

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 215** *Pleno. Sentencia 198/2013, de 5 de diciembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 534-2004. Planteado por el Gobierno de la Nación respecto del acuerdo suscrito el 21 de septiembre de 2003 por el Consejero de Agricultura y de Pesca del Gobierno Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania. Competencias sobre relaciones internacionales y pesca: acuerdo que vulnera la competencia exclusiva del Estado para celebrar tratados internacionales (STC 165/1994).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 534-2004, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra el acta de la visita del Sr. Consejero de Agricultura y de Pesca del Gobierno Autónomo del País Vasco, firmada el 21 de septiembre de 2003, entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania. Ha comparecido y alegado el Gobierno Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 30 de enero de 2004, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta formalizó ante este Tribunal conflicto positivo de competencia contra el acta de la visita del Sr. Consejero de Agricultura y de Pesca del Gobierno Autónomo del País Vasco, firmado el 21 de septiembre de 2003, entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania (el texto original solo está redactado en francés, bajo la rúbrica: *Procès Verbal de la visite de Monsieur El Consejero de l'Agriculture et de Pêche du Gouvernement Autonome du Pays Basque*. A partir de ahora se hará referencia a él como el acuerdo de pesca, de 21 de septiembre de 2003, como así lo denomina el promotor de este conflicto, el Gobierno de la Nación).

2. Los términos del conflicto, según resulta del escrito de interposición y de la documentación adjunta, se exponen a continuación.

a) El Gobierno de la Nación en reunión del Consejo de Ministros celebrada el 14 de noviembre de 2003 acordó enviar requerimiento de incompetencia al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con el acuerdo de pesca de 21 de septiembre de 2003. Se trataba de un acuerdo firmado en Nouakchott entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el

Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania y redactado solo en francés. Exactamente, es el acta de la reunión de ambos representantes celebrada en Mauritania los días 20 a 23 de septiembre de 2003, si bien el acta contiene un acuerdo concluido el día 21. Su contenido podría resumirse de la forma que sigue:

i) A modo de introducción, hace referencia a la visita a Mauritania realizada por el Consejero de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma del País Vasco, acompañado por una importante delegación de su Departamento y de empresarios, los días 20 a 23 de septiembre de 2003. Se indica que fue recibido en audiencia por el Ministro de Pesca y Economía Marítima de Mauritania y que, a lo largo de la entrevista, el Ministro mauritano hizo una presentación del sector pesquero de su país –en presencia del encargado de negocios de la Embajada de España en Mauritania–, destacando la importancia de tal sector para la economía nacional, mostrando mucho interés en el desarrollo de la cooperación en el ámbito marítimo entre Mauritania y el País Vasco –especialmente en materia de investigación científica, formación y desarrollo de la pesca artesanal–, e invitando a los operadores de las dos partes a desarrollar unas relaciones mutuamente ventajosas. En estas primeras manifestaciones, también se informa de que el Consejero del País Vasco fue asimismo recibido por el Ministro de Desarrollo Rural y de Medio Ambiente y que la delegación vasca ha visitado centros de interés para la pesca en Nouakchott y en Nouadhibou.

ii) En una segunda parte del acuerdo se declara que, iniciados los trabajos de negociación de expertos de las dos delegaciones, se han alcanzado acuerdos sobre tres aspectos: la actividad de los barcos vascos en aguas mauritanas, la formación marítima y la modernización de la pesca artesanal. *In fine* de esta segunda parte, expone los consensos alcanzados.

Por lo que se refiere a la actividad de los barcos vascos en Mauritania, la parte vasca se compromete a favorecer que los buques vascos que realicen regularmente su actividad en Mauritania integren mejor su actividad en la economía mauritana, para lo que los operadores de la flota estudiarán con sus socios mauritanos las posibilidades de tal integración mediante la instalación de unidades de transformación y valorización en tierra. A tal objeto, la parte mauritana otorgará autorizaciones estacionales para la pesca del atún en beneficio de buques vascos cuyo número y condiciones de actividad se definirán posteriormente y hará lo posible para garantizar condiciones particularmente favorables para la actividad de los buques vascos y la inversión en Mauritania (atraque, cebo vivo, avituallamiento de seguridad), conforme a la reglamentación en vigor.

En lo relativo a la formación, la parte vasca se compromete a otorgar becas completas de formación y reciclaje para los naturales mauritanos en las instituciones vascas de formación marítima, acordando que las modalidades y naturaleza de las becas se definirán ulteriormente.

En relación con la pesca artesanal, la parte vasca hará todo lo posible para prestar el apoyo y la asistencia técnica al desarrollo, modernización y sometimiento a las normas de la pesca artesanal y, por lo que se refiere a los intercambios comerciales, las partes se comprometen a favorecerlos con la creación de líneas de transporte apropiadas y en particular una línea «carga» para facilitar la comercialización de los productos frescos.

iii) El acuerdo termina indicando que, al final de su estancia, el Consejero de Agricultura y Pesca del País Vasco ha agradecido a las autoridades mauritanas la acogida y hospitalidad de la que han sido objeto él y su delegación durante su estancia en Mauritania y ha precisado que el objeto de la visita había sido «el desarrollo y la cooperación en materia de pesca entre las dos partes». Por último, el Consejero de Agricultura y Pesca ha invitado al Ministro de Pesca y Economía Marítima de Mauritania a efectuar una visita al País Vasco, invitación que ha sido aceptada, si bien la fecha será definida posteriormente de común acuerdo.

b) En el citado requerimiento, el Gobierno de la Nación atribuye al acuerdo firmado cuatro tachas de inconstitucionalidad: vulneración del art. 149.1.3 CE (competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales), del art. 149.1.19 CE

(competencia en materia de pesca, igualmente exclusiva del Estado), así como infracción de los artículos 93 y 97 CE. Para el Gobierno de la Nación, el acuerdo es una manifestación del *ius contrahendi* o *ius ad tractatum* reservado al Estado (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5) sin que quepa entenderlo como una proyección exterior de una competencia autonómica propia (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 5). Además, su objeto recae sobre una materia que es asimismo competencia exclusiva del Estado pues, más allá de las aguas interiores, la pesca marítima es competencia exclusiva del Estado (STC 184/1996, de 14 de noviembre, FJ 3). Asimismo, resulta vulnerado el art. 97 CE, en cuya virtud el Gobierno de la Nación dirige la política exterior, incluyendo ello la conclusión de tratados internacionales y el establecimiento de relaciones con otros sujetos de Derecho Internacional, por lo que el acuerdo impugnado resulta una intromisión en la dirección de la política exterior. Finalmente, el Gobierno sustenta la infracción del art. 93 CE en que dicho precepto encomienda al Gobierno la función de garante de las resoluciones de organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, resoluciones que, en este caso, se concretan en el acuerdo de pesca de la Comunidad Europea con la República Islámica de Mauritania de 14 de junio de 1988 y el precepto obliga a articular el ejercicio de las competencias propias del País Vasco de tal modo que no se invada el ámbito competencial ajeno, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia del Reino de España a la Unión Europea. El requerimiento concluye acordando: 1) solicitar al Gobierno Autónomo del País Vasco que deje sin efecto «el Acuerdo en materia de pesca suscrito entre el Consejero de Agricultura del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca y Economía marítima de la República Islámica de Mauritania» y 2) plantear conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, para el caso de que el órgano requerido no atienda el requerimiento.

c) El Gobierno Vasco dio una contestación inicial a la Delegación del Gobierno central en el País Vasco el 17 de diciembre de 2003 en la que señaló que el Departamento de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma había dirigido sendos escritos al Ministro de Economía y Pesca de Mauritania y al Director General de Pesca de la Comisión Europea dejando sin efecto el acuerdo de pesca de 21 de septiembre de 2003, por lo que quedaba eliminada la controversia competencial y se aseguraba el respeto a la competencia exclusiva de la Comunidad Europea para celebrar acuerdos pesqueros con terceros países. En esta respuesta, el Gobierno Vasco da cuenta igualmente de que conocía la carta remitida por el Director General de Pesca de la Comisión al Representante Permanente del Reino de España ante la Unión Europea, en la que se solicitaba que se informara al Gobierno Vasco de que desde la perspectiva del Derecho comunitario el acuerdo de pesca de 21 de septiembre de 2003 era «nulo», por lo que se le requería para adoptar las medidas necesarias derivadas del respeto de la competencia en materia de pesca de la entonces Comunidad Europea. Igualmente, la Dirección General de Pesca solicitaba que se informara al Gobierno de la República de Mauritania que el acuerdo firmado era contrario al acuerdo en vigor entre la Comunidad Europea y Mauritania en materia de pesca.

d) No obstante la contestación recién expuesta, el Gobierno Vasco, alegando un error en el texto enviado el 17 de diciembre, remite nueva respuesta el 18 de diciembre de 2003 e informa de que «a la vista de las comunicaciones dirigidas al Ministro de Pesca de Mauritania y al Director General de Pesca de la Comisión Europea, relativas a la integración de las acciones previstas en el Acuerdo del 21 de septiembre de 2003 en el 'Protocolo por el que se fijan las condiciones de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania' durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006, las cuales acotan suficientemente el alcance del mencionado Acuerdo de pesca de conformidad con el Derecho comunitario y con el orden competencial en vigor, quedan solventados los problemas suscitados por la Comisión Europea y la cuestiones planteadas en el escrito de requerimiento del Gobierno Central.».

e) Como resultado de esta segunda respuesta, el Gobierno de la Nación, en reunión del Consejo de Ministros celebrada el 16 de enero de 2004, acordó considerar no atendido el requerimiento de incompetencia formulado al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco e interponer el correspondiente conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, solicitando a la Comisión Permanente del Consejo de Estado un dictamen en relación con el conflicto competencial. El Gobierno explica que, tras la segunda contestación del Gobierno Vasco, subsisten los argumentos jurídicos que motivaron el requerimiento, dado que no se deja sin efecto el acuerdo de pesca de 21 de septiembre, sino que se pretende su integración en el ordenamiento vigente, lo que no elimina el conflicto competencial generado por la suscripción del mismo. Añade, además, que la actuación del Gobierno Vasco dirigiéndose directamente a un órgano de la Comunidad Europea supone una flagrante vulneración del ordenamiento vigente, pues el Estado, en su condición de miembro de la Unión, es el único responsable y garante ante las Instituciones comunitarias del adecuado cumplimiento y respeto de las disposiciones del Derecho comunitario europeo.

3. En la fecha ya señalada de 30 de enero de 2004, el Gobierno de la Nación plantea conflicto positivo de competencia ante este Tribunal, en cuyo escrito reitera tanto las vulneraciones constitucionales denunciadas concretadas a los arts. 149.1.3, 149.1.19, 93 y 97 CE, como los argumentos expuestos en el requerimiento al Gobierno Vasco. Suplica al Pleno del Tribunal que declare que el acuerdo impugnado no resulta ajustado a la Constitución al vulnerar el orden de competencias por ella establecido y que proceda a la suspensión de dicho acuerdo en virtud del art. 161.2 CE.

4. Mediante providencia de 28 de abril de 2004, el Pleno del Tribunal, Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Nación frente el acuerdo de pesca de 21 de septiembre de 2003, firmado entre el Consejero de Agricultura y Pesca del País Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno del País Vasco por conducto de su Presidente al objeto de que, en el plazo de veinte días, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo acordó tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que conforme a su tenor y a lo dispuesto en el art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), produce la suspensión de la vigencia del acuerdo impugnado desde el día 30 de enero, lo que será comunicado al Presidente del Gobierno Vasco. Igualmente, acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por si ante la misma estuviere impugnada o se impugnare el citado acuerdo, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la LOTIC. Por último, acordó publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

5. Con fecha 10 de mayo de 2004 se registra en el Tribunal escrito de Letrada de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la representación que legalmente ostenta, mediante el cual comparece en el procedimiento y solicita una prórroga de diez días para formular alegaciones.

6. Por providencia de 11 de mayo de 2004, el Pleno del Tribunal, Sección Cuarta, acuerda conceder a la Letrada de la Comunidad Autónoma del País Vasco la prórroga de diez días solicitada para formular alegaciones.

7. El día 15 de junio de 2004, se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones presentado por la Letrada de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En dicho escrito se expone lo que a continuación se resume.

a) Comienza su exposición señalando que la doctrina del Tribunal Constitucional determina que la *vindicatio potestatis* constituye un presupuesto de la existencia de un

conflicto de competencias, declarando inadmisibles los conflictos preventivos, eventuales o hipotéticos en los que la lesión todavía no ha llegado a producirse (STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2, entre otras que cita), pues el Tribunal no puede examinar juicios de intenciones denunciados por las partes (STC 88/1987, de 2 de junio, FJ 2).

Partiendo de ello, afirma que la demanda recoge un relato de los hechos que no se acoge a la realidad fáctica del momento en que la misma se formaliza, pues tras la firma del acuerdo inicial se han producido una serie de actos que han de ser tenidos en cuenta en la articulación de la demanda, ya que conforman una realidad distinta que incide de forma sustancial en el objeto del conflicto. Para la Letrada de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es innegable la existencia de una actividad dirigida a reconducir la inicial actuación autonómica a los límites que para la misma derivan del orden constitucional de distribución de competencias y del Derecho comunitario, que se concretan en: a) las comunicaciones dirigidas al Ministro de Pesca de Mauritania y al Director General de Pesca de la Comisión Europea relativas a la integración de las acciones previstas en el acuerdo de 21 de septiembre de 2003 en el «Protocolo por el que se fijan las condiciones de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania», que acotan el alcance del acuerdo firmado de conformidad con el ordenamiento comunitario y el orden competencial en vigor y b) la respuesta del Gobierno Vasco al requerimiento del Gobierno de la Nación. Para el representante del País Vasco, ambas acciones permiten concluir que el conflicto carece de objeto y si bien pudo haberlo tenido, no queda rastro alguno de él, especialmente tras ubicar la concesión de las licencias de pesca en el protocolo comunitario y posponer otras actuaciones a futuros acuerdos que se articularán en el marco de las competencias respectivas. Añade la representación del País Vasco, que si no se acogiera la tesis expuesta debería aceptarse que el conflicto es otro, que versaría sobre el acuerdo controvertido a la luz del protocolo y, desde esa perspectiva, solo los compromisos derivados del acuerdo inicial que resultaran incompatibles con el objeto del protocolo podrían plantear un problema, problema que no tendría dimensión constitucional, pues el Derecho comunitario no es parámetro de constitucionalidad, según ha afirmado el propio Tribunal (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 4).

b) En cuanto al fondo, la Comunidad Autónoma del País Vasco afirma que no se invade competencia alguna del Gobierno de la Nación toda vez que, desaparecido el contenido relativo a las licencias de pesca, la actuación autonómica merece una valoración competencial bien distinta, pues queda reducida a una cooperación técnica para mejorar la infraestructura mauritana, la formación, la pesca artesanal y la comercialización de sus productos frescos, lo que no es sino una proyección exterior de la competencia que la Comunidad Autónoma Vasca tiene en materia de cooperación al desarrollo. Siendo así, aduce la Letrada de la Comunidad Autónoma, no se observa qué límites del art. 149.1.3 CE pueden haberse entendido traspasados, ya que la actuación autonómica no es un tratado internacional ni supone contraer obligación internacional alguna. Para la representación del País Vasco, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, dispone claramente que la materia de cooperación al desarrollo concierne a todas las Administraciones públicas del Estado, pues a través de ella se encauza el interés de la sociedad en destinar recursos públicos a tal finalidad, sin que el desarrollo de tales actuaciones produzca invasión, lesión o menoscabo de ningún ámbito competencial estatal porque la cooperación al desarrollo puede proyectarse sobre cualquier sector material, siendo lo importante la finalidad, sin que resulte posible la exclusión de acciones de cooperación por recaer sobre ámbitos materiales cuya titularidad no corresponde a quien emprende la acción.

c) Por último, la Letrada de la Comunidad Autónoma Vasca solicita que se declare la inadmisión del conflicto de competencias por falta de los requisitos procesales necesarios y, de no admitirse lo anterior, se declare que el acto recurrido es conforme al orden constitucional de distribución de competencias. En el mismo escrito, la Letrada del País Vasco solicita el levantamiento de la suspensión de la aplicación del acuerdo en materia

de pesca de 21 de septiembre de 2003, argumentando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno aporte razones que la justifiquen y que permitan alcanzar la conclusión de que si la suspensión se levantara se producirían previsiblemente graves perjuicios para el interés general y, en su caso, para los sujetos afectados por la misma. En sentido contrario, la representación del País Vasco pone sobre la mesa que el único acuerdo susceptible de provocar daños a la parte actora es el relativo a la concesión de licencias, que ha quedado reconducido a los límites derivados del Derecho comunitario y del orden constitucional de distribución de competencias, por lo que no existen razones para el mantenimiento de la suspensión.

8. Por providencia de 29 de junio de 2004 se acuerda oír al Abogado del Estado en relación con la petición de levantamiento de la suspensión, concediendo un plazo de cinco días para que exponga lo que estime procedente al objeto de resolver a la petición. El 15 de julio de 2004 el Abogado del Estado presenta escrito en el que declara que, habiendo desaparecido del contenido del acuerdo objeto de conflicto la parte relativa a la concesión de licencias de pesca, no existe impedimento alguno al levantamiento de la suspensión solicitada. El 20 de julio de 2004 el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda, mediante Auto (ATC 313/2004), alzar la suspensión en su día acordada por no haber acreditado el Gobierno de la Nación la existencia de perjuicio alguno para los intereses generales en caso de que se levante la suspensión del acuerdo impugnado.

9. Mediante providencia de 16 de marzo de 2009 y de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de su Ley Orgánica, el Tribunal acuerda oír a las partes personadas, por el término de diez días, para que aleguen lo que estimen conveniente sobre la pérdida sobrevenida de objeto del presente conflicto, al haber desaparecido del contenido del acuerdo la parte relativa a la concesión de licencias de pesca. El 2 de abril de 2009 el Abogado del Estado presenta escrito rechazando que haya desaparecido la controversia competencial. A su juicio, el contenido del acuerdo de 21 de septiembre no se limita a las licencias de pesca, sino que va más allá, adquiriéndose por las partes compromisos en relación con la actividad de los pesqueros vascos, formación, pesca artesanal y comercialización de productos frescos y que recaen sobre aspectos esenciales del ámbito material de la pesca marítima en los términos que para la misma señala el art. 149.1.19 CE y la jurisprudencia de este Tribunal. Igualmente —añade el Abogado del Estado—, se trata de un acuerdo que está vinculado instrumentalmente a competencia estatal solapándose con el ejercicio estatal del *ius contrahendi* y las relaciones con terceros Estados, perdurando la vulneración del art. 149.1.3 y de los arts. 93 y 97, todos ellos de la Constitución.

En sentido contrario se manifiesta el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, quien estima que integrado el acuerdo controvertido en el protocolo anexo al acuerdo de pesca entre la Comunidad Europea y Mauritania quedan sin efecto los compromisos que la Comunidad Autónoma pudo asumir y el conflicto ha perdido su objeto.

10. Por providencia de 3 de diciembre de 2013, se fijó para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, por escrito registrado en este Tribunal el 30 de enero de 2004 promovió conflicto positivo de competencias contra el acuerdo de pesca de 21 de septiembre de 2003 suscrito entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania.

El Abogado del Estado considera que la adopción del referido acuerdo vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3

CE) y pesca (art. 149.1.19 CE) e infringe los arts. 93 y 97 CE. El Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco aduce, por el contrario, que el conflicto carece de objeto, pues en el momento en el que se plantea este conflicto de competencias el acuerdo de 21 de septiembre de 2003 se había integrado en el «Protocolo por el que se fijan las condiciones de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania». Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de esta resolución, el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en efecto, con el fin manifestado de acotar el alcance del mencionado acuerdo de pesca de conformidad con el Derecho comunitario y con el orden competencial en vigor, llevó a cabo las actuaciones necesarias para integrar los compromisos que fueron objeto del acuerdo de 21 de septiembre de 2003 en el referido protocolo europeo. Esta integración, conlleva, según aduce el Gobierno Vasco, que el conflicto suscitado carezca de objeto y por ello solicita que no se admita. Subsidiariamente, en el caso del que el Tribunal admita el conflicto, alega que, como es indubitado que ha desaparecido el contenido del acuerdo relativo a la concesión de licencias de pesca, el conflicto solo puede pervivir en relación con la parte que se refiere a la posibilidad de realizar determinadas actuaciones en materia de cooperación y desarrollo. Entiende el Gobierno Vasco que en relación con esta parte del acuerdo no puede apreciarse la vulneración constitucional denunciada, pues estas medidas tienen como finalidad cooperar al desarrollo y esta materia, a su juicio, concierne a todas las Administraciones públicas, por lo que las medidas previstas no pueden considerarse contrarias al orden constitucional de competencias.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo que se suscita en este conflicto positivo de competencia es necesario realizar las siguientes precisiones:

a) En relación con la vigencia del conflicto, a pesar de que el Gobierno del País Vasco defiende su desaparición con el argumento de que la integración de los acuerdos alcanzados en el protocolo de pesca entre la Comunidad Europea y Mauritania eliminan el posible conflicto competencial, este Tribunal entiende que pervive la controversia competencial. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en las controversias de orden competencial «hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas SSTC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)» (STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3). En el presente caso, al pretender el Gobierno de la Nación que se declare la exclusiva competencia del Estado para celebrar acuerdos como el que ha dado lugar al presente conflicto, no puede apreciarse que tal pretensión haya perdido el objeto con la integración de los acuerdos alcanzados en el protocolo de pesca entre la Comunidad Europea y Mauritania, como sostiene el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pues la referida integración, más allá de sus consecuencias sobre el contenido del acuerdo, no resuelve la disputa competencial suscitada. Por todo ello, el conflicto promovido frente al acuerdo de pesca, de 21 de septiembre de 2003, permanece vivo y debe ser objeto de enjuiciamiento.

b) El objeto del conflicto se extiende a la integridad del acuerdo de 21 de septiembre de 2003, pues lo relevante a los efectos de resolver el conflicto de competencia planteado, como acaba de señalarse, es determinar a quién corresponde la titularidad de la competencia para suscribir acuerdos como el que ha dado lugar al presente conflicto, que es lo que solicita en su escrito de interposición el Abogado del Estado. Por ello, también a estos efectos es irrelevante si el contenido del acuerdo de 21 de septiembre de 2003 se ha integrado, en todo o en parte, en el protocolo europeo.

3. Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, debe analizarse en primer lugar si, como denuncia el Gobierno de la Nación, el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco al suscribir el acuerdo de 21 de

septiembre de 2003 con el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania lesionó la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales derivada del art. 149.1.3 CE.

El Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance de este título competencial. En la STC 137/1989, de 20 julio, que enjuició un supuesto que tiene ciertas similitudes con el que ahora se examina –el objeto del conflicto suscitado era un «comunicado» de colaboración suscrito 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–, se llegó a la conclusión de que «solo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias» (FJ 5). Esta Sentencia declara que esta conclusión se fundamenta no solo en el «art. 149.1.3.ª 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 esta y en la interpretación efectuada a propósito por el legislador de los Estatutos de Autonomía». Esta afirmación se desarrolla en la Sentencia argumentando: (a) Los arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE, ya que estos preceptos, al regular la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el procedimiento para la celebración de los distintos tratados internacionales, ponen de manifiesto que corresponde al Estado en exclusiva el *ius contrahendi* [derecho de obligarse]. (b) La STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4, pone de manifiesto 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 estos 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.» (c) «[L]os 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.»

A la misma conclusión han llegado las SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 87, y 80/2012, de 18 de abril, FJ 4, esta última con motivo del recurso de inconstitucionalidad contra el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte. En esta resolución, el Tribunal reiterando la doctrina existente, especialmente en las SSTC 137/1989, de 20 de julio y 165/1994, de 26 de mayo, afirma que el objeto de la reserva del art. 149.1.3 CE se refiere, aunque no solo, a «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado (SSTC 137/1987, 153/1989 y 80/1993)» y por ello sostiene que, «la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6).

4. Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre el alcance del título competencial regulado en el art. 149.1.3 CE se va a analizar si la Comunidad Autónoma del País Vasco al suscribir el acuerdo de 21 de septiembre de 2003 con Mauritania vulneró las competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

El acuerdo que ha originado el presente conflicto tenía por objeto, según se deduce de su texto, adquirir determinados compromisos en relación con la actividad de los barcos



vascos en Mauritania. Según el acuerdo suscrito la parte vasca «se compromete» a favorecer que los buques vascos que realicen regularmente su actividad en Mauritania integren mejor su actividad en la economía mauritana y, a tal objeto, la parte mauritana «otorgará» autorizaciones estacionales para la pesca de atún en beneficio de buques vascos. Igualmente, en lo relativo a la formación marítima, la parte vasca también «se compromete» a otorgar becas completas de formación y reciclaje para los naturales mauritanos en las instituciones vascas de formación marítima y, por último, en relación a los intercambios comerciales las partes «se comprometen a favorecerlos» con la creación de líneas de transporte apropiadas y en particular una línea «carga» para facilitar la comercialización de los productos frescos.

Este acuerdo se sitúa en el ámbito del Derecho internacional, pues no solo excede notoriamente del ámbito del ordenamiento estatal, sino que cae de lleno en el denominado Derecho internacional del mar, cuyo finalidad es ordenar el régimen jurídico del mar y, más en concreto, la soberanía y jurisdicción de los Estados ribereños sobre sus aguas adyacentes, objeto de regulación en el acuerdo de pesca controvertido.

De este modo, como el acuerdo suscrito tenía como objeto que las partes contrajeran obligaciones en el ámbito del derecho internacional, la celebración del mismo supuso ejercer el *ius contrahendi*. Tal conclusión conlleva que el acto del Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco de la Comunidad Autónoma del País Vasco vulnere las competencias que el art. 149.1.3 CE atribuye al Estado, pues al suscribir el referido acuerdo estaba celebrando un tratado internacional y, como se ha expuesto al analizar la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.3 CE, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal «solo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias», pues el Estado es «el único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales» (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 5)

5. En relación con la vulneración del art. 149.1.3 CE el Abogado del Estado aduce también la infracción del art. 93 CE. Sostiene que este precepto encomienda al Gobierno la función de garante de las resoluciones de organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias y, en consecuencia, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias del País Vasco de tal modo que quede asegurado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia del Reino de España a la Unión Europea. En este caso, añade, es al Gobierno de la Nación al que, en virtud del art. 93 CE, corresponde garantizar las obligaciones que derivan del acuerdo de pesca de la Comunidad Europea con la República Islámica de Mauritania de 14 de junio de 1988.

Los problemas que ocasione el efectivo cumplimiento de la función de garante que el art. 93 CE atribuye al Gobierno o a las Cortes –según el caso– no puede considerarse que, en sí mismos, puedan determinar una vulneración autónoma de aquel precepto constitucional, pues son la consecuencia de haberse vulnerado las competencias que el art. 149.1.3 CE atribuye al Estado para celebrar tratados internacionales. En efecto, la declaración de la vulneración del art. 149.1.3 CE es suficiente al objeto de afirmar la exclusiva titularidad competencial del Estado para la celebración de un acto de las características del acuerdo objeto de este conflicto y la declaración de la referida lesión competencial lleva implícita la de cualquier otra infracción constitucional que como consecuencia de esa lesión competencial se haya podido originar.

6. La apreciación de que el acto del Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al suscribir el acuerdo de 21 de septiembre de 2003, ha vulnerado las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.3 CE al haber celebrado un tratado internacional determina que no sea procedente examinar el resto de los motivos del recurso, pues la exclusiva titularidad estatal sobre el *ius ad tractatum* [derecho a celebrar tratados] se proyecta sobre cualquier materia.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el conflicto de competencia y declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado. En consecuencia, el acto del Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que suscribió un acuerdo –denominado *procès verbal*– en materia de pesca con la República Islámica de Mauritania el 21 de septiembre de 2003 vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid, a cinco de diciembre de dos mil trece.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Enrique López y López.–Firmado y rubricado.