

Expediente: 60bis/2003

Objeto: Adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

Dictamen: 64/2003, de 17 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de noviembre de 2003,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8 de octubre de 2003 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen facultativo, instado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

El escrito del Presidente del Parlamento de Navarra contiene el texto del acuerdo de la Junta de Portavoces, adoptado en sesión de 6 de octubre de 2003, por el que se solicita al Consejo de Navarra la emisión del citado dictamen.

Además se adjunta una instancia motivada de don ... , parlamentario adscrito al grupo Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, por el

que se propone la adopción por parte de la Mesa del Parlamento de Navarra de acuerdo de solicitud de dictamen al Consejo de Navarra sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de tres Decretos Forales, entre los que se encuentra el Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

La documentación aportada se ajusta, en lo sustancial, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen facultativo del Consejo de Navarra acerca la adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

El acuerdo de la Junta de Portavoces por el que se decide solicitar el dictamen fue adoptado a la vista del escrito presentado por el parlamentario don ... , que figura en el expediente. Teniendo en cuenta el contenido de este escrito hemos de entender que la solicitud de dictamen no se refiere a la totalidad del Decreto Foral mencionado, sino a un aspecto del mismo.

De acuerdo con todo ello, el Consejo de Navarra considera que el objeto de la consulta es la adecuación al ordenamiento jurídico de la creación —por el artículo 1º del Decreto Foral 270/2003— de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid, cuyas funciones se especifican en el artículo 63 del citado Decreto Foral.

Más concretamente, el escrito del señor Izu Belloso indica de modo razonado cuáles son los motivos por los que a, su juicio, se puede dudar de la legalidad del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda. De la lectura de dicho escrito se puede deducir que los aspectos sobre los que se suscita duda de legalidad a los que ha de contraerse el contenido de este dictamen son los siguientes:

1. La ubicación fuera del territorio de Navarra del ámbito de actuación o sede de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.
2. Si las relaciones entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra pueden instrumentarse mediante un órgano de estas características ubicado en Madrid.
3. Si un Decreto Foral es la norma adecuada para establecer las relaciones entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra.
4. Si puede figurar entre las competencias de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid la representación institucional del Gobierno de Navarra ante otras Comunidades Autónomas.
5. Si puede estar representada la Comunidad Foral de Navarra ante los representantes diplomáticos de otros Estados.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. La Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid

El apartado 1 del artículo 1º del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, establece lo siguiente:

" 1. El Departamento de Economía y Hacienda, bajo la superior dirección de su titular, se estructura en los siguientes órganos superiores:

Dirección General de Política Económica y Presupuestaria.

Dirección General de Asuntos Europeos y Planificación.

Dirección General para la Sociedad de la Información.

Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid."

La Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid es un organismo administrativo de apoyo al Presidente del Gobierno de Navarra, a los miembros del Gobierno de Navarra y a las organizaciones navarras que precisen medios para desarrollar gestiones o mantener relaciones con otras administraciones públicas o instituciones de todo tipo y, en general, para facilitar la presencia y actuación de Navarra fuera de su territorio. Es un órgano de gestión, de carácter instrumental, que facilita medios e instrumentos necesarios para que otros organismos o entidades puedan desarrollar eficazmente las funciones que les corresponden.

Lo que acabamos de decir es lo que se desprende de la lectura, dentro de su contexto, de la relación de competencias o funciones que se le atribuyen por el artículo 63 del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda. Son las siguientes:

"La representación institucional del Gobierno de Navarra ante la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Representaciones Diplomáticas en España y ante cualquier otra instancia.

Dar soporte al Presidente del Gobierno de Navarra en sus relaciones con el Gobierno de la Nación y con otras Instituciones del Estado radicadas en Madrid, y con todas aquellas otras, ya sean éstas de naturaleza pública o privada.

Prestar apoyo logístico a los miembros del Gobierno de Navarra, así como a las organizaciones Navarras que precisen de medios extraordinarios para desarrollar su trabajo en Madrid.

Colaborar en el seguimiento y negociación de expedientes y asuntos relacionados con la Administración del Estado solicitados por miembros del Gobierno.

Colaborar en el apoyo y en la presentación de iniciativas económicas, empresariales y comerciales de interés para Navarra que se desarrollen en Madrid, así como facilitar las relaciones precisas con las distintas representaciones diplomáticas acreditadas en la misma.

Promover todas aquellas actividades que dinamicen y actualicen la presencia de Navarra fuera de su territorio.

Promover y favorecer actividades destinadas a promocionar y dar a conocer fuera de la Comunidad Foral las posibilidades de Navarra en los ámbitos cultural y turístico por medio de conferencias, exposiciones, presentaciones y mesas redondas."

Las demás funciones que le atribuyan las disposiciones vigentes".

Nos encontramos, por tanto, ante un instrumento de coordinación de las tareas administrativas del Gobierno de Navarra en la medida en que éstas tengan alguna proyección hacia otras administraciones públicas e incluso hacia personas o entidades privadas con las que la Comunidad Foral de Navarra desee mantener algún tipo de relación, dentro de los límites que le permite el normal ejercicio de sus competencias y atribuciones.

Como dijo el Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el artículo 149.1.3 C.E., o perturben el ejercicio de las actividades que la integran.

Esta es la finalidad de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid, tal como se deduce de una recta interpretación de las competencias que le confiere el citado artículo 63 del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

II.2ª. La ubicación en Madrid de la "Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid"

La figura del Delegado del Gobierno de Navarra en Madrid no es nueva, sino que fue creada por Decreto Foral 10/2001, de 15 de enero, publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 12, de 26 de enero de 2001. Hasta ahora no se han suscitado dudas de legalidad sobre la existencia de la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.

La principal modificación que se produce en virtud del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, es la de elevar la citada Delegación

a la categoría de órgano del Departamento de Economía y Hacienda con el carácter de dirección general.

El texto de la consulta presupone que la "Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid" va a estar ubicada en Madrid. Probablemente sea así, pero esto no es una consecuencia que se desprenda necesariamente del contenido del Decreto Foral, por lo que el análisis de la legalidad de la norma en lo que a este aspecto se refiere podría quedar concluida con esta observación.

No obstante entendemos que para dar cumplida respuesta a la solicitud formulada por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, no podemos eludir la cuestión de fondo que en ella se encierra y que es la de si el Gobierno de Navarra tiene facultades para situar la sede de una de sus direcciones generales en Madrid.

En principio, es lógico pensar que la sede natural de los órganos administrativos de la Diputación Foral de Navarra es el territorio de la Comunidad Foral, pues así lo exige, en términos generales, el principio de eficacia administrativa del artículo 103 de la Constitución Española. La naturaleza territorial de las Comunidades Autónomas tiene como consecuencia inmediata que el ámbito sobre el que puede ejercer válidamente sus competencias está territorialmente delimitado por su estatuto de autonomía (artículo 147.2.b de la Constitución Española), en nuestro caso, por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), cuyo artículo 1º constituye a Navarra en Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, indivisible, integrada en la Nación española y solidaria con todos sus pueblos. Por tanto, si es el territorio de Navarra el ámbito espacial de extensión de los efectos de las normas y actos de la Comunidad Foral de Navarra, parece razonable y hasta incluso exigible que, en términos generales, la sede de los órganos administrativos de la Comunidad Foral estén situados en Navarra.

La misma conclusión puede extraerse del artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) que obliga a las Administraciones públicas a actuar con criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Ahora bien, de los preceptos que acabamos de citar no se desprende una prohibición absoluta de crear o establecer organismos administrativos de la Comunidad Foral de Navarra fuera del territorio de Navarra. Si el criterio rector es la eficacia administrativa y la eficiencia y servicio a los ciudadanos, no se puede excluir *a priori* que algunas actuaciones de la Administración foral se puedan ejercer de forma más acorde con estos principios mediante la ubicación de los servicios administrativos en un lugar distinto del territorio navarro.

Por tanto, desde la perspectiva de los principios informadores de la actuación administrativa, no existe obstáculo jurídico para crear organismos administrativos fuera del territorio foral, siempre que ello sea necesario o conveniente para alcanzar una mayor eficacia en la gestión.

Cuestión distinta de la anterior es la de si la ubicación de un órgano administrativo foral fuera de Navarra implica por sí misma una extralimitación en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral. Ya hemos dicho que las competencias de las Comunidades Autónomas son esencialmente territoriales y su ámbito o extensión espacial está delimitado por su territorio, pero no se puede confundir la extensión territorial de la competencia con la ubicación física del órgano que adopta las decisiones.

El hecho de que esté ubicado en Madrid un órgano del Gobierno de Navarra no constituye por sí mismo una ampliación del ámbito territorial de sus competencias, dado que sus actos y acuerdos sólo tendrán validez jurídica en la medida en que hayan sido adoptados dentro del ámbito competencial que legalmente corresponda a dicho órgano, el cual no podrá tener nunca una extensión territorial superior a la que la que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con la Constitución Española y su norma institucional básica, la LORAFNA.

Cuanto acabamos de indicar ha de entenderse siempre dentro de los confines trazados por el principio de lealtad institucional que obliga a las Administraciones públicas a respetar el ejercicio legítimo de las competencias de otras administraciones. No contemplamos, pues no es el caso, un hipotético abuso de derecho o desviación por parte de una Comunidad Autónoma. Cabe pensar en que la ubicación de un órgano en el territorio de otra Comunidad Autónoma se realice con el fin de interferir el ejercicio de competencias ajenas. Un supuesto como éste debería ser calificado y resuelto de acuerdo con las técnicas y principios generales del Derecho que obligan a ejercitar con buena fe los propios derechos.

Resuelto el problema desde la perspectiva de la posible invasión de competencias ajenas, resta examinar si existe alguna prohibición de establecimiento ultraterritorial de un órgano de una Comunidad Autónoma independientemente de las competencias que se le atribuyan. No hay una norma en nuestro ordenamiento de la que directa o indirectamente se desprenda tal prohibición. Por el contrario, la Constitución Española establece principios como los de libertad de circulación y establecimiento que hasta ahora han sido contemplados como una derivación del orden económico nacional y de la unidad de mercado (así, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Constitucional 96/1984, 88/1986 y 64/1990). Sin embargo el artículo 139.2 de la Constitución Española no atribuye el derecho de establecimiento a las personas privadas o a las entidades empresariales o económicas, sino a todas las personas, al decir que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la "libertad de circulación y establecimiento de las personas". Por tanto, sea por aplicación directa al caso del principio contenido en el artículo 139.2 de la Constitución Española, sea por una interpretación de la ausencia de prohibición específica a la luz de los valores genéricos en que se funda la libertad de establecimiento, la conclusión es que no hay ni puede haber en nuestro ordenamiento una norma que impida de forma general a una Comunidad Autónoma ubicar la sede de uno de sus órganos en el territorio de otra.

II.3ª. Si las relaciones entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra pueden instrumentarse mediante un órgano como la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid

La duda de legalidad se produce -según se afirma en el escrito del señor ...- porque "las relaciones entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra tienen constitucional y legalmente establecidas unos cauces que no son los que se contienen en el Decreto Foral comentado. El artículo 154 de la Constitución dispone que un Delegado del Gobierno coordinará la Administración del Estado con la Administración de la Comunidad Autónoma, precepto reiterado en lo que afecta a la Administración de la Comunidad Foral por el artículo 66 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero."

De un lado, el artículo 154 de la Constitución Española no obstaculiza en absoluto la creación de una delegación del Gobierno de Navarra en Madrid, tenga o no carácter de dirección general, puesto que este precepto se refiere al caso inverso: la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinación de ésta con la administración propia de la Comunidad. La existencia de una delegación del Gobierno de la Nación en el territorio de la Comunidad Autónoma que coordine la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma no es necesariamente incompatible con la puesta en marcha de iniciativas de coordinación con la Administración del Estado por parte de las Comunidades Autónomas. La coordinación a que ahora nos referimos no es una competencia indivisible ni es propiamente una potestad administrativa, sino una actividad material que se desarrolla mediante el ejercicio de las potestades que el órgano de coordinación tiene sobre los órganos administrativos que de él dependen. El Delegado del Gobierno ostenta potestades sobre los órganos periféricos de la Administración del Estado, pero no sobre la Administración autonómica. Por tanto, el Delegado del Gobierno coordina el sector de la Administración del Estado que está bajo su dirección.

Por consiguiente, la existencia de un Delegado del Gobierno de la Nación no es incompatible con la existencia de un órgano administrativo foral al que se atribuya la representación institucional del Gobierno de Navarra ante la Administración del Estado, puesto que ninguna norma de rango constitucional o integrante del bloque de constitucionalidad atribuye al Delegado del Gobierno el carácter de órgano único y exclusivo de comunicación de las administraciones autonómicas con la Administración del Estado.

Por otro lado, tampoco puede afirmarse que los cauces de cooperación entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas establecidos por los artículos 5 a 8 de la LRJ-PAC sean un impedimento para la creación de una Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.

Estos preceptos prevén la posible creación o existencia de órganos para la cooperación, como las comisiones bilaterales de cooperación o las conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación, órganos de composición mixta de naturaleza consultiva, convenios de colaboración y planes y programas conjuntos.

Ninguna de estas fórmulas de cooperación o colaboración tienen carácter exclusivo y excluyente, por lo que no podemos compartir la opinión de la existencia de algún tipo de incompatibilidad entre ellas y la existencia o las funciones que se atribuyen a la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid por el Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda.

II.4ª. Si un Decreto Foral es la norma adecuada para cumplimentar lo dispuesto por el artículo 64 de la LORAFNA

El escrito por el que se ha promovido esta consulta dice lo siguiente:

"Asimismo, el artículo 64 de dicha Ley Orgánica dispone que las relaciones entre ambas administraciones referentes a sus respectivas facultades y competencias se establecerán conforme a la naturaleza del Régimen Foral «y deberán formalizarse, en su caso, mediante

disposición del rango que corresponda», disposición que no parece deba ser un mero reglamento organizativo."

Nada se expresa en la consulta que justifique que la norma por la que se constituye la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid deba ser una norma de rango superior a la de un Decreto Foral.

El reglamento organizativo a que se refiere la consulta no constituye un rango autónomo de norma jurídica reglamentaria. En este caso nos encontramos ante un Decreto Foral, que es la norma reglamentaria de mayor rango, respecto de la que sólo se encuentra supraordenada la ley.

El artículo 64 que se cita en la consulta no establece una reserva de ley, pues se trata en este punto de una norma de remisión. Las relaciones deben formalizarse mediante disposición "del rango que corresponda", lo que no excluye *a limine* al Decreto Foral.

Por otra parte, no consideramos que sea exacto afirmar que el Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, establece las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias. Como hemos dicho ya, nos encontramos simplemente ante un órgano instrumental de coordinación y de apoyo al resto de la Administración Foral y a otros entes de Navarra, que facilita —no "establece"— las relaciones entre la Comunidad Foral de Navarra y la Administración del Estado.

Por tanto, tampoco se observa ilegalidad en este aspecto.

II.5ª. Si puede figurar entre las competencias de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid la representación institucional del Gobierno de Navarra ante otras Comunidades Autónomas

Sobre este punto, el escrito que promueve la consulta, afirma lo siguiente:

"Ya resulta problemático considerar que las relaciones con la Comunidad de Madrid, en cuyo territorio se va a establecer dicha Dirección General-Delegación, pasen por la instalación de tal órgano administrativo. Pero lo que está claramente fuera de lugar es que dicho órgano asuma también la representación ante terceras Comunidades Autónomas."

De todo lo expuesto anteriormente se desprende que no existe dificultad jurídica de clase alguna para que la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid ostente esta competencia ante las Comunidades Autónomas, siempre que se entienda —así lo hacemos nosotros— como una competencia instrumental para el ejercicio de las que corresponden a otros órganos y autoridades de la Comunidad Foral de Navarra.

Como hemos dicho, aunque la potestad para la creación de órganos administrativos con sede fuera del territorio foral está sometida a límites que vetan la injerencia de una Comunidad Autónoma en los asuntos y competencias de otra, no existe una prohibición general de ubicación ultraterritorial de los órganos administrativos.

Por otra parte, el principio de eficiencia de la actuación administrativa ampara y justifica la existencia de un órgano en Madrid que asuma tareas de representación institucional (en el sentido instrumental ya indicado) de la Comunidad Foral de Navarra ante otras Comunidades Autónomas, por ser Madrid no sólo la capital de España, sino su centro geográfico y lugar donde es previsible que se ubiquen otros órganos autonómicos de similares características del que ahora nos ocupa.

En conclusión, tampoco observamos infracción de ley en la competencia de representación institucional ante otras Comunidades Autónomas que atribuye el artículo 66 del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda a la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.

II.6ª. Si puede estar representada la Comunidad Foral de Navarra ante los representantes diplomáticos de otros Estados

La razón en que se funda el hipotético vicio de legalidad de la atribución a la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid de la representación institucional del Gobierno de Navarra ante las representaciones diplomáticas en España es que las relaciones internacionales son competencia exclusiva e irrenunciable del Estado, a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.3ª de la Constitución Española.

Esta cuestión ha sido tratada y resuelta por el Tribunal Constitucional a propósito de la creación por el Gobierno Vasco de una oficina en Bruselas. Se transcribe a continuación la parte que se considera relevante de los fundamentos jurídicos de la STC 165/1994, de 26 de mayo:

"5. No obstante lo dicho, la posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» -art. 149.1.10- o «Sanidad exterior» -art. 149.1.16-) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» (STC 153/1989 fundamento jurídico 8.º). Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3.º, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991).

Ahora bien, y aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluibles en ese título. Sobre ello ya se ha pronunciado este Tribunal en varias ocasiones y, sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva en favor del Estado, sí ha identificado alguno de los elementos esenciales que conforman su contenido (SSTC 153/1989, fundamento jurídico 8.º y 80/1993 fundamento jurídico 3.º). Y aun sin pretender llevar a cabo ahora esa tarea, sin embargo sí cabe señalar en términos generales que interpretado el art. 149.1.3 CE en relación con otros preceptos de la Norma fundamental, como es el caso de los arts. 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el art. 96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. Por lo que este Tribunal ha podido referirse, en relación con el art. 149.1.3 CE, 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).

En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto

internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones.

(...)

6. A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, 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 éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

Evidentemente, no cabe una exposición exhaustiva de cuales sean esas actividades, por cuanto que lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales.

(...)

8. A la luz de las consideraciones arriba expuestas, estos argumentos (los de la parte recurrente) no pueden estimarse. Primeramente, porque, como se ha señalado, no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 191.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran."

Las precedentes consideraciones son suficientemente claras en relación con el tema que nos ocupa. La competencia exclusiva del Estado sobre las "relaciones internacionales" no se opone a la creación de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid, dado que su actividad es conveniente para el ejercicio de las competencias de la

Diputación Foral de Navarra y no implica el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni origina obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, ni incide en la política exterior del Estado, y, en fin, no genera responsabilidad del Estado español frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

El artículo 149.1.3ª de la Constitución Española impide a las Comunidades Autónomas establecer órganos permanentes de representación dotados de un estatuto internacional ante los sujetos del Derecho Internacional, cosa que no sucede en nuestro caso en el que la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid carece de estatuto internacional y es un simple órgano para facilitar los contactos entre el Gobierno de Navarra y las representaciones diplomáticas en España, sin comprometer en absoluto la responsabilidad del Estado español como sujeto del Derecho Internacional.

III. CONCLUSIÓN

El Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.