

CRONICA



EN TORNO AL HERMANAMIENTO ENTRE CALIFORNIA Y CATALUÑA

Francesc Pau i Vall

Letrado del Parlamento de Catalunya

I. Presentación

Durante la primera quincena de octubre, con motivo de la conmemoración del bicentenario de la muerte del explorador y primer gobernador de California, el balaguerino Gaspar de Protolá, un grupo de parlamentarios del Estado de California visitó Cataluña.

El pasado mes de mayo el Cuerpo Legislativo de California (el Senado conjuntamente con la Asamblea) aprobó una Resolución extendiendo a los ciudadanos «de Cataluña una invitación para hermanarse con California, con el fin de promover intercambios artísticos, académicos y culturales y de hacer que la amistad y la relación entre los californianos y los ciudadanos de Cataluña sean más imborrables y duraderas».

El Parlamento de Cataluña, según informaba la prensa,¹ aprobará una Resolución de hermanamiento entre California y Cataluña. Esta hipotética Resolución supone un elemento más en la discusión sobre los límites de la autonomía, en lo que se refiere a la acción exterior de las Comunidades Autónomas, dentro del actual marco constitucional.

Pretendemos con el presente trabajo cuestionarnos si la adopción de una Resolución, por el Parlamento de hermanar Cataluña y California, vulnera o no los límites que la Constitución establece en materia de relaciones internacionales, o, dicho de otra forma, si un acto de hermanamiento entre una Comunidad Autónoma y un estado extranjero debe considerarse incluido dentro del concepto de relaciones internacionales. Obviamente, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Resolución de hermanamiento que, en su caso, adopte el Parlamento vendrá dada por los términos concretos de la Resolución. Avancemos, no obstante, algunas ideas.

II. Delimitación conceptual del concepto de hermanamiento

El concepto de hermanamiento tiene unos límites imprecisos. Esto quiere decir que puede calificarse de hermanamiento desde la firma, por dos o más partes, de un comunicado que evidencia la voluntad de hermanamiento, a esconder, bajo el concepto formal de hermanamiento, un conjunto de verdaderos pactos de los cuales se derivan obligaciones jurídicas y cuya naturaleza jurídica, por tanto, sea en realidad la de un contrato, convenio o tratado. Convendremos, a efectos del presente trabajo, que los hermanamientos son sólo los del primer tipo y a ellos ceñiremos nuestro estudio,

1. Véase *El Periódico* de 8 de octubre de 1986 y *l'Avui* de 9 de octubre de 1986.

dejando fuera el segundo tipo de hermanamientos, que esconden, bajo esta forma, verdaderos negocios jurídicos. Para estudiar este segundo tipo de hermanamientos deberá de analizarse en cada caso la naturaleza del negocio jurídico de que se trate (convenio, tratado, etc.).

Convendremos en diferenciar los hermanamientos de los convenios o tratados en que los primeros son una mera declaración de intenciones, mientras que de los segundos resultan unos compromisos concretos que implican determinadas responsabilidades. La diferencia radica en que los convenios llevan implícita la característica de exigibilidad de una conducta determinada. Por tanto, no son de aplicación a los hermanamientos entendidos como meras declaraciones de intenciones, las prescripciones constitucionales y estatutarias relativas a la participación en la elaboración y a la aplicación de los tratados o convenios internacionales (arts. 93 a 96 de la Constitución y art. 27.3, 4 y 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y disposiciones concordantes).

Los hermanamientos así delimitados consisten en una declaración conjunta de voluntad de hermanarse que formulan dos o más partes, que sólo comporta deberes genéricos, sin que, en consecuencia, lleve aparejada una instrumentación concreta de los principios generales que se recogen en la declaración de voluntad, ni genere efectos jurídicos directos, sino que se mueve en el marco de la mera declaración de intenciones. Los hermanamientos así entendidos no pretenden ningún tipo de acuerdo específico, sino una voluntad de remarcar las características que más acercan a los pueblos que se hermanan, con objeto de hacer más intensos los vínculos entre ellos.²

Es preciso indicar también que los hermanamientos suelen formalizarse solemnemente, mediante la firma de un documento conjunto que contiene una declaración de voluntad, en los términos que hemos indicado.

III. Posiciones doctrinales

La Constitución, en su artículo 149.1.3, indica que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «materia» de relaciones internacionales. La doctrina más autorizada es especialmente crítica con la configuración constitucional de las «relaciones internacionales» y de la reserva exclusiva que hace para el Estado.

Siguiendo las tesis del profesor Antonio Remiro Brotons,³ consideramos que es

2. JOSÉ MARÍA DEL CORRAL NOGALES: en «Aportación de los hermanamientos a la cooperación internacional», *Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, los define como: "un acuerdo libremente adoptado por dos o más colectividades de establecer entre ellas lazos de relación y amistad permanentes, en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutuos", y los caracteriza como relaciones de carácter permanente y periódico, no planteadas exclusivamente a nivel de órganos o autoridades oficiales, sino de carácter ciudadano, que canalicen la participación activa de todos los miembros de la colectividad.

3. ANTONIO REMIRO BROTONS en su trabajo «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Ed. de M. RAMÍREZ, Zaragoza, 1979, ps. 360 y 361, dice: «... la Constitución ha reservado una sola disposición, lacónica y simplista, según la cual las «relaciones internacionales» son "competencia exclusiva" del Estado (artículo 149.1.3). Anotemos, como primera providencia, el error básico de enfoque en el que han caído los constituyentes. Contemplando las "relaciones internacionales" con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una "materia" diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del artículo 159.1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo "ámbito" más amplio —el ámbito "exterior"— en el que todas ellas —repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas— pueden estar presentes. (...) hoy, (...) la actividad "exterior" ofrece muchos renglones que se diferencian de la actividad "interior" únicamente por la presencia de un elemento de extranjería. Léanse los 22 números del artículo 148 donde se

un error entender que las «relaciones internacionales» son una «materia» como lo pueden ser la defensa, la agricultura o la ordenación del territorio. Las relaciones internacionales son otro ámbito, más amplio que el ámbito interior. Hoy es, en la configuración constitucional del Estado de las Autonomías, en muchas materias casi imposible, además de incongruente, establecer con precisión los límites de la acción interior y exterior, discernir dónde empieza y dónde acaba el límite de la «internacionalidad». Cada materia tiene, generalmente, una vertiente interior y otra exterior y ambas vertientes están estrictamente interrelacionadas.

En este mismo sentido, Santiago Muñoz Machado,⁴ después de insistir en las tesis de Remiro Brotons, indica que la configuración constitucional de la reserva exclusiva para el Estado de las relaciones internacionales no es congruente con la organización competencial que configura la Constitución, ya que «la actividad exterior del Estado tiene (...) la misma amplitud práctica que la actividad interna en cuanto que muy pocos asuntos de la política y de la administración interna quedan fuera del ámbito de la actividad exterior».

La doctrina es contraria a que, cuando en un ámbito de actividad concorra un elemento de extranjería, ello implique que ese ámbito pase a ser competencia exclusiva del Estado,⁵ ya que puede suponer una alteración de las reglas constitucionales de reparto de competencias.⁶ Efectivamente, no puede considerarse congruente con el sistema constitucional de reparto de competencias que, cada vez que en un ámbito de actividad concorra un elemento de extranjería, deba entenderse que ese ámbito pasa a ser competencia exclusiva del Estado, por aplicación del artículo 149.1.3 de la Constitución, ya que una interpretación literalista implicaría la modificación del sistema de distribución competencial que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, dado que vaciaría notablemente de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas. En este mismo sentido se pronuncia en Consejo Consultivo de la Generalitat en su Dictamen 50.⁷

La doctrina italiana nos ofrece unas construcciones teóricas que nos facilitan una interpretación abierta de la reserva exclusiva de las relaciones internacionales para el Estado. En Italia, inicialmente, ni la *Corte Costituzionale* ni el Ministerio de Asuntos Exteriores reconocían a las Regiones ninguna competencia exterior, que reservaban en exclusiva al Estado. En contra de este criterio se manifestó la doctrina, que tiene en

enumeran las materias que podrán asumir las Comunidades Autónomas: ordenación del territorio, obras públicas, transporte, agricultura y ganadería, aprovechamientos forestales e hidráulicos, protección del medio ambiente, (...) ¿Es que acaso son materias que (...) se agotan en lo doméstico? Desde luego que no».

4. Véase SANTIAGO MUÑOZ MACHADO en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, Vol. 1, p. 475.

5. ANTONIO REMIRO BROTONS, en la obra ya citada «La actividad exterior...», p. 361, se pregunta: «¿Qué ocurrirá cuando una dimensión internacional aparezca en un renglón de actividad reservado a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas? Tal como está redactado, el artículo 149.1.3.º supone que la competencia pasará a los órganos centrales del Estado, sin que a nivel constitucional se haya previsto participación alguna de los órganos de las Comunidades Autónomas. Esto, naturalmente, dista de ser satisfactorio».

6. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en la obra citada *Derecho Público...*, Vol. 1, p. 475, afirma: «la competencia en materia de relaciones internacionales, entendida en su máxima amplitud, puede condicionar el ejercicio de los poderes internos y, en lo que a nosotros nos interesa, incidir sobre las reglas constitucionales de distribución de competencias alterándolas».

7. Véase Dictamen 50, de 21 de octubre de 1983, del Consejo Consultivo de la Generalitat, Fundamento IV, del que fue ponente ENRIC ARGULLOL I MURGADAS.

este campo como adalides a C. Morbiducci,⁸ R. Sapienza y, especialmente, a Paolo Caretti.⁹ Con posterioridad, tanto la *Corte Costituzionale* como el Ministerio de Asuntos Exteriores fueron flexibilizando su criterio inicial. La doctrina italiana diferencia claramente el concepto de relaciones internacionales de lo que denomina actividades de «relieve internacional». Siguiendo las construcciones teóricas de la doctrina italiana, indica Carlos Fernández de Casadevante Romani¹⁰ que las Regiones italianas pueden llevar a cabo actividades de relieve internacional siempre que no concluyan tratados internacionales y que sean sobre materias de competencias que tengan atribuidas.

La doctrina propugna delimitar el concepto de relaciones internacionales, para dejar fuera todo lo que no lo sea estrictamente. Caretti¹¹ considera el tratado internacional como «el acto prototípico de la categoría relaciones internacionales». Remiro Brotons¹² señala como manifestaciones más típicas de las relaciones internacionales, entre otras, las siguientes: Los nombramientos diplomáticos; la elaboración, conclusión, suspensión y terminación de tratados; la declaración de guerra y concertación de la paz; el despliegue y utilización de la fuerza militar más allá de las fronteras, etc. En esta misma línea de delimitar el concepto de relaciones internacionales se ha pronunciado también el Consejo Consultivo de la Generalidad¹³ en las pocas ocasiones que ha tenido para manifestarse sobre el tema: entiende el Consejo que las relaciones internacionales deben limitarse a las relaciones jurídicas que impliquen un compro-

8. C. MORBIDUCCI en «Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di "rilievo internazionale"», a la revista *Le Regioni*. Año II, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1974, ps. 353 y ss., afirma que no es correcto «valerse de la reserva estatal relativa a las relaciones internacionales incluso para las actividades que presenten un mero relieve internacional», y afirma más adelante que «una interpretación y aplicación literal del sistema previsto (...) conduciría (...) a soluciones de un formalismo aberrante».

9. PAOLO CARETTI en *Ordinamento Comunitario e Autonomia Regionale*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1979: «Las "actividades de relieve internacional" dejan de estar arbitrariamente incorporadas a la reserva en materia de "relaciones internacionales", para ser por el contrario asimiladas a las demás funciones, transferidas o delegadas, a las Regiones (de las que no representan nada más que un aspecto complementario) y, por tanto, sujetas a los criterios normales de reparto de competencias» (p. 354).

«En la medida en que estas últimas [las actividades de relieve internacional] no traspasen el límite indicado [el del tratado internacional] aquéllas no plantean un problema de invasión de competencias estatales. De ahí el implícito reconocimiento de la admisibilidad de las iniciativas regionales dirigidas a establecer (o que presupongan) relaciones directas con Estados extranjeros (...) o con organizaciones internacionales, a condición de que no se traduzcan en la estipulación de acuerdos internacionales y que no impliquen apreciaciones generales de política extranjera» (ps. 359 y 360).

10. Véase CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI en «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», en el libro colectivo *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñati, 1983, p. 1588.

11. PAOLO CARETTI en la obra citada *Ordinamento Comunitario...*, p. 360.

12. A. REMIRO BROTONS en la obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas - Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 1985, Tomo VII, p. 410.

13. Dicramen 51, de 22 de noviembre de 1983, del Consejo Consultivo de la Generalidad, Fundamento IV, del que fue ponente Eduard Vivancos i Comes. «4. La materia de "relaciones internacionales" se inscribe en aquel sector de la Administración del Estado al que corresponde la realización de la política exterior del país; fundamentalmente es una actividad desplegada por un Estado fuera de sus fronteras. Las relaciones internacionales no coinciden necesariamente con las relaciones con el extranjero o con los extranjeros y deben limitarse a las relaciones jurídicas que impliquen un compromiso para el Estado español (...) la acotación de ciertas competencias exige reconocer que, más o menos intensamente, afecta tangencialmente a otras de diferente naturaleza y sobre todo de diferente titularidad (...) El conflicto es inevitable y entendemos que la única solución que no conduce a una tautología es considerar que la competencia autonómica se extiende hasta el límite de lo que puede considerarse núcleo esencial de las competencias exclusivas del Estado que son conexas, es decir, los compromisos internacionales, el régimen aduanero, el control sanitario, el control de cambios, la convertibilidad, el mercado de divisas, las subvenciones especiales, etc.»

miso entre dos Estados y que para delimitar los ámbitos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe analizarse caso por caso, extendiendo la competencia autonómica hasta el límite del núcleo esencial de las competencias exclusivas del Estado.

El profesor Antonio Remiro Brotons¹⁴ configura las facultades de acción exterior de las Comunidades Autónomas en términos análogos a como la doctrina italiana inicialmente, y la *Corte Costituzionale* y el Ministerio de Asuntos Exteriores posteriormente, conforman las facultades exteriores de las Regiones italianas. Es decir, las Comunidades Autónomas no disponen del *treaty making power* y, obviamente, no pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado. Por otra parte, como sujetos de derecho privado pueden actuar como cualquier otro sujeto en un Estado extranjero.

IV. Hermanamiento de ciudades

Desde una perspectiva municipal nos encontramos que, en la práctica, diversos municipios del Estado español se han hermanado con otros municipios de otros Estados, sin que esto se haya visto, por parte del Gobierno central, como un acto de intromisión ilegítima en sus competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales. Así, y a título meramente indicativo, se han hermanado, entre otros, municipios como L'Hospitalet de Llobregat, Girona, Molins de Rei, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Matadepera, Sant Antoni de Vilamajor, etc. La prensa, periódicamente, informa de hermanamiento entre ciudades e, incluso, de actos que se califican a sí mismos de «convenios».

Los ayuntamientos, pues, tienen conciencia de formalizar determinados actos que califican de «convenios» con otros ayuntamientos del extranjero, que efectivamente no se limitan a ser meras declaraciones de intenciones, sino que contienen cláusulas vinculantes. Estos «convenios» dan lugar a donaciones de material sanitario, de dinero, o, en otros casos, a la elaboración de proyectos técnicos, al asesoramiento técnico, etc. Daremos algunos detalles de tres de estos «convenios», a título de ejemplo: el Ayuntamiento de Barcelona tiene firmado un «convenio» de cooperación con la ciudad de México de asesoramiento técnico-urbanístico para la reconstrucción de un barrio afectado por terremotos y para la renovación de viviendas populares.¹⁵ El Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat se hermanó con Managua. El acto se formalizó mediante la firma de un protocolo. Posteriormente, y como consecuencia de este hermanamiento, el Ayuntamiento de L'Hospitalet se comprometió a hacer un

14. A. REMIRO BROTONS en *La acción exterior del Estado*. Tecnos, 1984, p. 235: «Una Comunidad Autónoma está, en primer lugar, facultada para llevar a cabo más allá de las fronteras del Estado cualquier actividad sobre materias que son de su competencia siempre y cuando no pretenda deducir de ello un estatuto jurídico internacional ni entrar en pactos internacionalmente exigibles, esto es, compromisos de cuyo incumplimiento se derive una responsabilidad regida por el Derecho internacional público. Así, el artículo 149. 1.3 de la Constitución no puede ser un obstáculo para, por ejemplo, montar una oficina de promoción turística, cultural o comercial, o participar en ferias, muestras o exposiciones, en los mismos términos en que contando con sus recursos, sin privilegios ni inmunidades y sometándose a la ley local, puede hacerlo un consorcio de agencias de viaje, una institución cultural o una asociación de exportadores...»

15. Véase el semanario *El Món*, núm. 220, de 11 de julio de 1986, p. 4.

proyecto técnico de alumbrado de la ciudad de Managua, y a enviar allí algún técnico municipal y determinada cantidad de material para la realización de este proyecto. El Ayuntamiento de Molins de Rei se hermanó el pasado 3 de mayo de 1985 con el municipio de Chinandega (Nicaragua), y con ocasión de la formalización del hermanamiento los representantes del Ayuntamiento de Molins de Rei hicieron entrega de dos mil quinientos veintiséis dólares en concepto de ayuda a los representantes nicara-güenses. Además, el Ayuntamiento de Molins de Rei está elaborando tres proyectos técnicos para ayudar a su municipio hermano. Son diversos los municipios españoles que tienen firmados «convenios de cooperación» con otros municipios del extranjero y se trata de una práctica muy extendida en derecho comparado. Nos encontramos, pues, ante una situación de hecho ya consolidada. Los límites entre éstos «convenios» y las simples declaraciones de intenciones son muy difíciles de establecer, así como el régimen jurídico a aplicar en el caso de un eventual incumplimiento de las obligaciones que se contienen en este tipo de «convenios». Parece claro, sin embargo, que los ayuntamientos con la firma de «convenios» de este tipo no pueden comprometer la responsabilidad del Estado.

Parece razonable pensar que si los ayuntamientos, como representantes de los ciudadanos de su municipio, tienen estas facultades «internacionales» no puede negarse a las Comunidades Autónomas, que gozan de autonomía tanto política como administrativa, como mínimo, las mismas facultades que las de los municipios, en este ámbito «internacional».

V. Posición del Gobierno del Estado

El Gobierno central ha tenido una posición ambivalente en relación con los convenios, o instrumentos de menos entidad, suscritos por Comunidades Autónomas con regiones o Estados federados del extranjero.

Por una parte, el Gobierno del Estado ha planteado recursos de inconstitucionalidad o, en su caso, conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, por invasión de sus competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales contra diversas leyes o disposiciones, etc. Así, el Gobierno central impugnó ante el Tribunal Constitucional un «Comunicado de Colaboración»¹⁶ entre la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente de Dinamarca a pesar de un informe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 20 de noviembre de 1984, que dice: «El llamado "Comunicado de Colaboración", en los términos literales en que está planteado, no implica *per se* obligaciones contractuales inmediatas». Remarcaremos también la existencia de otro informe, favorable a la interpretación del recurso, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos

16. Conflicto positivo de competencias núm. 156/1985, planteado por el Gobierno del Estado en relación con el «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984, entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente de Dinamarca. La representación del Gobierno central en el escrito de demanda alega: «el artículo 149.1.3 de la Constitución declara que son competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales, sin otras especificaciones, reservando, pues, al Estado la materia íntegramente, lo que tiene una gran trascendencia ya que el concepto de "relaciones internacionales" no puede ceñirse a una pura relación política interestatal, sino que comprende las múltiples actividades sociales, económicas, políticas y de tutela de los intereses de sus súbditos, personas físicas o jurídicas que tienen los respectivos Estados».

Exteriores, que se permite hablar del «tufo tercermundista (...) que parece traslucirse en el comunicado». La representación del Gobierno central en su escrito de demanda mantiene tesis opuestas a los criterios doctrinales imperantes. Sobre este conflicto de competencias no se ha dictado aún sentencia. Esta misma filosofía política es la que se contiene en las alegaciones hechas por la representación del Estado en el conflicto de competencias, sobre el que ya se ha dictado sentencia, relativo a Normas de Actividades y Representaciones Deportivas Internacionales.¹⁷

Por otro lado y contradictoriamente con estas impugnaciones, la Comunidad Autónoma de Madrid, a título de ejemplo, tiene vigente con Quebec el «Protocolo relativo al desarrollo de un centro cardiovascular en la Ciudad Sanitaria Provincial "Francisco Franco" de Madrid en colaboración con el Instituto de Cardiología de Montreal», y también el «Acuerdo sobre la Ampliación de los vínculos amistosos entre la región de Moscú y la Comunidad Autónoma de Madrid».¹⁸ Consideramos que ambos instrumentos van más allá de las meras declaraciones de intenciones y deben ser tenidos como auténticos convenios de los que se desprenden vínculos obligacionales. Curiosamente no se tiene noticia de que ninguno de estos convenios haya sido impugnado, por una hipotética vulneración de las competencias reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales.

El Gobierno del Estado parece muy lejos, dada su concepción de las relaciones internacionales y de las tesis defendidas en los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias planteados, de hacer uso del artículo 150.2 de la Constitución, que permite al Estado «transferir o delegar en las Comunidades Autónomas», mediante ley orgánica, facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». La doctrina señala esta vía para que el Estado pueda, si es su voluntad política, conferir a las Comunidades Autónomas facultades en «materia» de relaciones internacionales.

VI. Doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, hasta hoy, en términos ciertamente restrictivos en lo que se refiere a las posibilidades de acción exterior de las Comunidades Autónomas. El Tribunal no se plantea en ningún momento, recogiendo la situación plurinacional y pluriregional del Estado español, distinguir entre las

17. STC 1/1986, de 10 de enero, en relación con el conflicto de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra determinados artículos del Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre Normas de Actividades y Representaciones Deportivas Internacionales. La representación del Estado alega que: «Las relaciones internacionales no se definen por un posible ámbito material de su contenido, sino por la proyección exterior de la acción del Estado en cualesquiera materias. Por ello, cualquier materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, una vez que aparezca inserta en el campo de los intereses y por ello de las relaciones exteriores, resultaría de exclusiva competencia del Estado, ya que lo contrario equivaldría a hacer inútil la competencia prevista en el artículo 149.1.3 de la CE. El Estado sería competente sólo para la actuación exterior de sus propias competencias, y las Comunidades Autónomas lo serían también respecto de las suyas propias, conculcándose el principio de la limitación territorial de las competencias autonómicas (artículo 25 del EAC), además del ya mencionado desconocimiento de la existencia misma del artículo 149.1.3 de la CE».

18. Publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* núm. 167, de 4 de julio de 1986, p. 3861, firmado en Moscú el 14 de septiembre de 1985, por el Consejero de Trabajo, Industria y Comercio de la Comunidad de Madrid.

relaciones internacionales y las actividades de relieve internacional,¹⁹ con olvido de la práctica que se va consolidando día a día dentro del Estado español (hermanamiento de ciudades con municipios extranjeros, convenios entre Comunidades Autónomas y Estados federados del extranjero o regiones extranjeras, etc.). La doctrina sentada hasta hoy por el Tribunal Constitucional es escasa pero significativa. Las Sentencias dictadas hasta hoy son, contrariamente al criterio doctrinal que se ha detallado, restrictivas para las Comunidades Autónomas.

La Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional²⁰ en el conflicto de competencias sobre la creación del Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, en la parte que nos interesa, en su Fundamento Jurídico 5, declara que la creación o habilitación de centros colaboradores o habilitados de bachillerato o educación fuera de España «requeriría una relación entre la Comunidad Gallega y un poder público extranjero, lo que vulneraría de manera abierta la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, ...», y en su Fallo: «Que la titularidad de la competencia, en cuanto suponga actuación de poderes públicos en el extranjero, corresponde al Estado...», recogiendo así la tesis sostenida por la representación del Gobierno del Estado. La Sentencia cierra la puerta a toda actuación de poderes públicos, como tales, diferentes del del Estado en el extranjero. Esta Sentencia tiene, no obstante, una sugerente interpretación «a contrario»: pueden efectuarse todas aquellas actuaciones que no se hagan como poder público. Entendemos que es en esta línea en la que debe interpretarse, entre otras actividades, la creación de diversos entes, con personalidad jurídica propia, de los que forma parte, en el caso de Cataluña, la Generalitat, como el Consorcio de Promoción Turística de Cataluña,²¹ para facilitar, sin problemas institucionales, la promoción turística de Cataluña, o la concesión de subvenciones²² para la promoción de la lengua y la cultura catalanas en el exterior.

En materia de convenios entre Comunidades Autónomas tenemos la Sentencia dictada en relación al Convenio firmado entre Cataluña y Murcia. De la lectura de la Sentencia tenemos «a contrario» cuáles son los límites que entiende el Tribunal que son los de un auténtico convenio, que diferencia de una declaración de intenciones. La Sentencia²³ declara la nulidad del Convenio firmado entre el Presidente de la Generalidad y el Presidente del Consejo Regional de Murcia, por entender que se trata de un auténtico convenio, es decir, que contiene cláusulas de cumplimiento obligado, y porque no se ha seguido el procedimiento adecuado. El Tribunal Constitucional indica que no tienen la consideración de convenio lo que sean meras declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante.

19. STC 44/1982, de 8 de julio. Fundamento jurídico IV: «... en la Constitución las "relaciones internacionales" forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna...».

20. STC 154/1985, de 12 de noviembre, dictada en el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno del Estado frente al artículo 2, inciso segundo, del Decreto 120/1982, de 5 de octubre, de la Junta de Galicia, por la que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia.

21. Decreto núm. 13/1986, de 16 de enero, de constitución del Consorcio de Promoción Turística de Cataluña.

22. Por ejemplo, la Orden de 27 de junio de 1986, por la que se convoca concurso público para la concesión de subvenciones sin finalidad de lucro para la organización de actividades de promoción de la lengua y la cultura catalanas en el exterior.

23. STC 44/1986, de 17 de abril. Fundamento jurídico III: «Naturalmente que el cuadro constitucional y estatutario expuesto en el fundamento anterior es aplicable a los convenios; pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación».

VII. Resoluciones del Parlamento de Cataluña de ámbito internacional

El Parlamento de Cataluña, tanto en ésta como en la anterior legislatura, ha adoptado diversas resoluciones y proposiciones no de ley sobre cuestiones internacionales, sin que se haya producido ningún conflicto de competencias al respecto. Las resoluciones adoptadas han sido las siguientes: la «Resolución sobre el Referéndum de Uruguay hecho el pasado día 30 de noviembre, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento de Cataluña», aprobada el día 5 de diciembre de 1980; la «Resolución 40/I del Parlamento de Cataluña sobre la situación de Polonia», aprobada por el Pleno del Parlament, en sesión del día 16 de diciembre de 1981; la «Resolución 113/I del Parlamento de Cataluña sobre las personas catalanas o de origen catalán "desaparecidas" en Argentina», aprobada por la Comisión de Derechos Humanos, en sesión del día 21 de septiembre de 1983, y «la Resolución 52/II del Parlamento de Cataluña, sobre la discriminación racial en la República de Sud-Africa», aprobada por la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana, el día 15 de octubre de 1985.

VIII. Una aproximación al hermanamiento de Cataluña con California

Del análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional se desprende que las Comunidades Autónomas, directamente entre sí, pueden hermanarse (mera declaración de intenciones) a nivel interno español. ¿Puede entenderse que el hermanamiento con un Estado federado de los Estados Unidos conculca la competencia exclusiva que la Constitución reserva al Estado en materia de relaciones internacionales? Todo depende de la lectura que se haga del concepto de relaciones internacionales. Si se hace una lectura antiautonomista y maximalista tendríamos que cualquier actividad de una Comunidad Autónoma, como tal, fuera del Estado vulneraría la reserva exclusiva que tiene el Estado en materia de relaciones internacionales. La otra lectura consiste en interpretar que los hermanamientos, a nivel internacional, no quedan incluidos en la reserva exclusiva que tiene el Estado en materia de relaciones internacionales y que, por tanto, no invaden sus competencias exclusivas. Las relaciones internacionales deben quedar delimitadas en su concepción tradicional: la representación exterior del Estado, el reconocimiento de los Estados extranjeros, las declaraciones de paz y de guerra, la firma de tratados que vinculan al Estado, y las demás competencias que directamente otorga la Constitución al Estado. Esta lectura tiene, como hemos detallado, el apoyo de la doctrina científica más autorizada (Caretti, Brotons, etc.), y el de la práctica tanto en derecho comparado, en Estados de organización no centralizada, como en hermanamientos a nivel municipal.

La resolución del Senado y la Asamblea de California se mueve en el marco de la mera declaración de intenciones sin que ésta se instrumente de ninguna forma. La parte dispositiva de la resolución es una invitación a hermanarse «a fin de promover intercambios artísticos, académicos y culturales [sin ninguna otra concreción] y a fin de hacer que la amistad entre los californianos y los ciudadanos de Cataluña sea más imborrables y duraderas».

No se trata, pues, con el hermanamiento que se ha propuesto, de crear nada en el extranjero, ni de negociar nada con nadie, ni de instrumentar nada fuera de Cataluña,

se trata sólo de remarcar y subrayar los lazos comunes entre Cataluña y California. No hay tampoco ejercicio de un poder público fuera de Cataluña. El hermanamiento, en los términos indicados, no tiene efectos jurídicos directos, ni se desprenden de él vínculos obligacionales, ni se fija en ningún momento, cómo ni cuándo se llevará a cabo la colaboración.

En el supuesto del posible hermanamiento de Cataluña con California nos encontramos con que, *prima facie*, hay una concurrencia de competencias: la cultura (competencia exclusiva de la Generalitat) y, a efectos meramente dialécticos, las relaciones internacionales (competencia exclusiva del Estado). Y, por tanto, ambas instancias pueden interpretar que son competentes y que están legitimadas para actuar. Esta colisión (o concurrencia) debe resolverse en favor de la competencia que coincida con el contenido esencial de la actuación de que se trate, es decir, el contenido esencial del acto será el criterio para establecer la prevalencia en el caso de competencias concurrentes, o, dicho con palabras del Tribunal Constitucional: para determinar si una actividad es de la competencia del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma debe analizarse a qué competencia de las dos está vinculada más estrechamente. Al no haber un criterio hermenéutico general, debe aplicarse un método casuístico de analizar en qué campo se ejerce la competencia de que se trate. Así pues, incluso aceptando, a efectos dialécticos, que un hermanamiento de este tipo se hubiese de entender parcialmente incluido en el concepto de relaciones internacionales, entendemos que tampoco se podría negar a las Comunidades Autónomas el derecho a formalizar este tipo de actos.

Efectivamente, no hace falta profundizar demasiado para constatar que un acto de hermanamiento, en los términos que hemos indicado, es un acto específicamente de tipo cultural que pretende resaltar aquello que acerca a los pueblos. Por otra parte, es claro que este hermanamiento no puede considerarse comprendido dentro del concepto de relaciones internacionales, ya que no supone la firma de ningún tratado ni de ningún convenio, ni se desprenden de él compromisos exigibles internacionalmente. Por tanto, la naturaleza del acto estudiado es de tipo cultural, con un elemento de internacionalidad. Una interpretación sistemática de la Constitución nos indica que ésta no puede otorgar competencias en un artículo para pasar a recortarlas unos artículos después, que no puede darse una competencia en exclusiva y después recortarla si tiene un elemento de internacionalidad, por pequeño que sea, ya que el hacerlo implicaría la práctica anulación del sistema constitucional de distribución de competencias. Las competencias que nuestro sistema constitucional reparte son, obviamente, para que éstas puedan ser ejercidas. Una interpretación literalista del artículo 149.1.3 de la Constitución puede suponer también el rompimiento del propio sistema constitucional, ya que éste tiene como uno de sus fundamentos el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado (art. 2 CE). Hay que hacer, pues, nuevamente una interpretación sistemática del artículo de referencia, delimitando perfectamente el término de relaciones internacionales y respetando a las Comunidades Autónomas el derecho a ejercer plenamente las competencias que tengan estatutariamente atribuidas, aunque ocasionalmente concurra un elemento de internacionalidad. Así pues, ni los hermanamientos ni otras actividades de relieve internacional están comprendidos dentro del concepto de relaciones internacionales. La mera incidencia o afección en las relaciones internacionales no implica ninguna vulneración de la distribución de competencia que hace la Constitución.

La cultura es competencia exclusiva de la Generalitat por imperativo del artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Parece razonable que sea la Generalitat la más interesada promotora de la cultura y sociedad catalanas tanto en el interior como en el exterior del Estado, y que deba ser la Generalitat la que fije los criterios (periodicidad, intensidad, etc.) con que deba hacerse. Esta competencia debe poder ser ejercida plenamente, aunque haya una incidencia «internacional». No parece congruente que sea el Estado el encargado de promover específicamente la cultura catalana en el exterior.

IX. A modo de conclusiones

El Tribunal Constitucional no ha hecho, hasta ahora, ningún tipo de distinción dentro del concepto de «relaciones internacionales», semejante al elaborado por la doctrina italiana. La doctrina jurisprudencial sentada hasta ahora no admite la actuación de poderes públicos como tales en el extranjero, diferentes del del Estado (lo cual puede interpretarse «a contrario» en el sentido de admitir la actuación como persona jurídica privada). No obstante, entendemos, de conformidad con lo que preconiza la doctrina científica más autorizada y con la práctica efectuada tanto en derecho comparado como a nivel municipal, que un acto de hermanamiento, en los términos que hemos indicado, no invade la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, dado que la naturaleza de este acto es de tipo cultural, con una mera incidencia en el ámbito internacional, y que, por tanto, no es inconstitucional ni antiestatutario. Se trata de un acto de relieve internacional, excluido, por tanto, del concepto de relaciones internacionales.

Distinguiremos dentro del concepto de hermanamiento dos fases diferenciadas: la primera consiste en la declaración de voluntad que, si lo estima pertinente, adopte el Parlamento. La segunda fase es la formalización del hermanamiento, que consiste normalmente en la firma solemne de un documento en el que se contiene la voluntad de los entes que se hermanan. De esta fase no se deriva ningún compromiso internacional, ni el acto de formalización puede tener la consideración de convenio internacional. Se trataría, como hemos subrayado, de una actividad de relieve internacional (una actividad cultural con una nota de extranjería) hecha por la Comunidad Autónoma con competencia exclusiva en materia de cultura.

Una cuestión completamente diferenciada e independiente del acto de hermanamiento y de su formalización es la instrumentación concreta mediante pactos o convenios, que se puedan firmar posteriormente, enmarcados en el hermanamiento ya formalizado. Los problemas de constitucionalidad podrían surgir en ese momento, en el supuesto de que esta instrumentación se hiciese de forma contraria a lo que prevén la Constitución y el Estatuto de Autonomía. No obstante, queremos remarcar que es un Principio General del Derecho que no pueden hacerse juicios de intenciones sino que, en cualquier caso, la vulneración de las competencias debe ser real y plasmarse en algún instrumento concreto (pacto, convenio, etc.) del que se deriven obligaciones, lo cual no puede darse en un hermanamiento, en los términos en que lo hemos caracterizado.

Adenda

Redactadas estas notas el Parlamento de Cataluña aprobó el 12 de mayo de 1987 una proposición no de ley aceptando "...la invitación efectuada por el Cuerpo Legislativo del Estado de California de hermanarse con Cataluña...". El contenido de la proposición no de ley constituye una mera declaración de intenciones, en el sentido en que ha sido detallado en el comentario que antecede. Hasta la fecha la formalización del hermanamiento no se ha efectuado.

Barcelona, 15 de junio de 1987