

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Núm. Registro:** 672-2016

**Excmos. Sres.:**

D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel  
D<sup>a</sup>. Adela Asua Batarrita  
D<sup>a</sup>. Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Juan José González Rivas  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Pedro José González-Trevijano Sánchez  
D. Ricardo Enríquez Sancho  
D. Antonio Narváez Rodríguez

**ASUNTO:** Conflicto positivo de competencia.

**SOBRE:** arts. 1.1 y 3.3, apartados 1 y 2, del Decreto de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (en el art. 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores), y artículos 1.1.b) y 20 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia.

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de febrero de 2016, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 1.1 y 3.3, apartados 1 y 2, del Decreto de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (en el art. 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores), y contra los artículos 1.1.b) y 20 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña nº 7037, de 14 de enero de 2016 y nº 7041, de 20 de enero de 2016).

El Abogado del Estado invoca el art. 161.2 CE y el art. 64.2 LOTC a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 16 de febrero de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde el día 9 de febrero de 2016, fecha de interposición del conflicto, lo que se comunicó al Presidente del Gobierno de la Generalidad de Cataluña. Igualmente, se acordó comunicar la interposición del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por si ante la misma estuviere impugnado o se impugnasen los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Con fecha de 26 de febrero de 2016, el Abogado del Estado presenta escrito al que acompaña la publicación del Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña XI Legislatura, segundo período, serie C, número 34, Comisión de Acción Exterior y Cooperación, Relaciones Institucionales y Transparencia, de la sesión informativa del Consejero de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia sobre los objetivos y actuaciones del departamento, celebrada el martes 9 de febrero de 2016. Se adjunta al mismo su traducción al castellano.

4. Mediante escrito registrado el 1 de marzo de 2016, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat, presenta sus alegaciones frente a la demanda que plantea el conflicto positivo de competencia solicitando se dicte Sentencia en la que se desestime el mismo y se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y, mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de vigencia de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el conflicto de competencia, la Abogada de la Generalitat de Cataluña

recuerda la consolidada doctrina constitucional tanto sobre la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión, como sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la misma. Considera que las alegaciones del planteamiento del conflicto de competencia no se fundamentan propiamente en la vulneración de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales sino en el uso por los preceptos impugnados de determinadas expresiones para definir órganos del Gobierno y de la Administración de la Generalidad y para determinar actuaciones, actividades, iniciativas y políticas que tienen en común configurarse como instrumentos de la acción exterior de la Generalitat. De manera que parece derivarse del conflicto la voluntad de obtener de ese Tribunal Constitucional una sentencia que de nuevo interprete cuál es el contenido de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y cuáles los límites de las actuaciones con proyección exterior de las comunidades autónomas.

Puesto que tales son los fundamentos de la impugnación no parece posible atribuir a la creación de un departamento cuya denominación incorpore la expresión "asuntos exteriores" un perjuicio concreto y directo del interés público o privado, ni atribuir a la aplicación de los preceptos impugnados la producción de perjuicios de imposible o difícil reparación. Esto bastaría para afirmar la Abogada de la Generalitat para justificar que el Tribunal Constitucional, en aplicación de su doctrina, levantara de inmediato la suspensión. Sin embargo, con objeto de reafirmar que los preceptos impugnados no ocasionan perjuicio alguno, la Abogada de la Generalitat se refiere a continuación de forma específica a los distintos preceptos impugnados aduciendo las razones que justificarían la decisión de alzar la suspensión y que, someramente, se exponen a continuación.

Afirma la Abogada de la Generalitat que el escrito de interposición del conflicto omite que la propia norma impugnada, cuando define la estructura departamental de la acción exterior de la Generalidad y determina sus ámbitos de actuación, dispone que éstos se limitan al ejercicio de las atribuciones propias de la Administración de la Generalitat, como expresamente indica el primer párrafo del artículo 3 del Decreto 2/2016. Puesto que este decreto reconoce expresamente dicha delimitación del contenido de la acción exterior de la Generalitat, no puede afirmarse que los términos en que el mismo artículo 3 define ámbitos de competencia del nuevo departamento pueda producir un perjuicio directo y concreto a la política exterior que corresponde ejercer al Estado.

El pretendido perjuicio a la política exterior del Estado tampoco se puede fundamentar en el hecho de que los preceptos impugnados, cuando definen y determinan las finalidades de la acción exterior de la Generalidad, no se refieran expresamente a las competencias estatales de

coordinación y a los principios rectores de la acción exterior del Estado recogidos en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, ya que la ausencia de una referencia a esa función de coordinación y a esos principios no produce ningún perjuicio o menoscabo a la competencia estatal.

Tampoco puede afirmarse que la simple adscripción al departamento en cuestión de la Secretaría de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, que establecen los preceptos impugnados del Decreto 45/2016, pueda producir un perjuicio directo a las competencias estatales, puesto que dicha Secretaría mantiene la estructura y funciones que ya poseía.

Entiende la Abogada de la Generalitat que, en la medida en que la literalidad de los preceptos impugnados no conlleva ningún perjuicio irreparable para el interés público o privado, los únicos perjuicios al interés general podrían ser los que apreció el Tribunal Constitucional en el ATC de 7 de julio de 2015. Sin embargo, en dicho Auto se levantó la suspensión de la mayor parte de los preceptos de Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, por estimar que los mismos no eran sino la plasmación de los ámbitos de actuación de que disponen las comunidades autónomas en relación con la proyección exterior de sus competencias e intereses, y que de la mera previsión de esos ámbitos de actuación no podía derivarse perjuicio alguno para el Estado. Puesto que los preceptos impugnados en el presente conflicto no son, a su vez, sino la plasmación en la estructura del Gobierno y de la Administración catalana de las finalidades, actuaciones y estructuras organizativas previstas en la Ley 16/2014, la conclusión a la que llegó el Auto citado debe aplicarse también a la regulación ahora impugnada.

Como conclusión, aduce la Abogada de la Generalitat que mantener la suspensión de los preceptos impugnados supondría impedir a la Generalitat de Cataluña el correcto y necesario ejercicio de sus competencias, mediante las estructuras organizativas que la Generalitat ha considerado más adecuadas para el ejercicio de sus competencias. Tal suspensión no puede basarse en la mera posibilidad fundamentada en una interpretación nada literal de los preceptos afectados de que pudiera supuestamente producirse, en algún caso, una injerencia en las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales. No hay que olvidar que, en el eventual caso de que llegara a producirse efectivamente una concreta injerencia o menoscabo en el ejercicio por el Estado de la dirección y ejecución de la política exterior, éste dispone de sólidos instrumentos

jurídicos para evitarla. En tanto ese supuesto hipotético no llegara producirse, es evidente que del tenor de los preceptos impugnados no resulta ningún perjuicio para la política exterior del Estado

4. Por providencia de 2 de marzo de 2016, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito del Abogado del Estado, presentado el 26 de febrero de 2016, y hacer entrega de copia del mismo al Gobierno de Cataluña.

5. Asimismo, por providencia de 2 de marzo de 2016, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones que formula la Abogada de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Gobierno, y en cuanto a la solicitud que formula en el primer otrosí sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del conflicto, oír al Abogado del Estado, para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que estime procedente al respecto.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de marzo de 2016, formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, por los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación. Comienza el Abogado del Estado recordando la doctrina constitucional sobre la resolución de este tipo de incidentes, así como la doctrina de este Tribunal en la que se ha utilizado el criterio de la "especial trascendencia constitucional" para decidir la ratificación de la suspensión acordada. Esta doctrina hace referencia al alcance o dimensión que para la integridad del régimen constitucional y para la aplicación de la Constitución pueda suponer las normas o disposiciones de una Comunidad Autónoma impugnadas (cita los AATC 156/2013, de 11 de julio, y 182/2015 y 186/2015, ambos de 3 de noviembre).

Atendiendo a dicha doctrina, expone el Abogado del Estado que se alegan como motivos para el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, tanto su relevancia constitucional, en el sentido de que la creación de la Consejería de Asuntos Exteriores se identifica con una estructura de Estado en el contexto del denominado proceso de transición nacional de Cataluña, como los graves perjuicios a la política exterior de España que la actividad de dicho Departamento ha producido y es susceptible de generar en el futuro. A dichas alegaciones se acompaña, a los efectos de acreditar la relevancia constitucional de la cuestión y la entidad de los perjuicios que concurren, Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que adjunta, complementado con la documentación en la que se apoya.

a) En primer lugar, parte el Abogado del Estado, atendiendo al contenido de los preceptos impugnados, y en el contexto político en el que se aprueban las disposiciones, de que el término "relaciones exteriores" y el uso de su denominación en documentos y actuaciones de la Consejería, están vinculados a la proyección internacional del proceso de transición nacional o secesionista, de Cataluña y que tiene en este ámbito exterior uno de sus elementos más importantes, en orden al reconocimiento de la constitución de un Estado Catalán, como se acredita en el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Considera el Abogado del Estado que la decisión sobre el mantenimiento de la suspensión, no puede, en este caso, limitarse al mero análisis formal o literal de las disposiciones impugnadas, sino que debe encuadrarse en el contexto de las actuaciones que ha venido desarrollando, primero, la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea y ahora la denominada Consejería (sic) de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (solo en lo que se refiere al ámbito de Asuntos Exteriores), teniendo en cuenta, además, que dichas actuaciones suponen un incumplimiento de las medidas de ratificación de la suspensión que se adoptaron en el ATC 122/2015, ya que los Decretos impugnados son un impulso y concreción, en lo organizativo, de los principios impugnados de la Ley 16/2014, objeto del referido Auto.

Hace referencia el representante estatal a que se han aprobado los Decretos 212/2016 y 213/2016 en los que respectivamente se modifica la denominación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia por la de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia, se determinan las funciones que le corresponden y se adscribe a dicho Departamento la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea. A juicio del Abogado del Estado, la aprobación de dichas disposiciones no es óbice para que el Tribunal se pronuncie sobre la ratificación de la suspensión de las disposiciones objeto del presente conflicto. Expone que se ha formulado simultáneamente a estas alegaciones, un incidente de ejecución, al amparo del artículo 92 LOTC solicitando la nulidad del Decreto 212/2016, y del Decreto 213/2016, por contravenir la providencia de 16 de febrero de 2016, de suspensión acordada en este mismo procedimiento, por estimar que es el cauce procesal oportuno para su anulación, sin perjuicio de que, el Tribunal pueda acordar, de oficio, al amparo del art. 92.1 y 92.4 LOTC su suspensión o nulidad.

Seguidamente, el Abogado del Estado expone los motivos por los que considera ha de ratificarse el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados por su indudable

trascendencia o relevancia constitucional en la medida en que la Consejería y su actuación se configuran para un fin inconstitucional como es la creación de una "estructura de estado", al servicio de un proyecto de transición nacional de carácter secesionista inconstitucional, con grave perjuicio, además, para la política exterior de España. Esta conclusión se deduce no solo de la denominación de la Consejería de "asuntos exteriores", sino del contexto en que se crea y diseña, cuyo análisis se estima imprescindible. Entre los elementos que integran el contexto se citan los siguientes: conclusiones del apartado 2.2.2 del Libro Blanco para la transición Nacional de Cataluña en el que se pone de relieve la necesidad de contar con las estructuras administrativas necesarias para implementar las políticas de la Unión Europea y, en cuyo apartado f) relativo a las Relaciones Exteriores, se hace referencia a la necesidad de reforzar las estructuras administrativas del departamento de asuntos exteriores; "informe sobre la internacionalización de la consulta y del proceso de autodeterminación de Cataluña" (elaborado por el Consejo Asesor para la Transición Nacional); punto Noveno de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada por el Tribunal Constitucional, en la STC 259/2015, que declaraba la "voluntad de iniciar las negociaciones para hacer efectivo el mandato democrático de creación de un estado catalán independiente en forma de república y, así mismo, lo pone en conocimiento del Estado español, de la Unión Europea y del conjunto de la Comunidad Internacional"; comparecencia del Sr. Presidente de la Generalitat para dar cuenta de la estructura y composición del Gobierno en el que se afirma que "El Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia se crea -se crea-, es de nueva creación, para dar un impulso mayor a dos ámbitos fundamentales: uno, el de asuntos exteriores, con el fin de proyectar Catalunya al mundo y explicar, en la línea de lo que ya dije en mi toma de posesión, la necesidad de explicar -como más mejor y a cuanta más gente mejor- el proceso que está viviendo nuestro país; (...)"; la calificación como "estructuras de Estado" de la nueva Consejería que se afirma en la primera comparecencia de su titular, ante la Comisión de Acción Exterior, Relaciones Internacionales y Transparencia del Parlamento catalán, para explicar su programa de trabajo y en la que se pone de relieve, entre otras consideraciones, que: "El Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia se plantea, por consiguiente, como una estructura de Estado principal, consultiva y debate. Tanto es así que, de hecho, es la primera estructura de Estado que ha creado este Gobierno y evidencia de manera inequívoca la voluntad de convertirse en Estado" (pág. 3 párrafo 4 ), en la página 6, párrafo 4 en adelante, afirma que "La acción exterior de Cataluña pivotará en torno a tres grandes ejes: impulsar las relaciones bilaterales, multilaterales y de cooperación guiadas por un principio básico: impulsar lazos de complicidad y cooperación con nuestros socios europeo, internacionales y en el ámbito multilateral; relaciones con la UE:" ... tenemos interés en influir

tanto como se pueda, sin intermediarios, en estos (de la UE) debates, en los procesos legislativos y en la toma de decisiones de la Unión. Tenemos todo el derecho, y además, haremos de esto nuestro deber" (página 12, párrafo 2).

De dichos elementos infiere el Abogado del Estado que el diseño, la finalidad y la actuación de la creación del nuevo Departamento y de la atribución de sus competencias, plantea todo un desafío al orden constitucional por lo que se cumplen los requisitos para considerar que la ratificación de la suspensión, para que no puedan desempeñarse estos fines, es esencial y alcanza gran relieve constitucional. En este sentido, se alega que no puede aislarse la creación del nuevo Departamento con competencias en "asuntos exteriores" del contexto en el que las autoridades competentes del Gobierno de la Generalitat, esto es, de su Presidente y del titular del Departamento, han fijado sus objetivos. Es evidente, para el representante estatal, que el Departamento que se ha creado trasciende las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña y tiene por finalidad la asunción de un estatuto para dicha Comunidad Autónoma que se equipara al de un sujeto de Derecho internacional, que se relaciona bilateralmente con Estados y con una finalidad muy precisa, que es la utilización de su estructura administrativa para difundir el proceso soberanista o secesionista en el ámbito internacional, incluido el ámbito de la Unión Europea, en claro incumplimiento de la STC 259/2015, y con claro perjuicio para la política exterior de España. No puede negarse que la expresión "asuntos exteriores", que coincide con la denominación de un Departamento del Gobierno de la Nación, sugiere una bilateralidad que dota a los intervinientes de una apariencia de subjetividad internacional que no concurre en ningún caso en Cataluña y que colisiona con las competencias del Estado en materia de relaciones exteriores. La definición de funciones del nuevo Departamento debe ponerse en relación, también, con las prioridades políticas que justifican la nueva configuración del Gobierno establecida y que se han puesto de manifiesto en el debate de investidura, y en las comparecencias parlamentarias citadas: la internacionalización del proceso soberanista tiene, como finalidad última, obtener el reconocimiento internacional de una Cataluña independiente; las disposiciones adoptadas posibilitan que por la Generalitat de Cataluña se adopten previsiones para el caso de una separación del Estado español y, en consecuencia, estas actuaciones se dirigen precisamente a asumir funciones que corresponden al Estado en el ámbito internacional.

Concluye al respecto el Abogado del Estado que estamos ante una situación de transcendencia constitucional que justifica la aplicación de la doctrina constitucional, en orden al



mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas, en base a la trascendencia del objeto de la impugnación, que afectaba a una cuestión de gran relieve constitucional.

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado expone los perjuicios de imposible o difícil reparación al interés general, concretados en la política exterior de España poniendo de relieve que, en el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que adjunta, se constata el perjuicio claro que, para la política exterior de España, está produciendo y puede producir la actuación de la Generalitat de Cataluña en los "asuntos exteriores", cuando las instituciones y los servicios administrativos se ponen a disposición de un proyecto secesionista en el que la Generalidad de Cataluña configura a dicha Comunidad Autónoma como un sujeto internacional. Entiende que las repercusiones en la proyección de España como Estado en el contexto internacional son claras y evidentes. En dicho informe, entre otras consideraciones, se señala, resumidamente expuesto, que:

La acción exterior catalana se ha ido convirtiendo en un instrumento al servicio del proceso independentista. Cataluña-a través, entre otros, del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia- se presenta hoy en el extranjero como un actor internacional separado y distinto a España mediante acciones de aparente política exterior propia, independiente de la española.

La internacionalización del proceso soberanista tiene como finalidad última obtener el reconocimiento internacional de una Cataluña independiente. Con esta finalidad las autoridades catalanas despliegan actividades propias de una política exterior catalana separada de la española que persigue relacionarse con Estados soberanos de igual a igual. Esta apariencia de Estado soberano se apoya, igualmente y entre otros, en el uso distinto al legal de instrumentos de la acción exterior catalana legítima (i.e. Delegaciones como Embajadas) y en la utilización de instrumentos diplomáticos propios de Estados soberanos (i.e. Notas Verbales, Servicio Exterior catalán, etc.). Además, el Ministerio constata que la "mediación internacional" es uno de los fines perseguidos por las autoridades pro-independentistas catalanas en sus múltiples contactos con autoridades, Parlamentos y mundo académico extranjeros, con objeto de que éstos presionen al Estado español en sentido favorable a las tesis independentistas. Las Delegaciones y las Oficinas sectoriales catalanas en el exterior, y el consorcio público privado DIPLOCAT han revelado ser instrumentos de primordial importancia en la tarea de internacionalizar el proceso soberanista, así como en la de crear y reforzar la imagen de una Cataluña independiente. La "desconexión" de España se ha

iniciado ya en el ámbito de la cooperación al desarrollo en el que las oficinas catalanas abandonan el ámbito de la AECID para integrarse en otras oficinas de Cataluña en el exterior.

El Ministerio constata la grave confusión generada entre las autoridades extranjeras como consecuencia de los medios utilizados y acciones desarrolladas de internacionalización del proceso independentista catalán, entre los que cabe resaltar: la utilización de la denominación “Minister” y “Ministry” o sus equivalentes en otros idiomas extranjeros; la actividad pretendidamente "diplomática" desarrollada por las Delegaciones catalanas en el extranjero de forma totalmente independiente de España; el intento de participar como un país independiente con posiciones propias en debates y mesas redondas relacionadas con temas de política internacional que forman parte estrictamente de la política exterior española; y los numerosos viajes y reuniones con autoridades extranjeras realizados en ocasiones con desconocimiento de las autoridades españolas para informar de la situación política catalana y recabar su apoyo a dicho proceso. Consecuentemente, este Ministerio, así como el Servicio Exterior español han explicado, con frecuencia a petición de las propias autoridades extranjeras, la legislación vigente sobre la acción exterior de las comunidades autónomas y los medios y cauces previstos en la Constitución para cambiarla - entre otros a propuesta de los Parlamentos regionales- si así se acuerda entre las fuerzas políticas.

Dicho Ministerio constata, igualmente, el grave menoscabo que para la imagen y los intereses de España en el extranjero suponen las actuaciones exteriores de Cataluña que traspasan sus competencias en esta materia, en particular la vulneración que suponen de la imagen de un país respetuoso con el Estado de Derecho y valedor de la seguridad jurídica, con los consecuentes perjuicios de carácter económico (inversiones extranjeras) y comercial.

Este Ministerio confirma que, en sus contactos en el extranjero, las autoridades y representantes catalanas pro-independentistas promueven de forma desleal una imagen de España, del Estado y del Gobierno español distorsionada y negativa. En definitiva, han puesto en marcha una verdadera "campaña anti-imagen " de España con efectos negativos.

Se concluye en el informe que reproduce en sus alegaciones el Abogado del Estado que dicho Ministerio mantiene serias dudas de que la actividad exterior catalana de los próximos meses vaya a respetar el marco legal en la que se inscribe según la legislación vigente en la materia. Todo apunta a que el fin principal es, y seguirá siendo, la internacionalización del proceso

independentista y para ello se utilizarán, presumiblemente los instrumentos de acción exterior a disposición de esta Comunidad Autónoma con fines contrarios a los previstos en dicha normativa. Dicho Ministerio entiende que la Consejería de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia se apresta a ser el verdadero motor de una aparente política exterior catalana en la que se entremezclarán actividades que responden a la acción exterior legítima, con otras que no encuentran cobijo en la normativa española vigente.

A todo ello añade el Abogado del Estado que con dichas actuaciones se está incumpliendo el ATC 122/2015.

Por otra parte, se solicita que la ratificación de la suspensión se extienda no solo a la creación denominación y funciones impugnadas del Decreto 2/2016 sino a toda la organización administrativa incluida la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea prevista en el artículo 1. 1. b y 20.1 del Decreto 45/2016, y a sus funciones y estructura establecidas en el Decreto 170/2014, 23 de diciembre, al que se remite expresamente el citado Decreto 45/2016 y al artículo 20.2 en la medida en que persiguen los fines que causan el grave perjuicio que se ha acreditado en estas alegaciones. El hecho de que el Decreto 170/2014 no fuera impugnado en su momento no es óbice para plantear esta solicitud en la medida en que la creación del nuevo Departamento con la asignaciones de estos fines inconstitucionales actualiza la invasión competencial. Además, en un conflicto competencial, a diferencia de los recursos de inconstitucionalidad en los que se planteen lesiones materiales de la Constitución, lo esencial es la actualidad de la reivindicación y vulneración competencial, lo que se ha acreditado, tanto en la demanda como en estas alegaciones.

Finalmente, las medidas que el Abogado del Estado solicita a este Tribunal son el mantenimiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas y, en consecuencia, de la actividad de la Consejería de "Asuntos Exteriores" (sea en la versión inicial de los preceptos impugnados de los Decretos 2/2016 y 45/2016, como en su redacción modificada por el Decreto 212/2016, que sigue haciendo referencia a los Asuntos Exteriores y que no supone sino un intento de incumplir la providencia de suspensión del Tribunal), y de las funciones impugnadas de la organización administrativa subordinada al titular del Departamento. Esta ratificación es necesaria por la especial trascendencia constitucional del caso, vinculado al proceso soberanista de secesión de España de Cataluña, con la creación de estructuras de estado, y para que no se siga avanzando en la consolidación de perjuicios de imposible o difícil reparación para la eficacia de las resoluciones del Tribunal y la política exterior de España.

7. El 11 de marzo de 2016, el Abogado del Estado plantea incidente de ejecución de la providencia de 16 de febrero de 2016 que admitió a trámite y declaró la suspensión de la aplicación y vigencia de los preceptos impugnados, en relación con el Decreto 212/2016, de 1 de marzo, "por el que se añade una disposición transitoria en el Decreto 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña" y contra el Decreto 213/2016, de 8 de marzo, por el que se determina la adscripción de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea.

8. Por providencia de 16 de marzo de 2016, el Pleno acuerda tener por recibido el escrito de 11 de marzo de 2016 del Abogado del Estado y dar traslado de la copia del mismo al Ministerio Fiscal y a la representación legal de la Generalitat de Cataluña, concediéndole un plazo de diez días para que formule las alegaciones que estimen oportunas. La Abogada de la Generalitat formula alegaciones en escrito presentado el 5 de abril de 2016. Por su parte, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional formula alegaciones mediante escrito registrado con fecha de 14 de abril de 2016.

## **II. Fundamentos Jurídicos**

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de los arts. 1.1 y 3.3, apartados 1 y 2, del Decreto de la Generalitat de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (en el art. 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores), y de los artículos 1.1.b) y 20 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. La aplicación de dichos preceptos fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 64.2 LOTC, al promoverse el conflicto de competencia contra los mismos por el Gobierno de la Nación. La impugnación tiene un fundamento predominantemente competencial, por cuanto entiende el recurrente que los citados preceptos vulneran la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, reconocida por el art. 149.1.3 CE.

2. Como ha quedado recogido pormenorizadamente en los antecedentes, la representación de la Generalitat de Cataluña ha solicitado el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados fundamentándose sus alegaciones en que no parece posible atribuir a la creación de un departamento cuya denominación incorpore la expresión "asuntos exteriores" un perjuicio concreto y directo del interés público o privado, ni el perjuicio a la política exterior del Estado puede fundamentarse en el hecho de que los preceptos impugnados, cuando definen y determinan las finalidades de la acción exterior de la Generalidad, no se refieran expresamente a las competencias estatales de coordinación y a los principios rectores de la acción exterior del Estado. Además, la simple adscripción al departamento en cuestión de la Secretaría de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea, que establecen los preceptos impugnados del Decreto 45/2016, no puede producir un perjuicio directo a las competencias estatales, puesto que dicha Secretaría mantiene la estructura y funciones que ya poseía.

Puesto que los preceptos impugnados en el presente conflicto no son, a su vez, sino la plasmación en la estructura del Gobierno y de la Administración catalana de las finalidades, actuaciones y estructuras organizativas previstas en la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, se considera que la solución a la que llegó el ATC 122/2015, de 7 de julio, debe aplicarse también a la regulación ahora impugnada.

Por su parte, el Abogado del Estado, con apoyo en el informe elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que adjunta, ha interesado el mantenimiento de la suspensión diferenciando, como se ha dado cuenta en los antecedentes, las alegaciones sobre la especial trascendencia constitucional del caso, vinculado al proceso de transición nacional de Cataluña, con la creación de estructuras de Estado (con cita de los AATC 156/2013, de 11 de julio, y los AATC 182/2015, y 186/2015, ambos de 3 de noviembre) y, por otra parte, alegando los perjuicios de imposible o difícil reparación que el alzamiento de la suspensión ocasionaría a los intereses de la política exterior de España; se trataría de daños fundamentalmente futuros y previsibles, si bien algunos de ellos ya se han producido por actos adoptados por la Generalitat de Cataluña, según los ejemplos que cita. Esos perjuicios para el interés general que provocaría la aplicación de los preceptos impugnados si se alzase la suspensión que pesa sobre los mismos se concretarían, de acuerdo con el referido informe, principalmente en la internacionalización del proceso independentista, así como en la creación de interferencias y distorsiones en la puesta en práctica de la política exterior del Estado español; en la confusión que se generaría en la comunidad internacional; en el perjuicio para la imagen exterior de España. Todo ello permitiría a

la Generalitat de Cataluña seguir avanzando en la construcción de estructuras estatales con el objetivo de constituir un futuro Estado propio. Hace referencia, asimismo, el Abogado del Estado, al ATC 122/2015, pero para afirmar el incumplimiento del mismo por la regulación impugnada.

3. Antes de resolver el presente incidente cautelar debemos realizar algunas consideraciones preliminares.

En primer lugar, y tal y como pone de manifiesto el Abogado del Estado, la aprobación del Decreto 212/2016, de 1 de marzo, por el que se añade una disposición transitoria en el Decreto 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y del Decreto 213/2016, de 8 de marzo, por el que se determina la adscripción de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, no comporta la pérdida de objeto del presente incidente cautelar. El Decreto 212/2016 se aprueba como consecuencia de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente proceso, según se expone en la introducción al mismo, y añade una disposición transitoria cuarta en el Decreto 2/2016 que limita la vigencia de su regulación al período en que el Tribunal Constitucional mantenga la suspensión de los preceptos impugnados de dicho Decreto. Concretamente, el Decreto 212/2016 ha modificado la denominación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia por el de Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia y las funciones del mismo. Por su parte, como consecuencia de lo establecido en el citado Decreto 212/2016, el Decreto 213/2016 se limita a adscribir la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea a dicho Departamento.

En todo caso, dicha regulación nacida con vocación transitoria y vinculada precisamente a la solución que adoptemos en el presente incidente cautelar, no puede entenderse que haya derogado la regulación impugnada y, por lo tanto, haya hecho perder objeto a este incidente.

En segundo lugar, respecto a las medidas que solicita el Abogado del Estado que adoptemos en este incidente cautelar y de las que se ha dado cuenta cumplidamente en los antecedentes de esta resolución, es preciso dejar sentado que el objeto de este incidente es, exclusivamente y tal y como se establece en la Providencia del Pleno de este Tribunal Constitucional de 2 de marzo de 2016, por el que se da audiencia al Abogado del Estado para que alegue sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del

conflicto formulada por la Abogada de la Generalitat, pronunciarnos acerca del levantamiento de la suspensión inicialmente acordada de los preceptos objeto del presente conflicto positivo de competencia (en el mismo sentido, ATC 114/2014, de 8 de abril, FJ 2). Por lo tanto, nuestra decisión ha de limitarse, conforme al art. 161. 2 CE, a mantener o levantar la suspensión de los preceptos impugnados en el presente conflicto positivo de competencia.

4. En otro orden de consideraciones, hemos de recordar que, en alguna ocasión, este Tribunal ha declarado el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones porque se suscitaban cuestiones de gran relieve constitucional, sin entrar a examinar la concurrencia de daños acreditados de imposible o difícil reparación derivados del levantamiento. Lo ha hecho muy excepcionalmente cuando la controversia suscitada en el proceso que origina el incidente cautelar excede de las situaciones normales de controversia competencial. Así, en ATC 156/2013, de 11 de julio, en el que resolvimos sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la resolución 5/X, de 23 de enero, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir el pueblo de Cataluña, al encontrarnos ante una cuestión de gran relieve constitucional, afirmamos que dicho hecho era suficiente para inclinar el juicio de ponderación que, según reiterada jurisprudencia, debe realizarse en estos casos, en favor de la ratificación de la suspensión acordada durante el tiempo indispensable para la resolución de la impugnación interpuesta. Por su parte, en los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre, al apreciar respectivamente que “no cabe descartar que el conjunto de las disposiciones adicionales ahora impugnadas puedan formar parte del denominado proceso de transición nacional” (FJ 4) y que “ambas partes reconocen que ese proceso de transición nacional existe y que se han adoptado distintos tipos de actuaciones para lograr su consecución, entre las que se encuentran, como admiten ambas partes, la creación del Comisionado al que se refiere el Decreto y los planes publicados en la página web de la Generalitat que constituyen el objeto del presente conflicto de competencia” (FJ 3) afirmamos que una “controversia de este género suscita, en cuanto a la decisión sobre la suspensión, consideraciones que escapan a la habitual ponderación sobre los efectos que se seguirían ya de mantenerla ya de alzarla, consideraciones que aconsejan, atendida la relevancia de lo aquí en discusión, mantener la suspensión de la disposición y actuaciones objeto del presente conflicto de competencia”.

Ahora bien, en el presente caso, aunque del contexto político pudiera derivarse la conclusión a la que llega el Abogado del Estado, no así de la literalidad de los preceptos impugnados. Sin perjuicio de la decisión que ahora adoptemos respecto al mantenimiento o

levantamiento de la suspensión, y de la respuesta de fondo que corresponda dar en su momento, lo cierto es que, de la regulación impugnada no puede inferirse que nos encontramos, de forma meridiana, ante un supuesto igual a los que resolvimos en los citados autos, de forma que podamos llegar a ratificar la suspensión acordada sin recorrer el cauce ordinario, que empieza por comprobar que el Abogado del Estado ha acreditado suficientemente perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o de terceros vinculados al levantamiento. En los casos resueltos por los AATC citados, el hecho de que nos encontrásemos ante una cuestión de gran relieve constitucional se infería tanto de las disposiciones impugnadas como de las alegaciones de ambas partes, lo cual no concurre en este caso.

5. Descartada así la aplicación de la doctrina sentada en los Autos citados en el fundamento jurídico anterior, debemos realizar ahora la ponderación propia de este incidente cautelar, partiendo de que sobre este tipo de incidentes de suspensión, es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (por todos, ATC 89/2016, de 29 de abril, FJ 2).

Además, debemos reiterar que la resolución de este incidente ha de quedar desvinculada de la que en su día se adopte respecto del debate de fondo, pues “de lo que en este incidente se trata no es de vindicar o defender la titularidad de la competencia discutida, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante el tiempo que dure el proceso constitucional” (ATC 185/2015, de 3 de noviembre, FJ 3, entre otros).



6. Como hemos señalado en los antecedentes de esta resolución, en lo que en ambas partes coinciden, aunque con distinto resultado, es en la aplicación del ATC 122/2015, de 7 de julio, para la resolución del presente incidente cautelar. Dicha resolución resolvió sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, norma que regula la acción exterior de Cataluña y las relaciones con la Unión Europea, dos de cuyos actores son el Gobierno y la Administración de la Generalidad. Precisamente, el objeto del presente conflicto positivo de competencia se concreta en la denominación, funciones y estructura de un Departamento de la Administración de la Generalidad de Cataluña al que corresponde el ejercicio de las funciones previstas en la citada Ley 16/2014.

En efecto, y como se ha indicado, el objeto del presente proceso constitucional lo integran, por una parte, los arts. 1.1 y 3.3, apartados 1 y 2, del Decreto de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, de creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (en el art. 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores) y, de otra, los artículos 1.1.b) y 20 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia.

Del citado art. 1.1 del Decreto 2/2016 que establece que “se crea el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia”, se impugna, solamente, el inciso “Asuntos Exteriores”. Del art. 3.3, que establece las funciones de dicho Departamento se impugnan las previstas en sus apartados 1 y 2 y que son las de “coordinación de la acción exterior” y la de “las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea”. Por su parte, del Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia son objeto del presente conflicto los artículos 1.1.b) y 20. El art. 1.1.b) incluye dentro de la estructura de dicho Departamento a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, a la que se atribuyen, conforme al art. 20.1 también impugnado, las funciones previstas en el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea. Por su parte, el apartado 2 crea el Servicio de Gestión y Seguimiento de las Relaciones Exteriores.

En consecuencia, coincidimos con las partes en este proceso constitucional en que en el presente incidente cautelar hemos de aplicar lo afirmado en el citado ATC 122/2015. En dicha resolución partimos de que el perjuicio al interés general, entendido como el de la política exterior de España se podía producir porque “la puesta en práctica de una política de acción exterior propia de la Generalitat de Cataluña afecta gravemente a las relaciones internacionales del Estado español, al generar interferencias en la política exterior del Estado que pueden perturbar su contenido e incidir negativamente incluso en ámbitos particularmente sensibles, como la política económica o la de seguridad; consecuencias gravemente dañosas para el interés general que serían difícilmente reversibles si posteriormente se declarase la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 16/2014 que dieron lugar a tales perjuicios. Además, también la posición de España se vería inevitablemente dañada en sus relaciones con otros Estados, con la Unión Europea y con otros sujetos de Derecho internacional si la Comunidad Autónoma de Cataluña actuase de facto en el exterior como un sujeto distinto del Estado español (...); podría generar confusión en terceros Estados y organizaciones internacionales sobre el alcance de esa acción exterior de Cataluña en relación con la representación exterior que corresponde al Estado (*ius legationis*). Suscita el riesgo de que, en caso de estimarse el recurso de inconstitucionalidad, los daños que se hubieran producido como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por la actuación exterior de la Generalitat de Cataluña al margen de la política exterior del Estado español, serían difíciles de reparar. Como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, “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”, lo que “excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’” (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5)” (ATC 122/2015, FJ 4).

7. Atendiendo a los criterios expuestos, y sin perjuicio de la respuesta de fondo que corresponda dar en su momento a la impugnación, procede mantener la suspensión del art. 1.1 del Decreto 2/2016, solo en cuanto a su inciso “Asuntos Exteriores” ya que, aunque se trate de una simple denominación, coincide con la denominación de un Departamento Ministerial del Gobierno de la Nación que ejerce las competencias del Estado *ex* art. 149.1.3 CE, tal y como aduce el Abogado del Estado. Es por ello que dicha denominación puede conferir al Departamento que crea el art. 1.1 del Decreto 2/2016, la apariencia de ser actor internacional y de ostentar competencias que en este ámbito sólo corresponden al Estado, y en consecuencia, pudiera perseguir el objetivo de dotar a la Generalitat de Catalunya de competencias que exceden de las que le corresponden

conforme a su Estatuto de Autonomía obviando que los entes territoriales dotados de autonomía política no son sujetos internacionales y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127). Por consiguiente, “más allá de la respuesta de fondo que deba darse a esta cuestión en el momento procedente, perjudica gravemente el interés general de la política exterior de España y sus relaciones internacionales, al generar confusión a terceros Estados y organizaciones internacionales o intergubernamentales sobre el verdadero contenido y alcance de esas actividades exteriores de la Generalitat, en relación con la política exterior del Estado español” (ATC 122/2015, FJ 5). En cuanto se reitera la denominación del Departamento, debemos mantener la suspensión, a su vez, del inciso “Asuntos Exteriores” del art. 3.3 del Decreto 2/2016 y del art. 1.1 del Decreto 45/2016.

Asimismo, y por las mismas razones, en cuanto a la denominación de otros órganos de dicho Departamento, debemos mantener la suspensión de los incisos “Asuntos Exteriores” de los arts. 1.1.b) y 20.1 del Decreto 45/2016.

En todo caso, el mantenimiento de la suspensión de dichos incisos de los preceptos señalados no perjudica el legítimo ejercicio de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, pues nada le impide llevar a cabo actividades con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias para promover sus intereses propios en el ámbito internacional (art. 193 EAC), respetando siempre la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) (ATC 122/2015, FJ 5).

8. El art. 3.3 del Decreto 2/2016, en sus apartados 1 y 2, atribuye al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia: la coordinación de la acción exterior y las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea. Como aduce la Abogada de la Generalitat, el art. 3 delimita las funciones que corresponden a los departamentos de la Generalidad a las atribuciones propias de la Administración de la Generalidad.

La atribución de dichas funciones en abstracto, y en los términos en los que se ha realizado, no es susceptible de generar perjuicio alguno. En ese sentido, ha de tenerse en cuenta que los perjuicios que alega la Abogacía del Estado no son imputables a la redacción de los preceptos impugnados, sino que tienen su fundamento en la actuación que está desarrollando el

Departamento que, en su caso, podrá ser objeto de impugnación ante este Tribunal o ante la jurisdicción competente.

En consecuencia, en este caso, no procede mantener la suspensión de dicho precepto, por las mismas razones que entendimos en el ATC 122/2015, FJ 5, no procedía mantener la suspensión del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014 (salvo en un extremo) en el que se determina que el objeto de la ley es regular “la acción exterior de Cataluña y las relaciones de la Generalidad con la Unión Europea”, con la finalidad de alcanzar los objetivos de proyección exterior de Cataluña que el precepto señala.

En efecto, como ya dijimos en el ATC 122/2015, FJ 5 “sin perjuicio de la respuesta de fondo que corresponda dar en su momento a la impugnación de estos preceptos, bastará a los efectos del presente incidente con recordar que “las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales” (SSTC 31/2010, FJ 125; y 46/2015, FJ 4). En tal sentido el capítulo III del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) se refiere a la “acción exterior de la Generalitat”, facultando en su artículo 193.1 a la Generalitat para “impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”, en tanto que el art. 193.2 precisa que “la Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado”. De este modo las previsiones contenidas en la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, y en particular en sus artículos 1 a 4, sobre el objeto y la finalidad de la acción exterior de Cataluña, han de ser entendidas dentro del marco constitucional y estatutario, de tal suerte que esa acción exterior no puede significar en ningún caso la consideración de Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, sino, tal como se establece en el art. 193 EAC y confirma nuestra reiterada doctrina, que la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, con el objetivo de promover sus intereses en ese ámbito, ha de estar directamente relacionada con el ejercicio de sus competencias propias y ejercerse siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE)”.

Esta delimitación de los términos en que han de ejercerse las funciones por parte del Departamento de la Generalitat de Cataluña en materia de acción exterior se ve completada con la decisión que alcanzamos en el reiteradamente citado ATC 122/2015, en el que ya adoptamos la resolución de mantener la suspensión de aquellas funciones contempladas en la Ley 16/2014 que estimamos ocasionaban un perjuicio grave e irreparable al interés de la política exterior de España y sus relaciones internacionales.

Conforme a lo expuesto y con la perspectiva cautelar de este incidente, no cabe apreciar perjuicio para el interés general, entendido como el interés de la política exterior de España y sus relaciones internacionales, en las previsiones del art. 3.3.1 y 2 del Decreto 2/2016, lo que conduce a levantar la suspensión que sobre este precepto pesa.

9. En cuanto a los preceptos impugnados del Decreto 45/2016, ya nos hemos pronunciado sobre los arts. 1.1.b) y 20.1 respecto a los que mantenemos la suspensión del inciso “Asuntos Exteriores”.

No podemos adoptar la misma solución respecto al art. 20, salvo en el referido inciso, en relación con el que la Abogacía del Estado se ha limitado a extender las alegaciones sobre los perjuicios al interés general que ha realizado respecto al Decreto 2/2016. Sin perjuicio de nuestro pronunciamiento cuando abordemos el fondo del asunto, hemos de tener en cuenta que el Abogado del Estado no realiza alegaciones concretas sobre los perjuicios de imposible o difícil reparación que puede ocasionar ya que se limita a solicitar la extensión de la suspensión a toda la organización administrativa incluida la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea prevista en el artículo 1.1.b) y 20.1 del Decreto 45/2016, y a sus funciones y estructura establecidas en el Decreto 170/2014, 23 de diciembre, al que se remite expresamente el citado Decreto 45/2016, que no ha sido modificado, y al artículo 20.2 (del servicio de gestión y seguimiento de las relaciones exteriores adscrito a la Dirección General de Relaciones Exteriores, por su carácter instrumental respecto de los fines de la citada Secretaría).

Dicha falta de alegaciones concretas por parte del Abogado del Estado, unido a los motivos que nos han llevado al levantamiento de la suspensión del art. 3.3, apartados 1 y 2, del Decreto 2/2016, nos ha de llevar también ahora al levantamiento de la suspensión de los arts. 1.1.b) y 20 del Decreto 45/2016, salvo en los incisos anteriormente mencionados. Al respecto ha de reiterarse que “las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo

actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales” (SSTC 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4 y 85/2016, FJ 3).

Por lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

1º. Mantener la suspensión de los incisos “Asuntos Exteriores” de los arts. 1.1 y 3.3 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de los incisos “Asuntos Exteriores” de los arts. 1.1. b) y 20.1 del Decreto 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia.

2º. Levantar la suspensión del art. 3.3.1 y 3.3.2 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de los arts. 1.1. b) [salvo en los incisos “Asuntos Exteriores”] y 20 del Decreto 45/2016 [salvo en los incisos “Asuntos Exteriores”].

Madrid, a 21 de junio de 2016