. Así lo puso de relieve el Tribunal Constitucional en su Sentencia 168/1993, de 27 de mayo, FJ 7.º

requerirá, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que no incida en la reserva estatal anteriormente referida y que no la perturbe o condicione.

Señalemos, por último, que, en coherencia con todo ello, el Tribunal ha considerado como parte del contenido de la competencia exclusiva del Estado la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa por parte autonómica a fin de evitar o remediar de este modo eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales.

A la vista de esta doctrina constitucional en torno al contenido de la reserva estatal del art. 149.1.3.^a cabe hacer dos últimas reflexiones.

En primer término, es de destacar que las relaciones internacionales son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Ello significa que el Juez de la Constitución ha tomado al Derecho internacional como punto de referencia metodológico para la definición del contenido de la reserva, lo que sintoniza, por otro lado, con la naturaleza esencialmente política de este título competencial, a la que ya aludiera el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991⁷⁹, considerando que se trataba de un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados, y entendiéndose que, por ello mismo, no podía recurrirse a él para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España. De esta naturaleza eminentemente política del título, la doctrina⁸⁰ ha entresacado una pauta interpretativa: las actuaciones externas de contenido preeminente técnico en principio deben situarse en el título competencial correspondiente a su materia (agricultura, turismo, industria...), reservándose las relaciones internacionales para las que tienen un carácter genérico, abstracto y, posiblemente, altamente discrecional. Aun admitiendo que puede ser un criterio hermenéutico de utilidad, lo realmente decisivo será que la actividad de relevancia exterior no genere obligaciones internacionales inmediatas y actuales, pues bastará el desencadenamiento de tales obligaciones para que entre automáticamente en juego la reserva estatal, con lo que este criterio se convierte realmente en el elemento nuclear en la configuración del contenido de la reserva estatal del art. 149.1.3.^a

En segundo lugar, cabe, asimismo, subrayar que el Juez de la Constitución ha incluido en el contenido de la reserva estatal la posibilidad de

⁷⁹ STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 6.º

⁸⁰ Pablo PÉREZ TREMPES (coord.), Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ y Eduardo ROIG MOLÉS, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autònòmics, 1998, p. 188.

establecer medidas de regulación y coordinación de las actividades autonómicas con proyección externa, con vistas a evitar o remediar los eventuales perjuicios que sobre la dirección y ejecución de la política exterior pudieran desencadenar aquellas actividades autonómicas. La unidad de acción del Estado, exigida por el interés general, y la inexcusable dirección de la política exterior por un órgano estatal que, como dice Remiro⁸¹, veda la alta política a las Comunidades Autónomas están en la base de este contenido adicional de la reserva estatal de las relaciones internacionales.

La STC 165/1994 ha supuesto un punto de inflexión por parte del Tribunal frente a su jurisprudencia anterior al posibilitar la realización autonómica de actividades de relevancia internacional o de proyección exterior, esto es, actividades de alcance extraterritorial, fuera de los límites del territorio español. El contraste es patente frente a posiciones anteriores, como las sostenidas en las Sentencias 154/1985 o 137/1989.

A partir de la nueva jurisprudencia constitucional, un sector de la doctrina⁸² ha sostenido la conveniencia de una relectura de la doctrina constitucional 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 art. 149.1.3.^a, no descarta la posibilidad de que las entidades subestatales, en tanto actores reconocidos en la escena internacional (lo que se admite que es una cuestión de voluntad política), establezcan o intervengan en relaciones con poderes públicos distintos del Estado, que no incidan en aquella reserva. Desde luego, ya en su STC 137/1989, el Tribunal, no sin reticencias desde luego, reconocía⁸³ que nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en el ámbito de la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales, mediante estructuras adecuadas para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades.

2. La integridad de la competencia estatal

El art. 149.1 CE enumera un largo elenco de materias respecto de las que se atribuye al Estado la competencia exclusiva. El terreno que abarca

⁸¹ Antonio REMIRO BROTONS, «La estructura compleja del Estado...», *op. cit.*, p. 246.

⁸² Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, «La “onda regional” en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo)», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, septiembre-diciembre de 1994, pp. 899 y ss., en particular p. 911.

⁸³ STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4.º

la exclusividad parece relativamente fácil de determinar *a priori*, pues, entendida en un sentido estricto, exclusividad equivale a monopolio, a integridad o plenitud en la disposición de la materia, lo que supone que el titular de la competencia dispone íntegramente de la misma, con exclusión de cualquier otro. Sin embargo, el empleo que del término «exclusivo» hace la Constitución, como también los Estatutos de Autonomía, es muy equívoco, como el propio Tribunal Constitucional ha admitido en reiteradas ocasiones. Ello aconseja separar al menos dos tipos de competencias exclusivas: las íntegras, plenas o absolutas y aquellas otras que pueden entenderse como «exclusivas» sólo en un sentido relativo, pues no entrañan la competencia sobre la integridad de la materia.

A partir de aquí es necesario significar que la competencia estatal sobre las «relaciones internacionales» puede ser calificada como íntegra o plena, disponiendo consiguientemente el Estado de la totalidad de la materia, esto es, pudiendo realizar el conjunto de todas las funciones públicas (ordenación y ejecución) sobre la materia. La exclusividad debe, pues, entenderse en el sentido de plenitud o integridad.

El Juez de la Constitución ha venido aludiendo en distintas ocasiones a la plenitud de la competencia estatal sobre los títulos competenciales de proyección exterior: comercio exterior⁸⁴ y sanidad exterior⁸⁵. Y también lo ha hecho con mayor nitidez aún con respecto a las relaciones internacionales. En su Sentencia 35/1982, el Tribunal, tras referirse a las diversas técnicas constitucionalmente utilizadas para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal, destaca de modo particular la diferencia entre la reserva de toda una materia, citando, ejemplificativamente, las relaciones internacionales, la defensa y las Fuerzas Armadas, la Administración de Justicia y la Hacienda General y Deuda del Estado, y la reserva de potestades concretas. En el primer caso, la reserva no sólo impide que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella⁸⁶. De una u otra forma, este reconocimiento de la plenitud de la competencia ha estado presente en otros distintos fallos del Juez de la Constitución⁸⁷.

La integridad de la reserva competencial no resuelve ni mucho menos los problemas de delimitación material del contenido del título, pues es una obviedad que esa integridad o plenitud de la competencia viene referida a un determinado ámbito material, y éste, por lo que ya se ha dicho dete-

⁸⁴ STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 13.

⁸⁵ STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 3.º

⁸⁶ STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2.º

⁸⁷ Entre otras varias, SSTC 44/1982, de 8 de julio, FJ 4.º; 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5.º, y 137/1989, de 20 de julio, FFJJ 3.º y 4.º

nidamente al abordar el contenido de la reserva, no puede abarcar de modo ilimitado cualquier aspecto relacionado con la competencia externa, cualquier actividad que tenga una cierta proyección o relieve exterior. Como dijo el Tribunal en su Sentencia 165/1994, no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior⁸⁸. Todo ello, al margen ya de lo frecuente del hecho de que una materia tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material, con lo que ello entraña de posible concurrencia imperfecta de títulos, que, como ha significado el propio Tribunal⁸⁹, obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y por fuerza casuística.

Tras el último pronunciamiento realmente relevante del Alto Tribunal en torno a esta cuestión, la STC 165/1994, bien puede decirse que la plenitud competencial del Estado recaerá sobre ese conjunto de materias características del ordenamiento internacional a las que ya nos referimos con anterioridad que entrañan la puesta en juego de la soberanía estatal. Sobre tales materias, el Estado ejercerá potestades legislativas y reglamentarias, como también la potestad de ejecución administrativa.

El ejercicio de las referidas potestades debe, sin embargo, desvincularse de la ejecución de los tratados y convenios internacionales, cuestión sobre la que, siquiera sea muy brevemente, conviene decir algo.

Como es reiterada doctrina constitucional⁹⁰, el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios o tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo⁹¹. A su vez, la

⁸⁸ STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5.º

⁸⁹ STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1.º

⁹⁰ Valga por todas la STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4.º

⁹¹ En relación con la problemática de la ejecución del Derecho comunitario, son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, y según el Juez de la Constitución (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3.º), han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como, además, se reconoce desde el propio Derecho comunitario, en el que una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha consagrado el llamado «principio de autonomía institucional y procedimental», en virtud del cual, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de los poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro. Y todo ello no es sino la resultante última de la reiteradísima doctrina constitucional (*vid.*, por todas, la STC 67/1996, de 18 de abril, FJ 3.º) de que la integración de España en las Comunidades Europeas no ha supuesto la alteración

ejecución de tales tratados o convenios, en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone atribución de una competencia nueva, distinta de la que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma⁹².

Hemos de finalizar aludiendo a una última cuestión. Como antes dijimos, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 35/1982, la integridad de la reserva no sólo presupone el ejercicio de la totalidad de las funciones sobre una materia por parte del competente, el Estado en el caso de las relaciones internacionales, sino que desencadena una consecuencia adicional para las Comunidades Autónomas: excluye que éstas puedan siquiera orientar su autogobierno en razón de una política propia respecto de tal materia, disponiendo los entes territoriales integrantes del Estado como único cauce de participación el que ofrece el Senado, en virtud de la representación específica que las Comunidades tienen en la Cámara Alta, cauce que desde luego es mínimo. Bien es verdad que el simple hecho de la referencia al Senado ya entrañaba un cierto intento de viabilizar una participación autonómica en la determinación de la orientación política a dar a la ordenación de la materia en cuestión.

Esta filosofía, apenas perceptible en la STC 35/1982, al quedar postergada ante la primacía dada a la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma oriente su autogobierno en función de una política propia, ha reverdecido con el devenir del tiempo en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal ha parecido acomodar su doctrina a los postulados de un modelo cooperativo, con abandono de los propios de un modelo dual. De esta forma, y sin pretender entrar ahora en esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha insistido reiteradamente (insistencia que se ha hecho bien patente en la materia que nos ocupa) en que el Estado y las Comunidades Autónomas vienen sometidos a un deber general de colaboración o cooperación que no es preciso justificar en preceptos constitucionales concretos porque es de esencia, connatural, al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución de 1978.

del orden de distribución interno de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

⁹² STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2.º