

CRÒNICA

]

A L'ENTORN DE L'AGERMANAMENT ENTRE CALIFÒRNIA I CATALUNYA

Francesc Pau i Vall

Lletrat del Parlament de Catalunya

Presentació

Durant la primera quinzena d'octubre varen visitar Catalunya un grup de parlamentaris de l'Estat de Califòrnia, amb motiu de la commemoració del bicentenari de la mort de l'explorador i primer governador de Califòrnia, el balaguerí Gaspar de Portolà.

El passat mes de maig el Cos Legislatiu de Califòrnia (el Senat conjuntament amb l'Assemblea) va aprovar una Resolució i va estendre «als ciutadans de Catalunya una invitació per agermanar-se amb Califòrnia, a fi de promoure intercanvis artístics, acadèmics i culturals i de fer que l'amistat i la relació entre els californians i els ciutadans de Catalunya siguin més inesborrables i duradores».

El Parlament de Catalunya, segons informaven els diaris,¹ aprovarà una Resolució d'agermanament entre Califòrnia i Catalunya. Aquesta hipotètica Resolució suposa un element més en la discussió sobre els límits de l'autonomia, pel que fa a l'acció exterior de les Comunitats Autònomes, dins de l'actual marc constitucional.

Pretenem amb el present treball de qüestionar-nos si l'adopció d'una Resolució, pel Parlament, d'agermanar Catalunya amb Califòrnia vulnera o no els límits que la Constitució estableix en matèria de relacions internacionals, o, dit d'una altra manera, si un acte d'agermanament entre una Comunitat Autònoma i un Estat estranger ha de considerar-se inclòs dins del concepte de relacions internacionals. Òbviament, la constitucionalitat o inconstitucionalitat de la Resolució d'agermanament, que, si escau, adopti el Parlament, vindrà donada pels termes concrets de la Resolució. Avancem, no obstant això, algunes idees.

I. Delimitació conceptual del concepte d'agermanament

El concepte d'agermanament té uns límits imprecisos. Això vol dir que pot qualificar-se d'agermanament des de la signatura, per dues o més parts, d'un comunicat que palesa la voluntat d'agermanar-se, que amaga, sota el concepte formal d'agermanament, un conjunt de veritables pactes dels quals se'n derivin obligacions jurídiques, i que, per tant, tinguin una naturalesa jurídica que sigui, en realitat, la d'un contracte, conveni o tractat. Convindrem, a efectes del present treball, que els agermanaments són només els del primer tipus i sobre aquests cenyirem el nostre estudi, deixant-ne fora el segon tipus d'agermanaments, que amaguen, sota aquesta forma, veritables

1. Vegeu «El Periódico» de 8 d'octubre de 1986 i l'«Avui» de 9 d'octubre de 1986.

negocis jurídics. Per estudiar aquest segon tipus d'agermanaments s'haurà d'analitzar, en cada cas, la naturalesa del negoci jurídic de què es tracti (conveni, tractat, etc.).

Convindrem a diferenciar els agermanaments dels convenis o tractats en què els primers són una mera declaració d'intencions, mentre que dels segons en resulten uns compromisos concrets que impliquen determinades responsabilitats. La diferència és que els convenis porten implícita la característica d'exigibilitat d'una conducta determinada. Per tant no són d'aplicació als agermanaments, entesos com a meres declaracions d'intencions, les prescripcions constitucionals i estatutàries relatives a la participació en l'elaboració i a l'aplicació dels tractats o convenis internacionals (arts. 93 a 96 de la Constitució i art. 27.3, 4 i 5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i disposicions concordants).

Els agermanaments, així delimitats, consisteixen en una declaració conjunta de voluntat d'agermanar-se, que formulen dues o més parts, que únicament comporta deures genèrics, sense que, en conseqüència, porti aparellada una instrumentació concreta dels principis generals que es recullen en la declaració de voluntat ni generi efectes jurídics directes, sinó que es mou en el marc de la mera declaració d'intencions. Els agermanaments, així entesos, no pretenen cap tipus d'acord específic sinó una voluntat de remarcar les característiques que més apropren els pobles que s'agermanen, per tal de fer més intensos els vincles entre ells.²

Cal indicar també que els agermanaments solen formalitzar-se solemnement, mitjançant la signatura d'un document conjunt que conté una declaració de voluntat, en els termes que hem esmentat.

II. Posicions doctrinals

La Constitució, en el seu article 149.1.3, indica que l'Estat té competència exclusiva sobre la «matèria» de relacions internacionals. La doctrina més autoritzada és especialment crítica amb la configuració constitucional de les «relacions internacionals» i de la reserva exclusiva que en fa per a l'Estat.

Seguint les tesis del professor Antonio Remiro Brotons³ considerem que és un

2. José María del CORRAL NOGALES: a «Aportación de los hermanamientos a la cooperación internacional», *Boletín de Información del Secretariado Iberoamericano de Municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, els defineix com: «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 mutuas» i els caracteritza com a relacions de caràcter permanent i periòdic, no plantejades exclusivament a nivell d'òrgans o autoritats oficials, sinó a nivell ciutadà, que canalitzen la participació activa de tots els membres de la col·lectivitat.

3. ANTONIO REMIRO BROTONS en el seu treball «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», a l'obra col·lectiva *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Ed. de M. Ramírez, Saragossa, 1979 (pàgs. 360 i 361), diu: «... 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 149.1 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, (...) a 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 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.»

error entendre que les «relacions internacionals» són una «matèria» com ho poden ser la defensa, l'agricultura o l'ordenació del territori. Les relacions internacionals són un altre àmbit, més ampli que l'àmbit interior. Avui és, en la configuració constitucional de l'Estat de les Autonomies, en moltes matèries gairebé impossible, a més d'incongruent, d'establir amb precisió els límits de l'acció interior i exterior, de discernir on comença i on acaba el límit de la «internacionalitat». Cada matèria té, generalment, un vessant interior i un altre d'exterior i ambdós vessants estan estretament interrelacionats.

En aquest mateix sentit Santiago Muñoz Machado⁴ després d'insistir en les tesis de Remiro Brotons indica que la configuració constitucional de la reserva exclusiva per a l'Estat de les relacions internacionals no és congruent amb l'organització competencial que configura la Constitució, ja 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 és contrària al fet que quan en un àmbit d'activitat hi concorre un element d'estrangeria, això impliqui que aquell àmbit passi a ser competència exclusiva de l'Estat,⁵ ja que pot suposar una alteració de les regles constitucionals de repartiment de competències.⁶ Efectivament, no pot considerar-se congruent amb el sistema constitucional de repartiment de competències que cada vegada que en un àmbit d'activitat hi concorre un element d'estrangeria s'ha d'entendre que aquell àmbit passa a ser competència exclusiva de l'Estat, per aplicació de l'article 149.1.3 de la Constitució, ja que una interpretació literalista implicaria la modificació del sistema de distribució competencial que fan la Constitució i els Estatuts d'Autonomia, atès que buidaria notablement de contingut les competències de les Comunitats Autònomes. En aquest mateix sentit es pronuncia el Consell Consultiu de la Generalitat en el seu Dictamen 50.⁷

La doctrina italiana ens ofereix unes construccions teòriques que ens faciliten una interpretació oberta de la reserva exclusiva de les relacions internacionals per l'Estat. A Itàlia, inicialment, ni la Corte Costituzionale ni el Ministeri d'Afers Estrangers reconeixien a les Regions cap competència exterior, que reservaven en exclusiva a l'Estat. En contra d'aquest criteri es va manifestar la doctrina, que té en aquest camp, com a capdavanters C. Morbiducci,⁸ R. Sapienza, i especialment Paolo Caret-

4. Vegeu Santiago MUÑOZ MACHADO a *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Ed. Civitas, Madrid, 1982, Vol. I (pàg. 475).

5. Antonio REMIRO BROTONS, a l'obra ja citada «La actividad exterior...» (pàg. 361), es 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° 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, a l'obra citada *Derecho Público...* Vol. I, (pàg. 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. Vegeu Dictamen 50, de 21 d'octubre de 1983, del Consell Consultiu de la Generalitat, Fonament IV, del qual fou ponent Enric Argullol i Murgadas.

8. C. MORBIDUCCI, a «Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di "rilievo internazionale"», a la revista «Le Regioni», Anno II, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1974 (pàgs. 353 i ss.), afirma que no és correcte «valdre's de la reserva estatal relativa a les relacions internacionals fins i tot per a les activitats que presenten un mer relleu internacional», i afirma més endavant que «una interpretació i aplicació literal del sistema previst, (...), conduiria (...) a solucions d'un formalisme aberrant».

ti.⁹ Amb posterioritat tant la Corte Costituzionale com el Ministeri d'Afers Estrangers varen anar flexibilitzant el seu criteri inicial. La doctrina italiana diferencia clarament el concepte de relacions internacionals d'allò que en denomina activitats de «relleu internacional». Seguint les construccions teòriques de la doctrina italiana, indica Carlos Fernández de Casadevante Romani¹⁰ que les Regions italianes poden portar a terme activitats de relleu internacional sempre que no conclouguin tractats internacionals i que siguin sobre matèries de competències que tinguin atribuïdes.

La doctrina propugna delimitar el concepte de relacions internacionals, per deixar-ne fora tot el que no ho sigui estrictament. Caretti¹¹ considera el tractat internacional com «l'acte prototípic de la categoria relacions internacionals». Remiro Brotons¹² remarca com a manifestacions més típiques de les relacions internacionals, entre d'altres, les següents: els nomenaments diplomàtics; l'elaboració, conclusió, suspensió i terminació de tractats; la declaració de guerra i concertació de la pau; el desplegament i utilització de la força militar més enllà de les fronteres, etc. En aquesta mateixa línia de delimitar el concepte de relacions internacionals s'ha pronunciat també el Consell Consultiu de la Generalitat¹³ en les poques ocasions que ha hagut de manifestar-se sobre el tema; entén, el Consell, que les relacions internacionals han de limitar-se a les relacions jurídiques que impliquin un compromís entre dos Estats i que per delimitar els àmbits competencials entre l'Estat i les Comunitats Autònomes s'ha d'analitzar cas per cas, estenent la competència autonòmica fins al límit del nucli essencial de les competències exclusives de l'Estat.

El professor Antonio Remiro Brotons¹⁴ configura les facultats d'acció exterior de

9. Paolo CARETTI a *Ordinamento Comunitario e Autonomia Regionale*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1979: «Les "activitats de relleu internacional" deixen d'estar arbitràriament incorporades a la reserva en matèria de "relacions internacionals", per ser, al contrari, assimilades a les altres funcions, transferides o delegades a les Regions (de les quals no representen res més que un aspecte complementari) i per tant subjectes als criteris normals de repartiment de competències» (pàg. 354).

«En la mesura en què aquestes últimes [les activitats de relleu internacional] no traspassin el límit indicat [el del tractat internacional] aquelles no plantegen un problema d'invasió de competències estatals. D'aquí, l'implícit reconeixement de l'admissibilitat de les iniciatives regionals dirigides a establir (o que pressuposin) relacions directes amb Estats estrangers (...) o amb organitzacions internacionals, a condició que no es traduïxin en l'estipulació d'acords internacionals i que no impliquin apreciacions generals de política estrangera» (pàgs. 359 i 360).

10. Vegeu Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI a «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional» en el llibre col·lectiu *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública. Oñati, 1983 (pàg. 1588).

11. Paolo CARETTI a l'obra citada *Ordinamento Comunitario...* (pàg. 360).

12. A. REMIRO BROTONS a l'obra col·lectiva *Comentarios a las leyes políticas - Constitución Española de 1978*. Edersa, Madrid, 1985, Tomo VII (pàg. 410).

13. Dicramen núm. 51, de 22 de novembre de 1983, del Consell Consultiu de la Generalitat, Fonament IV, del qual fou ponent Eduard Vivancos i Comes. «4. La matèria "relacions internacionals" s'inscriu en aquell sector de l'Administració de l'Estat al qual correspon la realització de la política exterior del país; fonamentalment és una activitat desplegada per un Estat fora de les seves fronteres. Les relacions internacionals no coincideixen necessàriament amb les relacions amb l'estranger o amb els estrangers i han de limitar-se a les relacions jurídiques que impliquen un compromís per a l'Estat espanyol (...) l'acotació de certes competències exigeix reconèixer que, més o menys intensament, en toca tangencialment d'altres de diferent naturalesa i sobretot de diferent titularitat (...) El conflicte és inevitable i entenem que l'única solució que no condueix a una tautologia és estimar que la competència autonòmica s'estén fins al límit del que pot considerar-se nucli essencial de les competències exclusives de l'Estat que hi són connexes, és a dir, els compromisos internacionals, el règim duaner, el control sanitari, el control de canvis, la convertibilitat, el mercat de divises, les subvencions especials, etc.».

14. A. REMIRO BROTONS a *La acción exterior del Estado*. Ed. Tecnos, 1984 (pàg. 235): «Una Comunidad Autónoma está, en primer lugar, facultada para llevar a cabo más allá de las fronteras del Estado cualquier actividad sobre

les Comunitats Autònomes en termes anàlegs amb els que la doctrina italiana inicialment, i la Corte Costituzionale i el Ministeri d'Afers Estrangers posteriorment, conformen les facultats exteriors de les Regions italianes. És a dir, les Comunitats Autònomes no disposen del «treaty making power» i, òbviament, no poden comprometre la responsabilitat internacional de l'Estat. Per altra part, com a subjectes de Dret privat poden actuar com qualsevol altre subjecte en un Estat estranger.

III. Agermanament de ciutats

Des d'una perspectiva municipal ens trobem que, en la pràctica, diversos municipis de l'Estat espanyol s'han agermanat amb altres municipis d'altres Estats, sense que això s'hagi vist, per part del Govern central, com un acte d'intromissió il·legítima en les seves competències exclusives en matèria de relacions internacionals. Així, i a títol merament indicatiu, s'han agermanat, entre d'altres, municipis com l'Hospitalet de Llobregat, Girona, Molins de Rei, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Matadepera, Sant Antoni de Vilamajor, etc. La premsa, periòdicament, informa d'agermanaments entre ciutats i, fins i tot, d'actes que es qualifiquen a si mateixos de «convenis».

Els ajuntaments, doncs, tenen consciència de formalitzar determinats actes que qualifiquen de «convenis» amb altres ajuntaments de l'estranger, que efectivament no es limiten a ser meres declaracions d'intencions, sinó que contenen clàusules vinculants. Aquests «convenis» donen lloc a donacions de material sanitari, de diners, o en altres casos, a l'elaboració de projectes tècnics, a l'assessorament tècnic, etc. Donarem alguns detalls de tres d'aquests «convenis», a títol d'exemple: l'Ajuntament de Barcelona té signat un «conveni» de cooperació amb la ciutat de Mèxic d'assessorament tècnic-urbanístic per a la reconstrucció d'un barri afectat per terratrèmols i per a la renovació d'habitatges populars.¹⁵ L'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat es va agermanar amb Managua. L'acte es va formalitzar mitjançant la signatura d'un protocol. Posteriorment, i com a conseqüència d'aquest agermanament, l'Ajuntament de l'Hospitalet es va comprometre a fer un projecte tècnic d'enllumenat de la ciutat de Managua, i a enviar-hi algun tècnic municipal i una determinada quantitat de material per a la realització d'aquest projecte. L'Ajuntament de Molins de Rei es va agermanar, el passat 3 de maig de 1985, amb el municipi de Chinandega (Nicaragua), i amb ocasió de la formalització de l'agermanament els representants de l'Ajuntament de Molins de Rei varen fer entrega de dos mil cinc-cents vint-i-sis dòlars en concepte d'ajut als representats nicaragüencs. A més a més, l'Ajuntament de Molins de Rei està elaborant tres projectes tècnics per ajudar el seu municipi germà. Són diversos els municipis espanyols que tenen signats «convenis de cooperació» amb altres municipis

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 cumplimiento se derive una responsabilidad regida por el Derecho internacional público. Así, el artículo 149.1.3º 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 sometiéndose a la ley local, puede hacerlo un consorcio de agencias de viaje, una institución cultural o una asociación de exportadores...

15. Vegeu el setmanari «El Món», núm. 220, d'11 de juliol de 1986, pàg. 4.

de l'estranger i es tracta d'una pràctica molt estesa en Dret comparat. Ens trobem, doncs, davant d'una situació de fet, ja consolidada. Els límits entre aquests «convenis» i les simples declaracions d'intencions són molt difícils d'establir, així com el règim jurídic a aplicar en el cas d'un eventual incompliment de les obligacions que es contenen en aquest tipus de «convenis». Sembla clar, però, que els ajuntaments amb la signatura de «convenis» d'aquesta mena no poden comprometre la responsabilitat de l'Estat.

Sembla raonable pensar que si els ajuntaments, com a representants dels ciutadans del seu municipi, tenen aquestes facultats «internacionals» no pot negar-se a les Comunitats Autònomes, que gaudeixen d'autonomia tant política com administrativa, com a mínim, les mateixes facultats que les dels municipis en aquest àmbit «internacional».

IV. Posició del Govern de l'Estat

El Govern central ha tingut una posició ambivalent en relació amb els convenis, o instruments de menor entitat, subscrits per Comunitats Autònomes amb regions o Estats federats de l'estranger.

Per una part el Govern de l'Estat ha plantejat recursos d'inconstitucionalitat o, si s'escau, conflictes de competències davant el Tribunal Constitucional, per invasió de les seves competències exclusives en matèria de relacions internacionals contra diverses lleis o disposicions de les Comunitats Autònomes catalana, basca i gallega, etc. Així el Govern central va impugnar davant el Tribunal Constitucional un «Comunicado de Colaboración»¹⁶ entre la Xunta de Galícia i la Direcció General de Medi Ambient de Dinamarca malgrat un informe de l'Assessoria Jurídica Internacional del Ministeri d'Afers Estrangers, de 20 de novembre de 1984, que diu: «el llamado "Comunicado de Colaboración", en los términos literales en que está planteado, no implica *per se* obligaciones contractuales inmediatas». Remarcarem també l'existència d'un altre informe favorable a la interposició del recurs, de la Secretaria General Tècnica del Ministeri d'Afers Estrangers, que es permet parlar del «tufo tercermundista (...) que parece traslucirse en el comunicado». La representació del Govern central en el seu escrit de demanda manté tesis oposades als criteris doctrinals imperants. Sobre aquest conflicte de competències no s'ha dictat encara sentència. Aquesta mateixa filosofia política és la que es conté en les al·legacions fetes per la representació de l'Estat en el conflicte de competències, sobre el qual ja s'ha dictat sentència, relatiu a Normes d'Activitats i Representacions Esportives Internacionals.¹⁷

16. Conflicte positiu de competències núm. 156/85 plantejat pel Govern de l'Estat en relació amb el «Comunicado de Colaboración» subscrit el 2 de novembre de 1984, entre el Conseller d'Ordenació del Territori i Obres Públiques de la Xunta de Galícia i la Direcció General de Medi Ambient de Dinamarca. La representació del Govern central en l'escrit de demanda al·lega: «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».

17. STC 1/1986, de 10 de gener, en relació amb el conflicte de competències promogut pel Consell Executiu de la Generalitat contra determinats articles del Reial Decret 2075/1982, de 9 de juliol, sobre Normes d'Activitats i Representacions Esportives Internacionals. La representació de l'Estat al·lega que: «Las relaciones internacionales no

D'altra banda i contradictòriament amb aquestes impugnacions, la Comunitat Autònoma de Madrid, a títol d'exemple, té vigent amb el 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» i també el «Acuerdo sobre la ampliación de los vínculos amistosos entre la región de Moscú y la Comunidad Autónoma de Madrid».¹⁸ Ambdós instruments considerem que van més enllà de les meres declaracions d'intencions, i que han de considerar-se com a autèntics convenis dels quals es desprenen vincles obligacionals. Curiosament no es té notícia que cap d'aquests convenis hagi estat impugnat, per una hipotètica vulneració de les competències reservades a l'Estat en matèria de relacions internacionals.

El Govern de l'Estat sembla molt lluny, atesa la seva concepció de les relacions internacionals i de les tesis defensades en els recursos d'inconstitucionalitat i en els conflictes de competències plantejats, de fer ús de l'article 150.2 de la Constitució que permet a l'Estat «transferir o delegar a les Comunitats Autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o de delegació». La doctrina assenyalada aquesta via perquè l'Estat pugui, si és la seva voluntat política, conferir a les Comunitats Autònomes facultats en «matèria» de relacions internacionals.

V. Doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat, fins avui, en termes certament restrictius pel que fa referència a les possibilitats d'acció exterior de les Comunitats Autònomes. El Tribunal no es planteja en cap moment, recollint la situació plurinacional i pluriregional de l'Estat espanyol, distingir entre les relacions internacionals i les activitats de relleu internacional,¹⁹ amb oblit de la pràctica que es va consolidant dia a dia dins de l'Estat espanyol (agermanament de ciutats amb municipis estrangers, convenis entre Comunitats Autònomes i Estats federats de l'estranger o regions estrangeres, etc.). La doctrina fixada fins avui pel Tribunal Constitucional és escassa però significativa. Les sentències dictades fins avui són, contràriament al criteri doctrinal que s'ha detallat, restrictives per a les Comunitats Autònomes.

La Sentència dictada pel Tribunal Constitucional²⁰ en el conflicte de competèn-

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 de la EAC), además del ya mencionado desconocimiento de la existencia misma del artículo 149.1.3 de la CE.»

18. Publicat en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 167, de 4 de juliol de 1986 (pàg. 3861), signat a Moscou, el 14 de setembre de 1985, pel Conseller de Treball, Indústria i Comerç de la Comunitat de Madrid.

19. STC 44/1982, de 8 de juliol, Fonament jurídic 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 novembre, dictada en el conflicte positiu de competències promogut pel Govern de l'Estat enfront de l'article 2, incís segon, del Decret 120/1982, de 5 d'octubre, de la Xunta de Galícia, per la qual es crea l'Institut Gallec de Barxillerat a Distància.

cies sobre la creació de l'Institut Galleg de Batxillerat a Distància, en la part que ens interessa, en el seu Fonament jurídic V, declara que la creació o habilitació de centres col·laboradors o habilitats de batxillerat o educació fora d'Espanya «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...», i en el seu veredict: «Que la titularidad de la competencia, en cuanto suponga actuación de poderes públicos en el extranjero, corresponde al Estado...», recollint així la tesi sustentada per la representació del Govern de l'Estat. La Sentència tanca la porta a tota actuació de poders públics, com a tals, diferents del de l'Estat a l'estranger. Aquesta Sentència té, no obstant això, una suggerent interpretació *a contrario*: poden efectuar-se totes aquelles actuacions que no es facin com a poder públic. Entenem que és en aquesta línia en què ha d'interpretar-se, entre d'altres activitats, la creació de diversos ens amb personalitat jurídica pròpia, dels quals forma part, en el cas de Catalunya, la Generalitat, així com el Consorci de Promoció Turística de Catalunya,²¹ per facilitar, sense problemes institucionals, la promoció turística de Catalunya; o la concessió de subvencions²² per a la promoció de la llengua i la cultura catalanes a l'exterior.

En matèria de convenis entre Comunitats Autònomes tenim la Sentència dictada en relació amb el Conveni signat entre Catalunya i Múrcia. De la lectura de la Sentència tenim *a contrario* quins són els límits que entén el Tribunal que són els d'un autèntic conveni, que diferencia d'una declaració d'intencions. La Sentència²³ declara la nul·litat del conveni signat entre el President de la Generalitat i el President del Consell Regional de Múrcia, perquè entén que es tracta d'un autèntic conveni, és a dir, que conté clàusules de compliment obligat i perquè no s'ha seguit el procediment adequat. El Tribunal Constitucional indica que no té la consideració de conveni allò que sigui meres declaracions conjuntes d'intencions o propòsits sense contingut vinculant.

VI. Resolucions del Parlament de Catalunya d'àmbit internacional

El Parlament de Catalunya, tant en aquesta com en l'anterior legislatura, ha adoptat diverses resolucions i proposicions no de llei sobre qüestions internacionals, sense que s'hagi produït cap conflicte de competències al respecte. Les resolucions adoptades han estat les següents: la «Resolució sobre el Referèndum de l'Uruguai fet el propassat dia 30 de novembre, adoptada per la Comissió de Drets Humans del Parlament de Catalunya», aprovada el 5 de desembre de 1980; la «Resolució 40/I del Parlament de Catalunya sobre la situació de Polònia», aprovada pel Ple del Parlament, en sessió tinguda el dia 16 de desembre de 1981; la «Resolució 113/I del

21. Decret núm. 13/1986, de 16 de gener, de constitució del Consorci de Promoció Turística de Catalunya.

22. Per exemple l'Ordre de 27 de juny de 1986, per la qual es convoca concurs públic per a la concessió de subvencions sense finalitat de lucre per a l'organització d'activitats de promoció de la llengua i la cultura catalanes a l'exterior.

23. STC 44/1986, de 17 d'abril, Fonament jurídic 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.»

Parlament de Catalunya sobre les persones catalanes o d'origen català «desaparegudes» a l'Argentina», aprovada per la Comissió de Drets Humans, en sessió tinguda el dia 21 de setembre de 1983 i la «Resolució 52/II del Parlament de Catalunya sobre la discriminació racial a la República de Sud-Àfrica», aprovada per la Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana el dia 15 d'octubre de 1985.

VII. Una aproximació a l'agermanament de Catalunya amb Califòrnia

De l'anàlisi de la doctrina del Tribunal Constitucional, se'n desprèn que les Comunitats Autònomes, directament entre si, poden agermanar-se (mera declaració d'intencions) en l'àmbit intern espanyol. ¿Pot entendre's que agermanar-se amb un Estat federat dels Estats Units conculca la competència exclusiva que la Constitució reserva a l'Estat en matèria de relacions internacionals? Tot depèn de la lectura que es faci del concepte de relacions internacionals. Si se'n feia una lectura antiautonomista i maximalista tindríem que qualsevol activitat d'una Comunitat Autònoma, com a tal, fora de l'Estat vulneraria la reserva exclusiva que té l'Estat en matèria de relacions internacionals. L'altra lectura consisteix a interpretar que els agermanaments, d'àmbit internacional, no queden inclosos en la reserva exclusiva que té l'Estat en matèria de relacions internacionals i que, per tant, no s'envaeixen les seves competències exclusives. Les relacions internacionals han de quedar delimitades en la seva concepció tradicional: la representació exterior de l'Estat, el reconeixement dels Estats estrangers, les declaracions de pau i de guerra, la signatura de tractats que vinculin l'Estat i les altres competències que directament atorga la Constitució a l'Estat. Aquesta lectura té, com hem detallat, el suport de la doctrina científica més autoritzada (Caretti, Brotons, etc.), i el de la pràctica tant en Dret comparat, en Estats d'organització no centralitzada, com en agermanaments d'àmbit municipal.

La resolució del Senat i l'Assemblea de Califòrnia es mou en el marc de la mera declaració d'intencions sense que aquesta s'instrumenti de cap manera. La part dispositiva de la resolució és una invitació a agermanar-se «a fi de promoure intercanvis artístics, acadèmics i culturals [sense cap altra concreció] i a fi de fer que l'amistat i la relació entre els californians i els ciutadans de Catalunya siguin més inesborrables i duradores».

No es tracta, doncs, amb l'agermanament que s'ha proposat, de crear res a l'estranger, ni de negociar res amb ningú, ni d'instrumentar res fora de Catalunya; es tracta, només, de remarcar i subratllar els llaços comuns entre Catalunya i Califòrnia. No hi ha tampoc exercici d'un poder públic fora de Catalunya. L'agermanament, en els termes indicats, no té efectes jurídics directes, ni se'n desprenen vincles obligacionals, ni es fixa, en cap moment, com ni quan es portarà a terme la col·laboració.

En el supòsit del possible agermanament de Catalunya amb Califòrnia ens trobem que, *prima facie*, hi ha una concurrència de competències: la cultura (competència exclusiva de la Generalitat) i, a efectes merament dialèctics, les relacions internacionals (competència exclusiva de l'Estat). I per tant, ambdues instàncies poden interpretar que són competents i que estan legitimades per actuar. Aquesta col·lisió (o concurrència) s'ha de resoldre a favor de la competència que coincideixi amb el contingut essencial de l'actuació de què es tracti; és a dir, el contingut essencial de l'acte serà el criteri per establir la prevalença en el cas de competències concurrents, o, dit amb

paraules del Tribunal Constitucional, per determinar si una activitat és de la competència de l'Estat o de la respectiva Comunitat Autònoma s'ha d'analitzar a quina competència de les dues està vinculada més estretament. En no haver-hi un criteri hermenèutic general, s'ha d'aplicar un mètode casuístic, d'analitzar en quin camp s'exerceix la competència de què es tracti. Així, doncs, fins i tot acceptant, a efectes dialèctics, que un agermanament d'aquest tipus s'hagués d'entendre parcialment inclòs en el concepte de relacions internacionals, entenem que tampoc no es podria negar a les Comunitats Autònomes el dret a formalitzar aquesta mena d'actes.

Efectivament, no cal aprofundir gaire per palesar que un acte d'agermanament, en els termes que hem indicat, és un acte específicament de tipus cultural que pretén remarcar allò que apropa els pobles. D'altra banda, és clar que aquest agermanament no pot considerar-se comprès dins el concepte de relacions internacionals ja que no suposa la firma de cap tractat ni de cap conveni, ni se'n desprenen compromisos exigibles internacionalment. Per tant, la naturalesa de l'acte estudiat és de tipus cultural, amb un element d'internacionalitat. Una interpretació sistemàtica de la Constitució ens indica que aquesta no pot atorgar competències en un article i retallar-les en uns articles més enllà, que no pot donar-se una competència en exclusiva i després retallar-la si té un element d'internacionalitat, per petit que sigui, ja que això implicaria la pràctica anul·lació del sistema constitucional de distribució de competències. Les competències que el nostre sistema constitucional reparteix són, òbviament, perquè aquestes puguin ser exercides. Una interpretació literalista de l'article 149.1.3 de la Constitució pot suposar també el trencament del propi sistema constitucional, ja que aquest té com un dels seus fonaments el reconeixement de l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren l'Estat (article 2 CE). Cal fer, doncs, novament, una interpretació sistemàtica de l'article de referència, delimitant perfectament el terme de relacions internacionals i respectant, a les Comunitats Autònomes, el dret a exercir plenament les competències que tinguin estatutàriament atribuïdes, encara que ocasionalment hi concorri un element d'internacionalitat. Així, doncs, ni els agermanaments ni d'altres activitats de relleu internacional no estan compresos dins del concepte de relacions internacionals. La mera incidència o afecció en les relacions internacionals no implica cap vulneració de la distribució de competències que fa la Constitució.

La cultura és comperència exclusiva de la Generalitat per imperatiu de l'article 9 de l'EAC. Sembla raonable que serà la Generalitat la més interessada promotora de la cultura i la societat catalanes, tant a l'interior com a l'exterior de l'Estat, i que ha de ser la Generalitat qui fixi els criteris (periodicitat, intensitat, etc.) amb què s'ha de fer. Aquesta competència ha de poder ser exercida plenament, encara que hi hagi una incidència «internacional». No sembla congruent que sigui l'Estat l'encarregat de promoure específicament la cultura catalana a l'exterior.

VIII. A manera de conclusions

El Tribunal Constitucional no ha fet, fins ara, cap mena de distinció dins del concepte de «relacions internacionals» del tipus que ha elaborat la doctrina italiana. La doctrina jurisprudencial fixada fins ara no admet l'actuació de poders públics, com

a tals, a l'estranger diferents del de l'Estat (la qual cosa pot interpretar-se *a contrario* en el sentit d'admetre l'actuació com a persona jurídicoprivada). No obstant això, entenem, de conformitat amb el que preconitza la doctrina científica més autoritzada i amb la pràctica efectuada tant en Dret comparat com en l'àmbit municipal, que un acte d'agermanament, en els termes que hem indicat, no envaeix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals atès que la naturalesa d'aquest acte és de tipus cultural, amb una mera incidència en l'àmbit internacional, i que, per tant, no és ni inconstitucional ni antiestatutari. Es tracta d'un acte de relleu internacional, exclòs, per tant, del concepte de relacions internacionals.

Distingirem dins del concepte d'agermanament dues fases diferenciades: la primera consisteix en la declaració de voluntat que, si ho estima pertinent, adopti el Parlament. La segona fase és la formalització de l'agermanament, que consisteix normalment en la signatura solemne d'un document en què es conté la voluntat dels ens que s'agermanen. D'aquesta fase no se'n deriva cap compromís internacional, i l'acte de formalització no pot tenir la consideració de conveni internacional. Es tractaria, com hem remarcat, d'una activitat de relleu internacional (una activitat cultural amb una nota d'estrangeria) feta per una Comunitat Autònoma amb competència exclusiva en matèria de cultura.

Una qüestió completament diferenciada i independent de l'acte d'agermanament i de la seva formalització és la instrumentació concreta, mitjançant pactes o convenis que es puguin signar posteriorment, emmarcats en l'agermanament ja formalitzat. Els problemes de constitucionalitat podrien sorgir en aquest moment, en el supòsit que aquesta instrumentació es fes en forma contrària al que preveu la Constitució i l'Estatut d'Autonomia. No obstant això, volem remarcar que és un Principi General del Dret que no poden fer-se judicis d'intencions sinó que, en qualsevol cas, la vulneració de les competències ha de ser real i s'ha de plasmar en algun instrument concret (pacte, conveni, etc.) del qual se'n derivin obligacions, cosa que no és possible en un agermanament, en els termes amb què l'hem caracteritzat.

Barcelona, novembre de 1986

Addenda

Redactades aquestes notes el Parlament va aprovar el 12 de maig de 1987 una proposició no de llei acceptant "...la invitació feta pel Cos Legislatiu de l'Estat de Califòrnia a agermanar-se amb Catalunya...". El contingut de la proposició no de llei constitueix una mera declaració d'intencions, en el sentit que ha estat detallat en el comentari anterior. Fins aquesta data la formalització de l'agermanament no s'ha efectuat.

Barcelona, 15 de juny de 1987

