

2.º Reconocer a los recurrentes el derecho a no ser sancionados sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento de la Cámara.

3.º Restablecer a los recurrentes en la integridad de su derecho, debiendo la Asamblea proceder a entregarles las cantidades eventualmente dejadas de percibir como consecuencia de la sanción impuesta.

19335 Pleno. Sentencia 137/1989, de 20 de julio. Conflicto positivo de competencia 156/1985. En relación con el «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 156/1985, promovido por el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, en relación con el denominado «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Ha sido parte el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia, representado por el Abogado don Angel Fenoz de la Maza y Cornide-Quiroga, y Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 26 de febrero de 1985, el Abogado del Estado, actuando en la representación que le es propia, promovió conflicto positivo de competencia frente a la Junta de Galicia, en relación con el denominado «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la indicada Junta y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca. Hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. Según la representación estatal, la cuestión planteada en el presente conflicto se reduce a determinar si el aludido Departamento de la Junta de Galicia es competente para celebrar el Convenio que el Comunicado impugnado refleja, lo que se rechaza sobre la base de la argumentación que seguidamente se consigna:

A) A propósito de la naturaleza del documento recurrido, aquélla se deduce, de conformidad con el art. 1.281 del Código Civil, del sentido literal de lo suscrito. En dicho documento se declara que se trata de un comunicado que contiene «lo convenido» por las partes en fecha determinada. Y el objeto de tal Convenio es doble: por un lado, iniciar una colaboración para el estudio de la administración del medio ambiente en Galicia; por otro, la planificación de los abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de rías en Galicia, «lo que inequívocamente pone de relieve que se ha definido el contenido de los estudios objeto del contrato, pudiéndose así venir en conocimiento del mismo y de la intención o voluntad de los contratantes (art. 1.289 Código Civil)». En el documento, finalmente, se expresa el procedimiento para el desarrollo del Convenio, manifestándose que los contratos de la primera propuesta y de la primera fase de la segunda «serán firmados inmediatamente después de resueltas las condiciones formales», frase cuya ambigüedad impide determinar si se refiere «al cumplimiento de las condiciones previas de orden interno por parte de la Junta de Galicia, o por parte, en su caso, de la administración danesa», o a «la ultimación de los trámites precisos de orden técnico o de redacción que fueran necesarios».

B) En orden al enjuiciamiento del documento cuestionado se ha de tener en cuenta que el art. 149.1.3 de la Constitución declara que son de exclusiva competencia estatal las relaciones internacionales y que tal declaración se efectúa sin otras especificaciones, con lo que la materia queda íntegramente reservada al Estado. Y el concepto de «relaciones internacionales» no puede circunscribirse a una pura relación política interestatal, sino que integra «las múltiples actividades sociales, econó-

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

Dado en Madrid, a diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

micas, políticas y de tutela de los intereses de sus súbditos», ya sean éstas personas físicas o jurídicas, que desempeñan los respectivos Estados.

En nuestro Estado autonómico, los Estatutos establecen ciertas cláusulas de salvaguardia de sus competencias para cuando el Estado celebra Convenios o Tratados internacionales: así, los arts. 27.2 del Estatuto de Cataluña y 20.2 del Estatuto Vasco. Y el Estatuto de Galicia determina, en su art. 35.3, que la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno de la Nación que «celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización», los Tratados o Convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con aquellos Estados con los que dicha Comunidad mantenga particulares vínculos culturales y lingüísticos. De ello se desprende la carencia de competencia de la Junta de Galicia para intervenir en cualquier clase de Tratados, y menos todavía para celebrarlos.

C) Así, se ha de descartar la celebración de un Convenio entre una Comunidad Autónoma y una autoridad extranjera. Convenio que sería nulo de pleno Derecho tanto a causa de la exclusiva competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la C.E.), cuanto porque son únicamente los Estados, y no los organismos político-administrativos inferiores de los mismos, los sujetos de Derecho Internacional. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en su STC 4/1981, autonomía no es soberanía, «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución».

D) De los términos literales del Convenio recurrido se deduce la existencia de un vínculo obligatorio para las partes, que han de suscribir unos determinados contratos, lo que ya de por sí constituye una invasión de la competencia estatal por parte de la Junta, sin necesidad de que extienda ésta a la celebración de unos contratos concretos posteriores». Otra cosa sería si, como sostuvo la Consejería de Ordenación del Territorio ante la Delegación del Gobierno en Galicia, de lo que se tratase fuera de un contrato de adjudicación de determinados trabajos a una empresa española que contara con la colaboración de la Dirección del Medio Ambiente de Dinamarca y del Instituto Hidráulico de Dinamarca; mas, en el presente caso, esa es una cuestión secundaria y completamente ajena al contenido literal del Convenio, ya que la verdadera esencia del asunto planteado se halla en la incompetencia de la Junta para poder asumir cualquier clase de compromisos internacionales, y, en concreto, los que se derivan o pueden derivarse del Convenio mencionado.

E) Por último, replica la representación del Estado, que el Tribunal dicte Sentencia, declarando la titularidad estatal de la competencia controvertida, con anulación del «Comunicado» objeto del conflicto.

3. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 6 de marzo de 1985, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Abogado del Estado; dar traslado de la demanda y documentos presentados a la Junta de Galicia al objeto de que presentara alegaciones y aportara los documentos que considerase convenientes en el plazo de veinte días; tener por invocados por el Gobierno el art. 161.1 de la Constitución a los efectos de la suspensión del «Convenio de Colaboración» impugnado desde la fecha de formalización del conflicto, lo que se habría de participar al Presidente de la Junta de Galicia; recabar del Consejo de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia, como tenía solicitado el Abogado del Estado y de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 de la LOTC, la remisión del denominado «Comunicado de Colaboración» objeto del conflicto, y publicar la formalización del conflicto para general conocimiento, así como la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. El 28 de marzo la Sección acordó incorporar a los autos la certificación del «Comunicado de Colaboración» remitido por la Consejería de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia y el escrito presentado por el Abogado don Angel Fenoz de la Maza y Cornide-Quiroga, a quien se le tuvo por personado y parte en representación de la Junta de Galicia y se le prorrogó en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

5. Tales alegaciones se efectuaron mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 18 de abril, escrito en el que el representante de la Junta interesa de este Tribunal que dicte Sentencia, declarando que

el Comunicado recurrido, en tanto que «mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligacional y por su proyección en la contratación administrativa interna», no vulnera la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, subsumiéndose, por el contrario, «como actividad de fomento o promoción», dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia contenidas en los arts. 27. 3.º y 29. 4.º del Estatuto de Autonomía, en relación con las competencias de ejecución a que se refieren los apartados 2.º y 3.º del art. 37 de dicho Estatuto.

La anterior pretensión se funda en las consideraciones que a continuación se resumen:

A) El «Comunicado» impugnado constituye, como se deduce de su tenor literal, un mero marco o previsión para una «colaboración» que ha de instrumentarse mediante la firma de los oportunos contratos. Por ello, independientemente de la calificación jurídica que pudiera merecer, ni posee «fuerza vinculante directa e inmediata ni obliga, por su propia virtualidad, a la celebración de futuros contratos». Expresivo de ese carácter es el contrato, que se acompaña, celebrado entre la Consejería de Ordenación del Territorio y la Empresa «Ingeniería del Atlántico, Sociedad Anónima» (IDASA), único instrumento en que, hasta el presente, se ha plasmado la voluntad de colaboración referida.

B) El «Comunicado» supone una simple actividad de promoción dirigida a la consecución de determinados fines ambientales, careciendo de fuerza vinculante independientemente de la «oferta» y el «contrato» subsiguiente a la misma. Lo que hay es una promoción autonómica de la cooperación danesa con una empresa privada española en orden a la solución de los problemas de medio ambiente que tiene Galicia, muy similares a los existentes en Dinamarca hace algunos años. Las autoridades danesas se limitan a prestar apoyo financiero, sin participación alguna en la «oferta» y «contrato», al proyecto o proyectos elaborados por el equipo técnico encuadrado dentro de la estructura y organización de la empresa contratante con la Administración Autonómica, de nacionalidad española y radicada en el territorio nacional.

C) Así, no se ha vulnerado la competencia estatal del art. 149.1.3 de la C.E., porque el «Comunicado» no entraña la «perfección» de acuerdo alguno entre la Comunidad Autónoma gallega y una autoridad extranjera, ni produce una usurpación de poderes del Estado. La mera incidencia o afección exterior, por otra parte remotas, del «Comunicado» no significan de ninguna manera la vulneración de la competencia estatal en cuestión.

D) Ahora bien, dado que por el Abogado del Estado se han vertido aseveraciones de carácter maximalista en torno al capital problema de la proyección exterior de las competencias de las Comunidades Autónomas, convendrá, *ad cautelam*, efectuar algunas consideraciones al respecto.

Se puede empezar por señalar que, independientemente de que el «Comunicado» presenta un carácter accesorio o instrumental con relación a la oferta y contrato y de que en éste no es parte autoridad danesa alguna, sino, única y exclusivamente, una empresa española, no sería aconsejable, de acuerdo con la STC 125/1984 (promoción exterior del turismo), interpretar expansivamente el título de competencia estatal ex art. 149.1.3 de la C.E., con la consecuencia de entender subsumida en ésta cualquier medida o actuación que tuviera alguna incidencia, aún lejana, en el ámbito exterior.

En el presente caso, y de conformidad con el art. 29.4.º del E.A.G., corresponde a la C. A. de Galicia la actividad ejecutiva (mediante contratación administrativa) en la materia relativa a los vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del estado correspondientes al litoral gallego. «Es más, el medio ambiente, como materia de una indudable proyección internacional, sin perjuicio de la observancia de la legislación básica del Estado (art. 149.1.23 C.E. y art. 27.30 E.A.G.) puede ser objeto de normas «adicionales» de proyección «desarrollo legislativo autonómico que, a su vez, postulan «potestad ejecutiva» autonómica con arreglo a los párrafos 2.º y 3.º del art. 37 E.A.G.— Es decir, independientemente de la proyección o incidencia del «medio ambiente» en el ámbito exterior, como actividad de relevancia transnacional, es posible la actividad normativa y ejecutiva de la C. A. dentro del «marco» o «bases» que establezca y defina el Estado.» El carácter estrictamente promocional y no obligacional del «Comunicado» postula su encaje en estos títulos competenciales y no en el relativo a las relaciones internacionales del Estado.

E) Desarrolla seguidamente la representación de la Junta de Galicia una extensa argumentación, con citas doctrinales y referencias al Derecho Comparado, acerca de la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa internacional en las materias de su competencia. Ello le lleva a propugnar una interpretación flexible del término «relaciones internacionales» del art. 149.1.3 de la C.E. y la «adecuada participación de los «poderes autónomos» (...) en la planificación y desarrollo de la acción exterior del Estado».

6. El 3 de julio de 1985, la Sección Tercera de este Tribunal acordó oír a las partes sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del denominado «Comunicado de Colaboración» impugnado. Dentro

del plazo de cinco días concedido al efecto, sólo alegó el Abogado del Estado, quien solicitó el mantenimiento de la suspensión por entender que, en tanto que de ésta no se seguía perjuicio alguno apreciable para la Comunidad Autónoma de Galicia, su levantamiento podría generar daños graves para el interés público si, como resultado del Acuerdo impugnado, naciesen obligaciones del Estado español frente a otro Estado.

Mediante providencia de 29 de julio, el Pleno del Tribunal decidió el mantenimiento de la suspensión del «Comunicado» objeto del presente conflicto hasta que se dictase Sentencia, considerando plausible, a la vista del silencio observado por la Junta de Galicia, la afirmación del Abogado del Estado en cuanto a la inexistencia de perjuicios para los intereses generales de la Comunidad Autónoma, y aun reputando de remoto el riesgo de que, a consecuencia de un Convenio suscrito por quien notoriamente no ostenta representación alguna hacia el exterior del Estado español, pudiesen nacer obligaciones internacionales para éste.

Por providencia de 6 de julio de 1989, el Pleno señaló el día 20 del mismo mes, para la deliberación y votación de esta Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

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

El documento que se titula «Comunicado» se halla suscrito en Copenhague en nombre de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y en el de la Dirección Danesa del Medio Ambiente, departamento cuyo carácter gubernamental es dado por supuesto sin reservas por las partes en conflicto.

Declaran los firmantes del Comunicado que, en la reunión celebrada en el día de la fecha (2 de noviembre de 1984), «han convenido... iniciar una colaboración para el estudio de la administración y planificación del medio ambiente, tal como quedan descritas en «Propuesta para un estudio de las posibilidades de asesoramiento acerca de la administración del medio ambiente en Galicia» y (en) «Propuesta para planificación de abastecimiento y saneamiento para cinco sistemas de rias en Galicia»». Añaden que los contratos de la primera propuesta y los de la primera fase de la segunda serían firmados «inmediatamente después de resueltas las condiciones formales», pero nada se dice sobre el contenido de las mencionadas «propuestas», ni se especifican cuáles serían las partes de los referidos contratos.

Se manifiesta asimismo en el Comunicado que las partes signatarias «han tratado las posibilidades de una colaboración a largo plazo relativa a la administración y la planificación del medio ambiente», colaboración en la que ambas están interesadas respecto de los campos de aguas residuales, abastecimiento de agua, contaminación del aire y residuos sólidos.

Expresan por último, los firmantes, su confianza en que esta colaboración les resultará mutuamente beneficiosa y útil.

De la documentación aportada por la representación de la Junta de Galicia resulta igualmente que, con anterioridad a la firma del Comunicado, esto es, el 24 de octubre de 1984, la Consejería de Ordenación del Territorio dictó Resolución procediendo a la tramitación para la adjudicación por contratación directa de los trabajos consistentes en la redacción de un «Estudio sobre el Plan de Abastecimientos y Saneamientos. Planificación de Abastecimientos y Saneamientos para cinco sistemas de Rias de Galicia». Por Resolución de 26 de diciembre, la citada adjudicación recayó en la empresa «Ingeniería del Atlántico, Sociedad Anónima» (IDASA), por un importe de 9.950.000 pesetas. La adjudicataria habría de contar para la realización de sus trabajos —según exigían, a lo que parece, las condiciones de licitación— con la colaboración técnica de la Dirección danesa del Medio Ambiente, el Instituto de Hidráulica de Dinamarca y las empresas de aquel país «I. Krüger AS» y «Hening Toft AS». De acuerdo con lo manifestado por el Abogado de la Junta, las autoridades danesas prestarían apoyo financiero encuadrado dentro de la estructura y organización de la empresa contratante con la Administración autonómica.

2. Se desprende de todo ello que el Comunicado expresa o refleja, si bien de forma sumaria, el acuerdo alcanzado por la Consejería de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente en orden a la colaboración entre ambos Departamentos respecto del estudio de la administración y planificación del medio ambiente tal y como se concreta en los Proyectos o Propuestas mencionados, los cuales serían instrumentados en los oportunos contratos. Uno de los contratos fue el celebrado entre la citada Consejería y la empresa IDASA, que se comprometió a contar, para la elaboración del estudio que le fue encargado por la Administración autonómica gallega, con la colaboración técnica de determinados organismos y empresas danesas, entre ellos la Dirección del Medio Ambiente. La Administración danesa proporcionaría un cierto apoyo económico, cuya cuantía y destino exactos no nos constan.

Queda claro, pues, que hubo un acuerdo, convenio o pacto entre un Departamento de la Junta de Galicia y una dependencia gubernamental del reino de Dinamarca. Ese Acuerdo, del que desconocemos otros pormenores y otra fehaciente documental distinta de la del Comunicado impugnado, aparece, ciertamente, recogido en éste en términos muy amplios y vagos, lo que lleva a las partes a contender sobre su eficacia vinculante. El Abogado del Estado sostiene que de la expresión literal del Convenio recurrido se deduce la existencia de un vínculo obligatorio para sus signatarios, en tanto que, a criterio del Abogado de la Junta de Galicia, que alega acerca de esto con alguna extensión, el Comunicado vendría a ser un «mero concierto o declaración de principios no vinculante ni obligacionales».

Es evidente que si los litigantes en este proceso discuten el alcance de la eficacia del Comunicado, ello obedece a que hacen depender de tal eficacia la existencia o inexistencia de la lesión del orden de competencias producida por el Comunicado en cuestión. Sin embargo, si bien, como reiteradamente ha declarado este Tribunal, la vulneración del orden de competencias que está en la base de un conflicto ha de ser actual, real y efectiva, excluyéndose la inadmisibilidad de los conflictos meramente preventivos, virtuales o hipotéticos (así lo recuerda la STC 166/1987, fundamento jurídico 2.º), la existencia o inexistencia de la supuesta vulneración no se halla subordinada a la eficacia real del acto que la ocasiona, sino a la conexión necesaria entre el acto y el ejercicio de una competencia, cuya titularidad reclama para sí el promotor del proceso constitucional. En efecto, lo esencial para utilizar la vía del conflicto, se dice en la STC 143/1985, «no es la naturaleza del acto que se discute en el mismo, sino ... la afirmación por un ente de poseer una competencia ... frente a otro ente al que se le niega poseerla» y que la ha ejercitado «de manera real por medio de hechos concretos de invasión de competencia, de forma tal, que desde el aspecto relativo al quantum del poder político efectivamente manifestado, representen una lesión de los intereses concretos de la parte cuya titularidad se puso en cuestión, y que se encuentre constitucionalmente garantizada al ente público que promovió el proceso» (fundamento jurídico 3.º). Que el conflicto puede suscitarse respecto de actos de cualquier clase, sin que importe su ubicación en el procedimiento de adopción de las decisiones de los órganos de que dimanen, ni la virtualidad de su operatividad fuera de la organización que los emite, y su corrección desde el punto de vista de su validez y eficacia es algo permanentemente manifestado por este Tribunal (cfr., por ejemplo, la STC 102/1988, fundamento jurídico 3.º). Por ello, lo que verdaderamente cuenta para decidir acerca de la relevancia constitucional de una demanda como la ahora planteada por el Abogado del Estado no es otra cosa que la existencia de un acto —el Comunicado suscrito por la Consejería de Ordenación del Territorio de la Junta de Galicia y la Dirección del Medio Ambiente de Dinamarca— que, al margen de la fuerza vinculante que se le quiera otorgar, supone, a juicio del impugnante, el ejercicio por la Comunidad Autónoma demandada de una competencia de exclusiva titularidad estatal: aquella que el art. 149.1.3.º de la C.E. identifica materialmente como «relaciones internacionales».

3. Obligados como estamos, pues, a enjuiciar el Comunicado recurrido desde la óptica de la conformidad o disconformidad con el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad, se ha de empezar, al respecto, por constatar que el constituyente —en un precepto de alcance perfectamente meditado e inequívoco, según se deduce de sus antecedentes parlamentarios— ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales. Este carácter de la materia citada ya ha sido observado con anterioridad, si bien escuetamente, por este Tribunal (así en las SSTC 44/1982, fundamento jurídico 4.º y 154/1985, fundamento jurídico 5.º). Ahora tenemos que precisar más, en atención al supuesto contemplado en el presente proceso.

A fin de acotar correctamente la cuestión aquí objeto de debate, se debe señalar que ésta no hace referencia al papel que corresponde a las Comunidades Autónomas en general, y a la de Galicia en particular, en los procedimientos internos de elaboración y ejecución de los Tratados Internacionales. La cuestión es, en efecto, otra: la de si el título competencial contenido en el art. 149.1.3.º de la C.E. elimina de raíz cualquier forma de *ius contrahendi* de los entes autonómicos. De resultar ello así, todo Convenio o Acuerdo celebrado por uno de tales entes con una organización internacional, un Estado u otro ente intraestatal extranjeros, adolecería de inconstitucionalidad, y ello con independencia de la competencia del ente aludido sobre el sector material de actividad concreto objeto de pacción.

4. Ha sido objeto de críticas doctrinales el hecho de que el constituyente, pasando por alto la heterogeneidad que hoy tienen las relaciones internacionales y la conexión que frecuentemente guardan las actuaciones a que dan lugar con aquellas competencias que las Comunidades Autónomas pueden ostentar en sus Estatutos con arreglo a lo dispuesto en los arts. 148.1 y 149.1 de la C.E. haya, no obstante, definido dicha materia con denominación tan sintética. Tales críticas se mueven, sin embargo, como es claro, en el plano de *Constitutione ferenda*; en la perspectiva de *Constitutione lata* existe unanimidad doctrinal en afirmar la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por

medio de Convenios o Tratados internacionales. Nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias, aunque, como es claro, tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades.

La conclusión de que en el Derecho español el *treaty-making power* pertenece al Estado y únicamente a él, no sólo se deduce, sin embargo, del art. 149.1.3.º del Texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución, en los antecedentes de la elaboración de ésta y en la interpretación efectuada al propósito por el legislador de los Estatutos de Autonomía.

Así, en los arts. 93 y 94.1 de la Constitución se exige la intervención previa de las Cortes Generales autorizando la celebración de determinado tipo de Tratados, celebración que compete en exclusiva al *ius contrahendi* del Estado. Hay otra clase de Tratados para los que no se requiere autorización parlamentaria, sino la inmediata información a las Cámaras de su conclusión (art. 94.2). También compete al Estado la celebración de estos Tratados, ya que la ubicación contextual del art. 94.2 permite apreciar sin dificultad que tal celebración corresponde al Gobierno de la Nación. Ello no supone que el título competencial del Estado en la celebración de Tratados se encuentre en los arts. 93 y 94 de la C.E. —los cuales regulan simplemente la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el proceso decisorio correspondiente—, sino en el art. 149.1.3.º, cuyo debido alcance aquellos preceptos contribuyen a perfilar. Como lo hace asimismo el art. 97, que encomienda al Gobierno la dirección de la política exterior, en este y en otros aspectos de las «relaciones internacionales».

En cuanto a los antecedentes de la elaboración de la Constitución cabe observar que los constituyentes tuvieron ocasión de pronunciarse sobre la cuestión del *ius contrahendi* de las Comunidades Autónomas a resultas de una enmienda del Grupo Parlamentario Vasco al anteproyecto constitucional, enmienda en la que se proponía que la competencia exclusiva del Estado se entendiese «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». La enmienda fue derrotada en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y retirada en el debate plenario por sus promotores.

Por otro lado, los Estatutos de Autonomía se limitan, en la cuestión que examinamos, a facultar, en general, a las Comunidades Autónomas para instar del Estado la negociación de ciertos Tratados y/o para recibir información acerca de la negociación relativa a los Tratados referentes a ciertas materias. En cambio, el Estatuto gallego establece que la Comunidad Autónoma «podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización los Tratados o Convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o lingüísticos» (art. 35.3), precepto éste cuya ubicación sistemática dentro de la regulación de los Convenios y Acuerdos de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Galicia y las demás Comunidades Autónomas (art. 35.1 y 2) resulta expresiva del ceñido ámbito de pacción a que ha de circunscribirse, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, la aludida Comunidad.

5. Alcanzada, en virtud de lo expuesto, la conclusión de que sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias (no importa ahora con qué límites, sino que basta con afirmar la existencia en nuestro Derecho de un único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales), es claro que el acto impugnado en este proceso —el Comunicado suscrito por la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente—, en cuanto que refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece. Poco importa aquí que el Acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA.

Ha decidido

- 1.º Que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.
- 2.º Declarar la nulidad del Acuerdo de colaboración cuya existencia refleja el Comunicado suscrito el 2 de noviembre de 1984, en nombre

de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia y de la Dirección del Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca.

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

Dada en Madrid a veinte de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bareijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricado.

Voto particular discrepante que formula el Magistrado excelentísimo señor don Eugenio Díaz Eimil en el conflicto positivo de competencia núm. 156/1985 al que se adhieren los excelentísimos señores Magistrados don Francisco Tomás y Valiente, don Carlos de la Vega Benayas y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

La Sentencia aprobada por la mayoría se apoya en un concepto, a mi juicio tan rígido y expansivo, del título competencial del art. 149.1.3 de la Constitución, que conduce a negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad constitucional de realizar aquella clase de actividades y contactos que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas y actuales, ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad de éste frente a otros Estados, y ello equivale a decidir al margen de la actual realidad de internacionalización, cada vez más intensa, de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género de distintos Estados, especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario europeo, en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones.

Esta concepción globalizante de las «relaciones internacionales», como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado, impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, se vean imposibilitadas de propiciar la colaboración de empre-

zas y organismos públicos que, por su alta especialización en una determinada materia, pueda resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos, a veces de extraordinaria repercusión económica, que de otra forma quedarán insolubles, dado que el Estado, aunque sea esa su voluntad política, encontrará graves obstáculos de orden jurídico, y de eficacia en la gestión, para resolverlos en aquellos supuestos en que la acción promocional recaiga sobre materias atribuidas a la competencia autonómica.

En el presente conflicto, se trata de un «comunicado de colaboración» de ayuda técnica, suscrito entre la Comunidad Autónoma gallega y la Dirección danesa del Medio Ambiente, cuya vaguedad e indeterminación hace muy difícil identificar la calificación jurídica que merece, pero ello no impide, por la conexión que tiene con el encargo de estudio sobre la planificación de abastecimientos y saneamientos para cinco sistemas de rías en Galicia, encomendado por Galicia a una empresa de nacionalidad española, que deba considerarse expresivo de una acción instrumental realizada en el ámbito de la contratación administrativa, resultando muy desproporcionado, y perturbador configurarlo como un tratado, convenio o pacto internacional en el que esté presente el ejercicio de la soberanía o afección de la política exterior del Estado.

Dicho Convenio fue realizado en el ejercicio de la competencia que a la Comunidad gallega confiere el art. 29.4 de su Estatuto y por sus características estimo que en nada invade la competencia reclamada por el Estado, y así debió declararse en aplicación de un criterio flexible que, a mi juicio, es más conforme con el orden competencial diseñado por la Constitución y más cercano a la realidad actual de abrir espacios a la proyección exterior de las Comunidades Autónomas y Regiones, mediante fórmulas de colaboración y promoción que permitan, sin menoscabo alguno de la política exterior del Estado, potenciar al máximo el nivel de vida, cultura y riqueza regionales.

Formulo, por consiguiente, este voto particular, al cual añado mi explícito acatamiento de la decisión mayoritaria.

Madrid a veinte de julio de mil novecientos ochenta y nueve.—Eugenio Díaz Eimil.—Francisco Tomás y Valiente.—Carlos de la Vega Benayas y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmado y rubricado.

19336 Sala primera. Sentencia 138/1989, de 20 de julio. Recurso de amparo 314/1987. Contra Auto de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Cáceres que declaró la improcedencia del embargo decretado en relación con pensión de invalidez percibida por el recurrente. Inembargabilidad de prestaciones de la Seguridad Social.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 314/1987, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Jesús Fernández Rubio Martínez, en nombre y representación de don Luciano Jaramillo Jaramago, asistido del Letrado don Javier Galeano Herqueta, contra el Auto de 17 de febrero de 1987 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Cáceres que, estimando el recurso de apelación formulado contra Auto de 2 de junio de 1986 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Badajoz dictado en autos de juicio declarativo de menor cuantía núm. 219/1984, revocó la mencionada resolución declarando la improcedencia de ordenar el embargo o retención de la pensión de invalidez percibida por el condenado. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Morales Price y asistido por el Letrado don Juan Manuel Sauri Manzano, y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 10 de marzo de 1987, el Procurador de los Tribunales don Jesús Fernández Rubio Martínez, en nombre y representación de don Luciano Jaramillo Jaramago, interpuso recurso de amparo contra el Auto de 17 de febrero de 1987 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Cáceres, dictado en el rollo de apelación núm. 211/1986 que, revocando el Auto de 2 de junio de 1986 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de

Badajoz, recaído en autos de juicio declarativo de menor cuantía núm. 219/1984, declaró la improcedencia de decretar embargo sobre la pensión de invalidez percibida por el condenado.

2. Los hechos en que se basa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Mediante Sentencia de 29 de enero de 1985, recaída en autos de juicio declarativo de menor cuantía, seguidos a instancia del recurrente, se condenó al demandado, don Juan Luis Ambel Villanueva, al pago de la cantidad de 605.017 pesetas, más los intereses legales de dicha suma desde la fecha del emplazamiento al ahora recurrente. Apelada dicha Sentencia, la misma fue confirmada por resolución de la Audiencia Territorial de Cáceres de fecha 9 de octubre de 1985.

b) Mediante escrito de 5 de febrero de 1986 el recurrente solicitó mejora de embargo ante la imposibilidad e ineficacia del propuesto de un piso que el demandado poseía en Madrid y que se procediese al embargo de la parte proporcional de la pensión que el señor Ambel Villanueva percibía por invalidez permanente. El Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Badajoz decretó el embargo de la parte proporcional de la pensión indicada y su retención mensual en cuantía de 27.464 pesetas.

Librado el correspondiente despacho a la Dirección Provincial del INSS ésta contestó, mediante oficio de 4 de abril de 1986, que, según el art. 22.1 de la Ley General de la Seguridad Social, los beneficios de sus servicios sociales no pueden ser objeto de cesión total o parcial, embargo, retención, compensación o descuento, salvo en los dos casos taxativamente consignados en dicho precepto.

c) Mediante Auto de fecha 2 de junio de 1986 el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Badajoz acordó, a la vista de las alegaciones previamente efectuadas por el actual demandante y considerando el carácter inconstitucional del art. 22.1 de la L.G.S.S. (inconstitucionalidad sobrevenida), que se continuara con el embargo de la pensión acordada en su día contra don Juan Luis Ambel Villanueva.

d) Formulado recurso de apelación por el INSS contra la anterior resolución, la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Cáceres, mediante Auto de 17 de febrero de 1987, acordó estimar el recurso interpuesto, revocando el Auto del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Badajoz, y declarando no proceder el embargo de retención alguna sobre la pensión del demandado.

Con base en los anteriores hechos, el demandante de amparo solicita de este Tribunal dicte Sentencia por la que, reconociendo su derecho de