

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8462** *Pleno. Sentencia 77/2017, de 21 de junio de 2017. Conflicto positivo de competencia 672-2016. Planteado por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos 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 Generalitat de Cataluña, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia y del Decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Competencias sobre relaciones internacionales: nulidad de los preceptos reglamentarios autonómicos referidos a la acción exterior autonómica sin conexión con el ámbito de competencias de la Generalitat de Cataluña; interpretación conforme del precepto relativo a la función de coordinación de la acción exterior (STC 228/2016). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:77

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 672-2016, promovido por el Gobierno de la Nación, contra los artículos 1.1 y 3.3, apartados primero y segundo, 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 Generalitat de Cataluña, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (en el artículo 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores) y contra los artículos 1.1 b) y 20 del Decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Ha formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### 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 artículos 1.1 y 3.3, apartados primero y segundo, 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 Generalitat de Cataluña, en lo relativo a la 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 Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. El Abogado del Estado invoca el artículo 161.2 CE y el artículo 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

En primer lugar el escrito de interposición del conflicto justifica el planteamiento del mismo de forma acumulativa frente a preceptos de dos decretos, posibilidad que entiende conforme a doctrina constitucional (con cita de la STC 99/2004, de 27 de mayo, FJ 1).

A continuación, la demanda determina el objeto del conflicto. El artículo 1.1 del Decreto 2/2016 crea el denominado «Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia» al que se le asignan, entre otras, las siguientes funciones: la coordinación de la acción exterior (art. 3.3.1) y las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea (art. 3.3.2). Constituye objeto de impugnación la creación del Departamento mencionado en el ámbito competencial relativo a «asuntos exteriores» (excluyendo por consiguiente la creación del Departamento para relaciones institucionales y transparencia) –artículo 1– y la atribución a dicho departamento de las competencias previstas en los artículos 3.3.1 y 3.3.2.

De este Departamento, el Decreto 45/2016 hace depender la «Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea» [art. 1.1 b)] a la que se la atribuyen las funciones previstas en el artículo 20 del citado Decreto, preceptos ambos que también se impugnan en el presente conflicto. La razón de la impugnación es que, a juicio del Abogado del Estado, la creación de un departamento con la función «asuntos exteriores», excede la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, con clara vulneración de la competencia sobre relaciones internacionales prevista en el artículo 149.1.3 CE, en relación con los artículos 63, 93 a 96, y 97 CE, relativo este último a la competencia del Gobierno para dirigir la política exterior. Igualmente el uso de la denominación «relaciones exteriores» y las funciones atribuidas al Departamento son inconstitucionales por cuanto exceden de la competencia sobre acción exterior en general y en relación con la Unión Europea en particular que tiene atribuida la Generalitat de Cataluña en el artículo 193 de su Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la delimitación competencial del conflicto, el Abogado del Estado destaca que las cuestiones competenciales aquí planteadas son similares a las suscitadas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y relaciones con la Unión Europea. Así, alega que este conflicto tiene un contenido competencial en la medida en que los preceptos de las disposiciones impugnadas incurren tanto en una vulneración directa del artículo 149.1.3 CE como mediata, en la medida en que vulneran también las previsiones de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, dictada en el ejercicio de la mencionada competencia exclusiva estatal. Por último se vulneraría la propia competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de acción exterior de conformidad con su Estatuto de Autonomía. Expone a continuación la doctrina constitucional en relación con el artículo 149.1.3 CE (con cita de la STC 46/2015, de 5 de marzo) así como el contenido de la Ley 2/2014 y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, normas que concretan las facultades que corresponden al Estado para la ordenación de la actuación de los distintos órganos y administraciones para la ejecución de la política exterior.

En cuanto a los concretos motivos alegados por el Abogado del Estado son los siguientes:

La utilización del término «Asuntos Exteriores» para denominar al departamento que se crea y a alguno de sus centros directivos es inconstitucional por vulnerar las competencias del Estado. Este término persigue dotar a la Generalitat de Cataluña del carácter de sujeto de derecho internacional, que no le corresponde. Es cierto que la atribución a algunos órganos de la Generalitat de competencia en asuntos exteriores ya existía en diversas normas, pero la elevación del rango a departamento de una

denominación inconstitucional con la atribución expresa de las relaciones exteriores, en el contexto en el que se dictan estos Decretos, determina que esta atribución no sea solamente un problema terminológico.

Además, la creación del Departamento de Asuntos Exteriores ha de comprenderse en el contexto de los pasos dados por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña para avanzar en el proceso secesionista, una de cuyas piezas fundamentales es la dimensión internacional, tanto para explicar a los Estados y organizaciones supranacionales las características del proceso, como para crear estructuras administrativas que sustituyan a las del Estado (a este respecto se traen a colación el apartado 2.2.2 del «Libro Blanco para la Transición Nacional de Cataluña»; el punto noveno de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, anulada por el Tribunal Constitucional en STC 259/2015, de 2 de diciembre y el debate de investidura del Presidente de la Generalitat de Cataluña, celebrado el 10 de enero de 2016).

Afirma el Abogado del Estado 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 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 con 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».

Conforme a lo anterior, se aduce por el Abogado del Estado que son inconstitucionales los artículos 1.1 y 3.3, apartados primero y segundo, por la denominación del departamento y las competencias atribuidas sobre asuntos exteriores. En este contexto, en el que se pretende dotar a la Generalitat de competencias equivalentes a las del Estado, las previsiones de los apartados 3.3.1 y 2 en materia de acción exterior y relaciones en el ámbito de la Unión Europea, adquieren un nuevo sentido que excede las competencias de la Generalitat. Lo mismo sucede con las funciones encomendadas a la Secretaria de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea por el artículo 20.1 y 20.2 (este último apartado por sus funciones instrumentales), del Decreto 45/2016. El artículo 20 se remite para definir sus funciones (así como respecto de su estructura), a lo dispuesto por el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea y al resto de normativa aplicable. Es cierto que el Decreto de la Generalitat de Cataluña 170/2014, de 23 de diciembre, que se mantiene vigente, recogía ya una Dirección General de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el hecho de que no se planteara conflicto de competencias en su momento respecto de tal Decreto, no impide que ahora pueda plantearse su constitucionalidad en cuanto es utilizado, por la expresa remisión al mismo realizada en el artículo 20.1 citado para definir las competencias de la Secretaria de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea. Y ello, porque, a la luz de los Decretos impugnados, hay un elemento novedoso y significativo. El Decreto 170/2014 enmarcaba la definición de las competencias que se atribuía la Generalitat de Cataluña en su artículo 1, referido en todo momento a la acción exterior del Gobierno de Cataluña y su representación en el exterior. Y solo a partir de este marco general aludía en su artículo 2 y siguientes a las relaciones de la Generalitat con otros Gobiernos o entidades. Sin embargo, este esquema se modifica ahora, ya que el Decreto 2/2015 configura como

ámbito de competencias de la Generalitat en esta materia de los asuntos exteriores según corrobora la propia denominación del nuevo departamento, expresión recogida en el Estatuto de Cataluña como reservada al Estado.

Es por ello que es necesaria la reinterpretación del Decreto 170/2014. En este contexto competencial, ya no vinculado a la acción exterior del Gobierno de Cataluña y su representación en el exterior, sino identificado con las relaciones exteriores y los asuntos exteriores, cobra nueva significación la atribución de determinadas funciones a los órganos integrantes de la Administración de la Generalitat de Cataluña establecidos en el Decreto 170/2014.

Así, desde esta perspectiva, las funciones previstas en dicho Decreto 170/2014, en la medida en que configuran las competencias de la citada Secretaría (por la remisión contenida en el artículo 20.1 del Decreto 45/2016), son inconstitucionales. Lo es el artículo 2, relativo a la Dirección General de Relaciones Exteriores, en cuanto se le atribuye como funciones 2.1, la de: a) impulsar y desplegar las relaciones bilaterales del Gobierno de la Generalitat con otros gobiernos, y hacer el seguimiento de los acuerdos y convenios de colaboración que puedan establecerse en este ámbito; c) dirigir, impulsar y mantener la relación e interlocución con las delegaciones de naturaleza bilateral del Gobierno en el exterior. Lo mismo cabe decir de la Subdirección General de Relaciones Exteriores a la que –artículo 3– se le atribuye la función b) de coordinar el despliegue de las relaciones bilaterales del Gobierno de la Generalitat con otros gobiernos, y efectuar el seguimiento de los acuerdos y convenios de colaboración que puedan establecerse en este ámbito y c) coordinar y mantener la relación e interlocución con las delegaciones de naturaleza bilateral del Gobierno en el exterior.

Todo ello es trasladable al artículo 4, relativo a la Dirección General de Asuntos Multilaterales y Europeos. Finalmente, reviste una especial importancia el artículo 6, que incluye por la citada remisión del artículo 20, dentro de la estructura orgánica a un «Representante Permanente ante la Unión Europea», que actúa como representante plenipotenciario del Gobierno de la Generalitat ante la Unión Europea, en el marco de los objetivos mencionados en el título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La estructura creada no prevé, como se establece en la citada Ley 2/2014, la necesaria coordinación de la acción exterior por el Gobierno de la Nación, aludiéndose únicamente en el artículo 20.2 a) a la «interlocución ordinaria con la Administración General del Estado en asuntos relacionados con los asuntos exteriores»; se constata nuevamente la consideración de la acción exterior de la Generalitat sin vinculación alguna a las competencias atribuidas estatutariamente a la misma. Omisión que, por tanto, resulta relevante a efectos constitucionales.

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 Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de 20 días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 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 Generalitat 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 artículo 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 presenta sus alegaciones solicitando se dicte Sentencia en la que se desestime el conflicto y se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña. Mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de vigencia de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

Su escrito comienza señalando que, en cuanto a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, el alcance de la impugnación se limita a la adscripción de dicha Secretaría al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, y que, en consecuencia, la impugnación no alcanza a las funciones y estructura reguladas por el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre. Entiende que el mero cambio de adscripción departamental de un órgano preexistente como es la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea no permite cuestionar las funciones que el Decreto 170/2014 le atribuye, puesto que no fue impugnado. Mediante la mera impugnación formal del artículo 20.1 del Decreto 45/2016 sostiene que se pretende amparar una impugnación extemporánea del Decreto 170/2014. De hecho la mayor parte de las alegaciones acerca del artículo 20 del Decreto 2/2016 se refieren a las funciones y a la estructura reguladas por aquel. Señala que la representación del Estado pretende fundar la extemporánea impugnación en que las funciones y estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea que se entendían referidas a la acción exterior de la Generalitat, han cambiado ahora como consecuencia de un «cambio de contexto» del que se pretende derivar, no sólo la impugnación de la denominación, las funciones y la estructura del nuevo departamento, sino también de algunos de los órganos y funciones de la preexistente Secretaría, regulados en el Decreto 170/2014 y cuya adecuación al marco constitucional y estatutario nunca había planteado dudas. En definitiva, la simple remisión que el artículo 20.1 del Decreto 45/2016 efectúa al Decreto 170/2014 no permite abrir un nuevo plazo para su impugnación. Por ello, la impugnación del artículo 20.1 del Decreto 45/2016 debe entenderse referida y limitada a la inclusión de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea en la estructura del nuevo departamento, sin que sea admisible la pretensión de que se extienda a la regulación contenida en el Decreto 170/2014.

Por otro lado señala que el artículo 20.2 del Decreto 45/2016 debe considerarse no impugnado por falta de fundamentación del conflicto, pues no hay argumentación sobre la extralimitación competencial derivada de la creación del órgano administrativo previsto en el mencionado precepto.

Seguidamente indica que los vicios de inconstitucionalidad que se imputan a la denominación, creación y definición de funciones del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia son la pretendida «vulneración directa» de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales prevista en el artículo 149.1.3 CE y la de carácter mediato que derivaría de la vulneración de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales. Señala que el parámetro de constitucionalidad al que debe someterse el análisis de los decretos impugnados lo constituye el artículo 149.1.3 CE y los capítulos II y III del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y sobre el reconocimiento de la capacidad de proyección exterior de las Comunidades Autónomas. Resume a continuación la doctrina constitucional acerca de ambos aspectos (con cita en particular de la STC 165/1994), doctrina que se ha recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en sus artículos 193 a 200 que han sido avalados por la STC 31/2010.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña considera que, pese a lo anterior, el conflicto de competencia afirma que la creación de la Consejería, su

denominación como de asuntos exteriores y algunos de los ámbitos sobre los que proyecta su funciones, así como la mera adscripción a la misma del órgano que hasta la creación de la Consejería venía coordinando las funciones de la Administración catalana en materia de proyección exterior son contrarios a la competencia del Estado y exceden de las competencias de la Generalitat de Cataluña. Tampoco se aprecia en los preceptos impugnados una inconstitucionalidad mediata relativa a las leyes adoptadas por el Estado en desarrollo de su competencia en materia de relaciones internacionales, pues ninguno de los preceptos impugnados atribuye a un órgano de la Generalitat competencias que correspondan a la Administración del Estado en materia de relaciones exteriores y tampoco puede afirmarse que los preceptos impugnados nieguen que corresponda al Estado la definición y coordinación de la política exterior. En particular, el hecho de que dos decretos puramente organizativos no incluyan una definición de la función de dirección de la política exterior que la Constitución atribuye al Gobierno del Estado no puede interpretarse como la negación de sus facultades en el ámbito de las relaciones internacionales, en especial la de dirección y coordinación de la política exterior.

Igualmente cuestiona la argumentación del conflicto en el sentido de que sería el reflejo organizativo de la atribución a la Generalitat del estatuto de sujeto de derecho internacional, siendo esta atribución lo que comportaría la vulneración competencial. Esta alegación no sería nueva ya que aparece en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra diversos preceptos de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea. Al respecto sostiene que ni los preceptos impugnados de la Ley 16/2014 contienen ninguna disposición que comporte el reconocimiento de Cataluña como sujeto de derecho internacional, ni tal reconocimiento puede derivarse de la creación de un departamento en el seno de la Administración de la Generalitat con funciones de coordinación de la acción exterior de Cataluña como medio para el ejercicio de las competencias estatutariamente atribuidas. A esa finalidad de coordinación del ejercicio de las competencias e intereses que en el marco constitucional y estatutario se atribuyen a la Generalitat, responde la atribución al nuevo departamento de la función de coordinación de la acción exterior, que se recoge en el apartado 3.3.1 del Decreto 2/2016. Tampoco la función referida a las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea, que se prevé en el apartado 3.3.2 del Decreto 2/2016, debería plantear dudas de constitucionalidad puesto que no es sino la concreción organizativa de las funciones que el Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge en el capítulo II del título V referido a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea. Por otra parte, se afirma que la atribución de estas funciones de coordinación y proyección exterior a un departamento no es una novedad en la estructura institucional y administrativa de la Generalitat de Cataluña. Por ello, entiende la Abogada de la Generalitat de Cataluña, que no es la delimitación de los ámbitos funcionales ni la denominación en si misma sino la simple decisión de que éstos ámbitos y denominación se atribuyan a un departamento que asume las funciones relativas a la proyección exterior de Cataluña lo que determina la vulneración competencial que se denuncia. Sin embargo alega que el Decreto 2/2016 es una norma adoptada en ejercicio de la potestad de autoorganización de la Generalitat de Cataluña, inherente a su autonomía política. Insiste en la idea de que ni la decisión de creación de un departamento con competencias en el ámbito de los asuntos exteriores ni la incorporación expresa de esta función en la denominación del departamento comportan por si mismos la asunción por la Generalitat de competencias en materia de relaciones internacionales que corresponden al Estado. Añade que esta impugnación se fundamenta en un juicio basado en manifestaciones políticas con la pretensión de convertir el conflicto competencial, como cauce reparador de transgresiones al sistema constitucional de competencias, en un instrumento preventivo fundado en presunción sobre eventuales conductas.

Por lo que respecta específicamente a la impugnación de los artículos 1.1 b) y 20.1 del Decreto 45/2016, relativos a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, señala que el Decreto 45/2016 ha sido adoptado en base a la competencia de que dispone el Gobierno de la Generalitat para organizar su propia Administración. Se trata, por tanto,

de una mera decisión autoorganizativa que no desplaza a la Administración del Estado del ejercicio de sus competencias en el ámbito de las relaciones internacionales ni atenta contra el orden competencial establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. De hecho, las funciones y estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea no han sido modificadas y siguen rigiéndose por el Decreto 170/2014.

Para el caso de que no fuera apreciada la extemporaneidad de la impugnación de esta última norma señala la Abogada de la Generalitat que la impugnación ha de ser desestimada puesto que la estructura organizativa y las funciones de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea en modo alguno vulneran las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales ni exceden de las funciones que corresponden a la Generalitat para la proyección exterior de sus competencias e intereses.

5. 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.

6. 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 Generalitat 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. Éste, 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.

7. El 11 de marzo de 2016, el Abogado del Estado, al amparo de lo dispuesto en los artículos 87 y 92.1, 3 y 4 LOTC, plantea incidente de ejecución de la citada providencia de 16 de febrero de 2016 que se 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 Generalitat 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. Solicita se declare la nulidad de ambos, atendiendo a lo que, resumidamente, se expone a continuación:

Tras determinar el objeto del incidente de ejecución, que se concreta en los citados Decretos 212/2016 y 213/2016, y exponer su contenido, el Abogado del Estado recuerda la normativa procesal que le sirve de base y pone de manifiesto que las modificaciones introducidas en el Decreto 212/2016, y, en el Decreto 213/2016, que mantiene la denominación de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, suponen un incumplimiento de la suspensión declarada por el Tribunal. Dicha afirmación, señala el representante estatal, se deduce de la información oficial de la propia Generalitat de Cataluña respecto al cambio de denominación. Destaca el Abogado del Estado que el cambio de orden de las palabras no afecta a la denominación de la Consejería ni a los objetivos que persigue; el nombre del cargo del Consejero que continúa siendo el mismo; y la denominación de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea se mantiene de idéntica manera. Además, la nueva denominación y la utilización de las menciones estatutarias tampoco modifican esta conclusión cuando el propósito del nuevo departamento no se altera. Al respecto, alega el Abogado del Estado que las disposiciones que ahora se impugnan no son sino un subterfugio o fraude para tratar de encubrir la inconstitucionalidad de sus fines. Se trata de una situación inédita hasta el momento de incumplimiento de las decisiones del Tribunal. Además, el hecho de que la «nueva» denominación se mantenga solo durante los efectos de la suspensión quiere decir que si la suspensión se levanta por parte del Tribunal se producirá la misma situación que dio objeto al conflicto. Por ello, el decreto impugnado vulnera la providencia de 16 de febrero

de 2016 y, en el caso de que el Tribunal mantenga la suspensión mediante Auto de los Decretos 2/2016 y 45/2016, vulnerará también dicha nueva resolución.

Afirma el representante estatal que no se discute en modo alguno en este conflicto la legítima «acción exterior» que Cataluña, como cualquier otra Comunidad Autónoma, pueda desplegar en el ámbito de sus competencias, conforme al ordenamiento constitucional y estatutario y la jurisprudencia del Tribunal. Lo que se denuncia en este conflicto, en su incidente de suspensión y en este incidente de ejecución, que por razones procesales se plantea de forma separada, es que el diseño de la Consejería y su actuación real no se configura para esta legítima proyección en el exterior de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino 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, contexto que expone el Abogado del Estado reiterando lo ya afirmado en el incidente de suspensión, por lo que nos remitimos a lo recogido en el antecedente 7 del ATC 130/2016, de 21 de junio.

Concluye el Abogado del Estado señalando que el Decreto 212/2016 y el Decreto 213/2016 coinciden con el contenido de los Decretos 2 y 45/2016, objeto de la providencia de suspensión. 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. Adicionalmente, estas previsiones se realizan para un supuesto inconstitucional, que es el de la separación de Cataluña del Estado español, obviando las exigencias constitucionales al efecto, y se vulneran los artículos 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución. Por ello, solicita el representante del Estado la nulidad de los Decretos 212/2016 y 213/2016, por incumplir la providencia de suspensión dictada el 16 de febrero de 2016. Asimismo, para el caso de que, en el momento de dictar resolución sobre este incidente, el Tribunal haya dictado Auto manteniendo la suspensión de los Decretos 2 y 45/2016 y dicha providencia sea sustituida por el Auto, puesto que el Decreto 212/2016 manifiesta que mantiene su vigencia «mientras el Tribunal Constitucional mantenga la suspensión», se solicita que se declare en ese momento la nulidad de las disposiciones.

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 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.

9. La Abogada de la Generalitat formula alegaciones en escrito presentado el 5 de abril de 2016 en el que pide que se declare que no ha lugar a la solicitud formulada por el Abogado del Estado en relación con los Decretos 212/2016 y 213/2016.

Comienza su argumentación señalando que el Abogado del Estado plantea un incidente de ejecución por estimar que la adopción de los Decretos 212/2016 y 213/2016 suponen un incumplimiento de la providencia del Tribunal Constitucional por la que se admitió a trámite el conflicto positivo de competencia. Reitera a continuación algunas de las consideraciones ya expuestas en su escrito de alegaciones con ocasión del conflicto planteado, insistiendo en que, en su criterio, el conflicto no cuestionó una concreta estructura administrativa ni las funciones atribuidas a la misma sino las previsiones y actuaciones que se teme que puedan adoptarse desde esa estructura, en perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales.

En cuanto al alcance de la suspensión considera que alcanza a la creación y denominación de un departamento de la Administración de la Generalitat pero no puede proyectarse sobre cualquier estructura que la Generalitat adopte para el ejercicio de unas competencias que tiene estatutariamente atribuidas ni que limite la capacidad del Presidente y del Gobierno de la Generalitat para decidir cómo se estructura su Gobierno y Administración, razón por la que no debe proyectarse sobre los Decretos 212/2016 y 213/2016. Alega que

estas dos normas no contienen un pronunciamiento contrario a la decisión o suponen un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de la providencia del Tribunal. La modificación de la denominación y de las funciones impugnadas en el conflicto de competencia tiene como objetivo evitar esa supuesta conexión con la identificación de Cataluña como sujeto de derecho internacional ajustándose a las previsiones estatutarias y a la STC 31/2010. La nueva configuración conferida al departamento mediante el Decreto 212/2016 no pretende burlar la suspensión del Tribunal Constitucional, sino facilitar de manera transitoria que la Generalitat de Cataluña pueda seguir ejerciendo sus funciones de acción exterior. Tampoco cabe objetar que, en coherencia con la definición de las nuevas funciones que provisionalmente se atribuyen al departamento, éste modifique su denominación. Denominación que sólo pretende seguir expresando los distintos ámbitos competenciales que ejerce el departamento, evitando el uso de la expresión suspendida.

Respecto al Decreto 213/2016, por el que se determina la adscripción de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, señala, en primer lugar, que el objeto del conflicto no se refería a las funciones o la denominación del órgano sino únicamente a su adscripción al Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. Entiende por tanto que en el conflicto planteado no se cuestionan sus funciones o estructura previas. Puesto que ni la denominación ni las funciones de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea han sido objeto de impugnación, la adscripción provisional establecida por el Decreto 213/2016 no incumple la suspensión.

Se alega, además, que el incidente de suspensión parte de la incorrecta premisa de que cualquier iniciativa que se adopte para determinar qué órgano de la Administración de la Generalitat debe asumir provisionalmente el ejercicio de las funciones de coordinación e impulso de la acción exterior debe ser considerada como un incumplimiento de la providencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2016. Dicha suspensión no puede implicar de manera general e indiscriminada la paralización de la actividad de la Generalitat en ejercicio de sus legítimas competencias sobre acción exterior. Del carácter transitorio de las modificaciones introducidas por los Decretos 212/2016 y 213/2016 no puede pretenderse derivar la voluntad de mantener la eficacia de las disposiciones impugnadas. Añade que tras la interposición del conflicto pero también después de plantear este incidente de ejecución desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se ha seguido manteniendo una relación de colaboración y cooperación con la Generalitat y en la mayoría de los casos con los órganos de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea.

Por tanto, según la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, en nada se alteran ni se afectan las consecuencias de la decisión del Tribunal sobre el levantamiento de la suspensión o sobre el fondo de la controversia planteada, con la modificación transitoria de unas estructuras administrativas establecida con la finalidad que la Generalitat pueda ejercer de manera eficaz sus competencias, especialmente cuando la acción exterior de Cataluña no ha sido cuestionada. Insiste en que el incidente de ejecución se fundamenta, al igual que el conflicto planteado, en un juicio de futuras intenciones basado en el contexto político. Puesto que no cabe fundamentar un conflicto de competencias en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación, tampoco cabe proyectar esas mismas presunciones sobre un incidente de ejecución que no debería basarse, como en este caso, sobre eventuales conductas sino sobre el análisis concreto de las disposiciones normativas que son objeto del incidente de ejecución.

10. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó sus alegaciones en el incidente de ejecución mediante escrito registrado con fecha de 14 de abril de 2016.

Comienza recogiendo los antecedentes de hecho del incidente, aludiendo al conflicto planteado y al objeto del incidente de ejecución, los Decretos 212/2016, de 1 de marzo, y 213/2016, de 8 de marzo. El primero de ellos añade una disposición transitoria cuarta del Decreto 2/2016, de 13 de marzo, que modifica, en tanto se mantiene la suspensión de los preceptos cuestionados del Decreto 2/2016, la denominación del Departamentos de Asuntos Exteriores, Relaciones Internacionales y Transparencia que pasa a llamarse

«Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia» y supe las funciones del departamento suspendidas por unas nuevas funciones. El segundo adscribe la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea al departamento así denominado.

Señala el Fiscal que la suspensión acordada por el Tribunal, por providencia de 16 de febrero de 2016, de los artículos 1.1 y 3.3, apartados primero y segundo, del Decreto 2/2016 y artículos 1.1 b) y 20 del Decreto 45/2016, ha supuesto que, por la Presidencia de la Generalitat de Cataluña, se haya procedido a dictar los decretos anteriores que inciden sobre alguno de los aspectos normativos que motivaron el conflicto positivo de competencias del que trae causa el presente incidente de ejecución. Esta modificación normativa trae causa directa de la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional, por lo que inicialmente debe entenderse que su objetivo es procurar suplir el vacío normativo, que de forma provisional y, en tanto en cuanto esté vigente la suspensión de los preceptos impugnados en el conflicto, se ha creado, por lo que podría afirmarse que la Generalitat de Cataluña ha pretendido con los nuevos decretos superar los efectos que genera la suspensión acordada. El Fiscal indica que la suspensión de los Decretos 2 y 45/2016 no implica que la Generalitat de Cataluña se vea desposeída de sus competencias normativas relativas a la organización de su actividad para procurar la proyección exterior de sus intereses, a salvo las competencias del Estado en materia de relaciones exteriores y de la lealtad institucional. Tampoco puede entenderse que la Generalitat de Cataluña no pueda proceder a reformar una norma que se halla sujeta a suspensión por el Tribunal Constitucional, reforma que, además, tiene carácter provisional, de manera que vienen a suplir a los preceptos cuestionados en tanto se mantenga la suspensión, en uso de las facultades a que se refiere el artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

El Fiscal, a partir de lo anterior, considera que el cambio de nombre del departamento altera el orden de los diferentes términos que integran su denominación, manteniendo los que son cuestionados en el conflicto, razón por la que estima que cabe poner en duda que se haya respetado la suspensión acordada en la admisión a trámite del conflicto, lo que se vería reforzado por el hecho de que el titular del departamento mantiene la denominación anterior. En consecuencia, estima que procede declarar la nulidad del inciso relativo a «el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia que pasa a denominarse Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia» del artículo único del Decreto 212/2016.

En cuanto a las nuevas funciones del departamento cuestionado entiende que no parecen ser desarrollo de las que se asignaron al departamento en los preceptos suspendidos del Decreto 2/2016, de 13 de enero, sino que, por el contrario, las nuevas funciones que se le asignan son las que estatutariamente corresponden a la Generalitat en sus relaciones con la Unión Europea y su proyección exterior, sin conexión con los conceptos de «asuntos exteriores» y «relaciones internacionales», por lo que no supone una continuidad de la normativa del Decreto 2/2016 ni un fraude a la suspensión decretada por el Tribunal Constitucional.

Sobre la adscripción de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea al Departamento cuya denominación y funciones aquí se cuestionan entiende que la diferencia entre la norma suspendida y la que es objeto del incidente de ejecución es que aunque la diferencia se halle en que, mientras el Decreto 45/2016 declara que la Secretaría forma parte de la estructura del Departamento y el Decreto 213/2016 dispone que la Secretaría se adscribe al departamento y no cambia sus funciones, esta diferencia organizativa no es sino una actuación normativa que afecta a la suspensión del precepto del primero de los Decretos. La consecuencia es que procede declarar la nulidad del inciso del artículo único del Decreto 213/2016 «queda adscrita al Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia» por vulnerar el mandato de suspensión contenido en la providencia de admisión a trámite del conflicto.

11. El Tribunal Constitucional, por ATC 130/2016, de 21 de junio, acordó mantener la suspensión de los incisos «Asuntos Exteriores» de los artículos 1.1 y 3.3 del Decreto de la

Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de los incisos «Asuntos Exteriores» de los artículos 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 y levantar la suspensión del artículo 3.3.1 y 3.3.2 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de los artículos 1.1 b) –salvo en los incisos «Asuntos Exteriores»– y 20 del Decreto 45/2016, salvo en los incisos «Asuntos Exteriores».

12. El 23 de febrero de 2017 el Abogado del Estado presentó un escrito al que acompaña el denominado Memorandum número 34, titulado «*Let us vote*», del «*Ministry of Foreign Affairs, Institutional Relations and Transparency*» del «*Government of Catalonia*». Se adjunta al mismo su traducción al castellano. El Pleno, por providencia de 1 de marzo de 2017 acordó tener por recibido el anterior escrito presentado por el Abogado del Estado el 23 de febrero de 2017 y, entregar copia del mismo a la representación legal de la Generalitat de Catalunya y al Ministerio Fiscal, a los efectos oportunos.

13. Por providencia de 20 de junio de 2017, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra los artículos 1.1 y 3.3, apartados primero y segundo, del Decreto de la Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, en lo relativo a la creación del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia (en el artículo 1.1, en cuanto al inciso relativo a Asuntos Exteriores) y contra los artículos 1.1 b) y 20 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia.

El Abogado del Estado aduce que los preceptos impugnados incurren tanto en una vulneración directa de la Constitución, concretamente de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), en relación con los artículos 63, 93 a 96 y 97 CE, como en una vulneración mediata, en la medida en que serían contrarios a las previsiones de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y el servicio exterior del Estado, dictada en el ejercicio de la mencionada competencia exclusiva estatal. Asimismo supondrían una clara extralimitación de las competencias autonómicas en materia de acción exterior [artículos 193 y ss. del Estatuto de Autonomía de Catalunya, (EAC)] y de relaciones con la Unión Europea (arts. 184 a 192 EAC). A ello añade que la remisión del impugnado artículo 20 a lo dispuesto por el Decreto 170/2014, de 23 de diciembre, de estructura de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, implica, a la luz del contexto en el que las autoridades competentes del Gobierno de la Generalitat han fijado sus objetivos, que la atribución de determinadas funciones a los órganos integrantes de la Administración de la Generalitat de Catalunya establecidos en el Decreto 170/2014 resulte ahora contraria al orden constitucional de distribución de competencias. En suma, el Abogado del Estado sostiene que de aquellos dos Decretos 2/2016 y 45/2016 resultaría la pretensión de configurar Catalunya como sujeto de derecho internacional, lo que comporta una modificación del ámbito de las competencias de la Generalitat, que determina, a su vez, que el Decreto 170/2014 infrinja ahora el orden competencial.

Por su parte, la Abogada de la Generalitat de Catalunya ha señalado que el conflicto no puede extenderse a las funciones y estructura reguladas por el Decreto 170/2014 y ha negado la vulneración denunciada ya que considera que la creación de un departamento

que, entre otras funciones, coordine la acción exterior de la Generalitat y las relaciones y actuaciones en el ámbito de la Unión Europea no comporta una injerencia en la competencia estatal en materia de relaciones exteriores y se ajusta a las competencias autonómicas.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el conflicto y antes de comenzar a resolverlo debemos examinar varias cuestiones de índole procesal relacionadas con su pervivencia y con la delimitación precisa de su objeto.

a) 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 Generalitat 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 proceso. El Decreto 212/2016 se aprueba como consecuencia de la suspensión de los preceptos impugnados, según se expone en su preámbulo, 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.

Dicha regulación nacida con vocación transitoria no ha derogado la regulación impugnada, sin que, por tanto, afecte al objeto de este proceso que pervive en los términos en los que se planteó.

b) No obstante, hemos de abordar ahora la delimitación precisa del objeto de este proceso en un doble sentido. En primer lugar, por lo que hace a la pretensión de extenderlo a algunos preceptos del mencionado Decreto 170/2014. En segundo lugar debemos resolver la alegación de la Abogada de la Generalitat sobre la falta de fundamentación de la impugnación del artículo 20.2 del Decreto 45/2016.

i) Como ya resultaba de la providencia por la que se admitió a trámite el presente conflicto y que delimitó su objeto, ha de quedar excluido de nuestro examen el Decreto 170/2014, cuyo tiempo para su impugnación en plazo ha transcurrido sobradamente. Además, el propio Abogado del Estado ha admitido que los preceptos que pretende ahora cuestionar permitía una interpretación conforme que determinó que no fueran impugnados en su momento. De hecho lo que se controvierte directamente es la remisión que se contiene en el artículo 20.1 del Decreto 45/2016, y, a su través, se pretende impugnar ahora determinados preceptos del Decreto 170/2014. Conforme al argumento que emplea el propio Abogado del Estado, si los preceptos impugnados remiten a una norma que, en la delimitación de las funciones de los correspondientes órganos administrativos interpretada sistemáticamente, se consideró en su momento conforme con el orden competencial, lo lógico sería entender que la remisión en sí misma a dichas funciones no sería ahora contraria a ese mismo orden competencial. Todo ello sin perjuicio de lo que resulte del examen de los concretos preceptos de los Decretos que han sido aquí directamente impugnados y teniendo en cuenta además la doctrina de la STC 228/2016, de 22 de diciembre, a la que nos referiremos posteriormente.

Por tanto, la impugnación del artículo 20.1 del Decreto 45/2016 debe entenderse referida y limitada a la inclusión de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea en el nuevo departamento, sin que sea admisible la pretensión de que se extienda a sus funciones y estructura, en lo reguladas por el Decreto 170/2014 que, como reconoce el escrito de interposición del conflicto, mantiene toda su vigencia. No obstante, en la medida en que esa última norma es una disposición organizativa que se integra en un

bloque normativo formado por los preceptos estatutarios relativos a la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, que, a su vez, sirven de base a la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, sus preceptos no pueden ser entendidos fuera del marco constitucional y estatutario, como ya se estableció en la mencionada STC 228/2016 en relación con la Ley 16/2014.

ii) El óbice formulado a la impugnación del artículo 20.2 del Decreto 45/2016 no puede ser tomado en consideración. Es cierto que dicho precepto está impugnado de forma genérica, no por relación a las concretas funciones que enumera, funciones que el propio Abogado del Estado califica de instrumentales. Sin embargo, no puede afirmarse que la impugnación carezca de fundamentación en la medida en que se le imputa al precepto la misma tacha que al resto de los impugnados, la infracción de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales artículo 149.1.3 CE. La argumentación se formula de un modo global, pues esa tacha genérica no se concreta luego por referencia a cada de las funciones del órgano administrativo. No obstante, aun siendo sucinta, resulta, sin duda, expresiva de la reivindicación planteada y no puede ser calificada de insuficiente, pues se indican tanto las razones de la vulneración competencial que se denuncia, como el precepto constitucional atributivo de las competencias estatales que se entienden vulneradas, (en similares términos, STC 55/2016, de 17 de marzo, FJ 2). Ello sin perjuicio de que, dado que la argumentación no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (en el mismo sentido, SSTC 55/2016, FJ 4 y 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 7).

En suma, el objeto del conflicto se refiere al Decreto 2/2016 y se extiende al inciso «Asuntos Exteriores» del artículo 1.1 del Decreto 2/2016 que establece que «se crea el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia», así como al artículo 3.3, que enumera las funciones de dicho departamento y del que se impugnan las funciones previstas en sus apartados primero y segundo que le atribuyen la «coordinación de la acción exterior» y «las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea». Por su parte, del Decreto 45/2016, de estructuración del mencionado Departamento son objeto del presente conflicto los artículos 1.1 b) y 20. El artículo 1.1 b) incluye dentro de la estructura del Departamento a la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea, a la que se atribuyen, conforme al artículo 20.1 también impugnado, las funciones y la estructura 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 segundo del artículo 20 crea el Servicio de gestión y seguimiento de las relaciones exteriores al que corresponde: a) gestionar la interlocución ordinaria con la Administración General del Estado de los asuntos relacionados con los asuntos exteriores; b) efectuar el seguimiento de la acción exterior de los departamentos de la Generalitat; c) elaborar propuestas de participación en las asociaciones y redes de cooperación territorial transfronterizas e interregionales; d) dar apoyo a los eventos, reuniones y encuentros de asociaciones y redes de cooperación; e) mantener la interlocución con las delegaciones de naturaleza bilateral del Gobierno en el exterior y f) cualquier otra función de naturaleza análoga que le sea encomendada.

3. El Abogado del Estado ha señalado que las cuestiones competenciales que plantea el presente conflicto son muy similares a las suscitadas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 16/2014, objeto de la STC 228/2016.

De hecho, el presente conflicto positivo de competencia se concreta en la denominación, funciones y estructura de un Departamento de la Administración de la Generalitat de Cataluña al que corresponde el ejercicio de las funciones previstas en la citada Ley 16/2014. En suma, los preceptos impugnados en el presente conflicto no son, a juicio del propio Abogado del Estado, sino la plasmación en la estructura del Gobierno y de la Administración catalana de las finalidades, actuaciones y estructuras organizativas previstas en la referida Ley 16/2014.

De ahí la trascendencia que, en la resolución de la presente controversia, tiene la mencionada STC 228/2016.

Procede dar aquí por reproducido el fundamento jurídico 2 de la STC 228/2016 respecto a la doctrina constitucional sobre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales así como el recordatorio de que la Generalitat puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia y para la promoción de sus intereses, con respeto siempre a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (artículo 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). En particular debe recordarse, con la STC 228/2016, FJ 7, que la Ley 16/2014 ha de ser entendida, en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su artículo 193, que vincula la acción exterior de la Generalitat a la que se derive directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

A los efectos del presente conflicto resulta particularmente relevante lo decidido en el fundamento jurídico 8 de la STC 228/2016, en relación con los artículos 5 a 9 de la Ley 16/2014, impugnados en su momento de forma conjunta por considerar que enumeraban unas competencias de las instituciones catalanas que configuraban una acción exterior de la Comunidad Autónoma desproporcionada y sin base competencial. Allí se declaró que: «La impugnación genérica de los artículos 5 a 9 de la Ley 16/2014 debe ser rechazada. Las funciones de las instituciones catalanas en el ámbito de la acción exterior y de relaciones con la Unión Europea que estos preceptos regulan no invaden la competencia estatal en materia de relaciones internacionales en la medida en que –con las excepciones que a continuación se indicarán– su configuración no permite deducir que perjudiquen o perturben esta competencia y en cuanto se vinculan en la propia ley al ejercicio de las competencias autonómicas. Así resulta de la remisión al Estatuto de Autonomía de Cataluña que establecen expresamente los artículos 5 («de conformidad con el Estatuto») y 7.2 («de acuerdo con el Estatuto») y de la referencia los «departamentos con competencias en materia de acción exterior y relaciones con la Unión Europea» que realiza el artículo 8. Por su parte, el artículo 9 únicamente contempla relaciones de colaboración y mecanismos de información mutua, sin que quepa presumir que tales relaciones van a ir más allá de las competencias autonómicas».

El artículo 8 de la Ley 16/2014 guarda directa relación con los preceptos objeto de la presente controversia, al dedicarse a enumerar las funciones del departamento o departamentos competentes en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Al respecto concluimos en la STC 228/2016, FJ 8 que «El artículo 8, según el recurrente, sería inconstitucional por conexión, puesto que las funciones de la Administración de la Generalitat que enumera se proyectan en un ámbito exterior, definido en la Ley 16/2014, que es inconstitucional. Esta tacha ha de ser rechazada ya que el precepto, una vez depurada la definición de acción exterior a efectos de la Ley 16/2014 recogida en su artículo 2 a), conforme a lo razonado anteriormente, y puesto que define las funciones de la Administración de la Generalitat refiriéndose a los departamentos con competencias en esta materia (lo que remite implícitamente al citado art. 93 EAC), no supone extralimitación competencial ni invade la competencia estatal del artículo 149.1.3 CE».

La STC 228/2016, FJ 5, también desestimó la impugnación del apartado a) del artículo 2 que define, a efectos de la Ley 16/2014, lo que haya de entenderse por «acción exterior» de Cataluña, señalando que: «Puesto que la argumentación relativa a la atribución a Cataluña de una acción exterior ya ha sido rechazada conforme a la interpretación del artículo 1 de la Ley 16/2014 que ha quedado reflejada en el fundamento jurídico precedente, la misma suerte ha de seguir esta impugnación del artículo 2 a), con remisión a lo entonces razonado. Tampoco se considera inconstitucional la alusión de este precepto a ‘los intereses del país’, en cuanto esta expresión permite ser interpretada como referida a la Comunidad Autónoma, en cuanto entidad territorial no dotada de subjetividad internacional, cuyos intereses en su proyección exterior estarán ligados, como queda dicho, al desempeño de sus competencias. Cumple advertir en este sentido que el enunciado del artículo 2 a) de la Ley 16/2014, que define la ‘acción exterior de Cataluña’, ha de entenderse referido en todo caso a acciones con proyección exterior que se deriven directamente de las competencias de la Generalitat de Cataluña (art. 193.2 EAC) y

respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales ex artículo 149.1.3 CE (art. 193.1 EAC; SSTC 165/1994, FJ 5; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FJ 4, por todas). Así interpretado, el artículo 2 a) de la Ley 16/2014 no es inconstitucional».

4. Finalmente, a efectos de completar el canon de enjuiciamiento son procedentes dos precisiones adicionales.

En primer lugar, y puesto que la Generalitat de Cataluña ha entendido que los preceptos impugnados responden también a su potestad para organizar su propia Administración, procede recordar, siquiera brevemente, nuestra doctrina al respecto.

La «potestad de autoorganización» de la Comunidad Autónoma (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la Comunidad Autónoma puede «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado.

En segundo lugar, no procede tener en cuenta las alegaciones del Abogado del Estado que sugiere que las normas impugnadas han de ser enjuiciadas atendido el contexto en que han sido adoptadas. Marco que entiende en relación con la creación de unas «estructuras de Estado», en el seno de un «autodenominado proceso de transición nacional» para la «eventual independencia de Cataluña» y, en concreto, con una finalidad muy precisa, que es la utilización de esta estructura administrativa para difundir el proceso soberanista o secesionista en el ámbito internacional.

En términos de la STC 120/2012, de 4 de junio, FJ 8, «no es misión de este Tribunal Constitucional, a la hora de resolver controversias de naturaleza competencial, ‘llevar a cabo declaraciones interpretativas sobre la existencia y significado de supuestos implícitos en las normas y sobre sus presuntas consecuencias’ (SSTC 67/1983, de 22 de julio, FJ 3; 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 76/1991, de 11 de abril, FJ 2; 118/1998, de 4 de junio, FJ 7; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 21). Por el contrario, hemos exigido ‘la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa *vindicatio potestatis* por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos, cautelares, virtuales o hipotéticos’ (SSTC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2; y, en semejantes términos, 101/1995, de 22 de junio, FJ 6)».

Por ello, y sin ignorar esa realidad jurídico-política, desde el enjuiciamiento constitucional que al Tribunal le corresponde, tales consideraciones no pueden ser tenidas en cuenta. Las referencias al contexto político en el que se adoptaron las disposiciones que impugna son legítimas desde la posición procesal que ostenta el Abogado del Estado en el conflicto planteado, pero pretender analizar o inferir los verdaderos motivos del modelo organizativo que aquí se discute es llevar el debate al campo de las «intencionalidades políticas». En un proceso de estas características, en el que lo que se ventila es la infracción competencial que se denuncia, las disposiciones impugnadas deben ser interpretadas y enjuiciadas en atención a su propio sentido y tenor literal, en lo que tienen de atribución de competencias o de vulneración de las ajenas, no a partir de la concreta política que, con esta organización, pretenda materializarse o el contexto político que la demanda trae a colación «en relación con el denominado proceso de desconexión del Estado, iniciado por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña» [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A)].

5. Partiendo de lo anterior, es preciso entrar en el examen de cada uno de los preceptos impugnados, a fin de determinar si su contenido incide de forma directa en la

competencia estatal del artículo 149.1.3 CE o, por el contrario, se ajusta a las competencias autonómicas sobre las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y sobre la acción exterior de la Generalitat contenidas en los capítulos II y III del título V del Estatuto, en el sentido en el que tales competencias han sido entendidas por la doctrina constitucional, especialmente en la STC 228/2016.

Comenzaremos por el artículo 1.1 del Decreto 2/2016 que establece que «se crea el Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia», del que se impugna solamente el inciso «Asuntos Exteriores».

El Decreto 2/2016 es, indiscutiblemente, manifestación del ejercicio de la potestad de autoorganización que corresponde a la Generalitat, por lo que no cabe cuestionarlo desde ese punto de vista. Ahora bien, que responda a dicha potestad aplicada al específico plano de la acción exterior autonómica, no significa que su ejercicio no esté sometido a límites. Señaladamente, en lo que ahora importa, aquellos que derivan del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y en particular de la reserva competencial que, a favor del Estado se contiene en el artículo 149.1.3 CE. Eso determina que «allí donde las Comunidades Autónomas sean titulares de competencias exclusivas es constitucional la actividad internacional (proyección exterior) siempre que no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, ni se enerve el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado» [STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b)]. Consecuencia de dicha reserva competencial es que la dirección y puesta en ejecución de la política exterior corresponde en exclusiva a las autoridades estatales. La competencia estatal «no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal» (STC 31/2010, FJ 73; en parecidos términos, FJ 125). La acción exterior que corresponda a las Comunidades Autónomas es una manifestación más del ejercicio de la competencia correspondiente y, por tanto, no puede ser entendida extramuros del sistema de distribución competencial previsto en el bloque de constitucionalidad. Resulta entonces que la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.3 CE y el alcance otorgado a la función constitucional de dirección de la política exterior supone una limitación a la acción exterior de las Comunidades Autónomas y, cabe añadir, a la configuración de sus estructuras organizativas encargadas de la realización de esa acción exterior. Esa limitación implica que la competencia estatal no puede verse perturbada en su ejercicio por las decisiones que adopten las Comunidades Autónomas. En efecto, uno de los límites de las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas es que no incidan en la política exterior del Estado [STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4 c)], de modo que la acción exterior autonómica en modo alguno puede entenderse en un sentido que suponga interferir o condicionar la dirección de la política exterior del Estado, que corresponde al Gobierno de la Nación, en los términos que ha precisado este Tribunal (por todas, STC 85/2016, FJ 4).

Como recuerda la STC 128/2016, FJ 9 B) a) «en nuestro Estado compuesto, las competencias ajenas pueden ser vulneradas o invadidas tanto por vaciamiento o menoscabo, como por ‘perturbación’ (por todas, STC 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 6)». En el presente caso se produce esa perturbación, entendida como una afectación negativa del ámbito competencial reservado al Estado, cuyas competencias quedarían aquí, cuando menos perturbadas y en entredicho, por obra de una norma que configura un órgano administrativo para el potencial ejercicio de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma. La incorporación de la expresión «Asuntos Exteriores» en la denominación del departamento autonómico entronca con la concepción de la política exterior como «acción política del Gobierno en el exterior» (STC 85/2016, FJ 4). Esa expresión incide así en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, en cuanto que con ella se pretende el reconocimiento de un ámbito de competencias de la Generalitat que no se corresponde con las definidas en el título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña ni en la legislación autonómica que las desarrolla. Es significativo que ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña ni la Ley 16/2014, normas que fijan el marco sustantivo a cuya realización se dirige la estructura administrativa que crean los decretos

parcialmente impugnados, hacen uso de la expresión «Asuntos Exteriores». Se suscitan así dudas en un aspecto relativo, por tanto, a la política exterior del Estado y a las capacidades y límites de proyección internacional de la Generalitat de Cataluña, pues se induce a confusión sobre la naturaleza del órgano y sus atribuciones, con el consiguiente perjuicio a las relaciones con otros sujetos de derecho internacional que no corresponden a la Generalitat de Cataluña sino al Estado.

La utilización de esta denominación, en la medida en que el uso de los términos «Asuntos Exteriores» hace que se reproduzca miméticamente la del órgano del Estado, es, en sí misma, susceptible de perturbar la competencia exclusiva estatal, dando lugar a supuestos que, como los que constan en autos, producen una confusión generadora de interferencia en la dirección y ejecución de la política exterior española, competencia exclusiva del Estado y cuya dirección está constitucionalmente encomendada al Gobierno. Se usa una expresión asociada tradicionalmente a la política exterior del Estado, único sujeto de derecho internacional, de la que se pretende derivar una imagen de bilateralidad y de apariencia de subjetividad internacional. Sin embargo, como recuerda la STC 85/2016, FJ 4, solo el Estado puede relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional, conforme a la competencia exclusiva que ostenta ex artículo 149.1.3 CE. Los entes territoriales dotados de autonomía política no son sujetos de Derecho internacional y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127, por todas). En el Derecho internacional, la Comunidad Autónoma no puede ser sujeto internacional, de modo que en cuanto entidad territorial no dotada de subjetividad internacional, sus intereses en su proyección exterior están ligados al desempeño de sus competencias, y respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (artículo 193 EAC).

Cualquier referencia a la acción exterior de Cataluña ha de ser entendida en el sentido que le otorgó la STC 228/2016, FJ 4, al analizar los artículos 1 y 8 de la Ley 16/2014. Esto es, se trata de acciones con proyección exterior que se deriven directamente de las competencias de la Generalitat de Cataluña (art. 193.2 EAC) y que no perturben o interfieran en la competencia estatal artículo 149.1.3 CE (art. 193.1 EAC; SSTC 165/1994, FJ 5; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FJ 4, entre otras). Por tanto, la actuación de la Comunidad Autónoma, al denominar a uno de sus departamentos con los términos «Asuntos Exteriores», no se ajusta a los anteriores criterios y excede de las competencias que el Estatuto de Autonomía otorga a la Generalitat en materia de «acción exterior» de Cataluña en el artículo 193 EAC, tal como han sido entendidas en la doctrina constitucional (STC 228/2016, por todas), vulnerando el artículo 149.1.3 CE, así como el citado precepto estatutario, que incluye como límite expreso «el respeto de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales».

La pretensión de la Comunidad Autónoma, además de afectar al orden competencial en los términos que ya se han expuesto, carece de precedente en el Derecho comparado, pues en Estados de estructura territorial semejante a la nuestra e incluso más compleja se evita la coincidencia con la denominación del órgano estatal responsable de los asuntos exteriores. Esta práctica, además de respetar la debida lealtad constitucional, pone de relieve la necesidad de un entendimiento de este concreto ámbito en un sentido que no sea perturbador de las competencias estatales.

Consecuentemente es inconstitucional y nulo el inciso «Asuntos Exteriores» del artículo 1.1 del Decreto 2/2016. Igualmente, pese a que no han sido impugnados por el Abogado del Estado, lo son ese mismo inciso «Asuntos Exteriores» en la denominación del departamento del artículo 2.1 y en el primer inciso del artículo 3.3, dado que existe la conexión o consecuencia que para extender la declaración de nulidad exige el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), pues la vulneración competencial declarada concurre también aquí.

6. Procede ahora examinar las dos funciones a las que hace referencia el artículo 3.3 del Decreto 2/2016 en sus apartados primero y segundo.

El primero de ellos, al determinar el ámbito de competencia de los departamentos en que se estructura la Administración de la Generalitat, atribuye al departamento

correspondiente el ejercicio de las atribuciones propias de la Administración en el ámbito de «la coordinación de la acción exterior». Esta previsión no es sino trasunto de las funciones que, según el artículo 8 de la Ley 16/2014, corresponden «al departamento o departamentos con competencias en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea», en particular la del artículo 8.1 c) «Dirigir y coordinar la actuación en estos ámbitos de la Administración de la Generalitat y de los entes, organismos o entidades dependientes de dicha administración o vinculados a la misma».

Conforme a lo anterior esta impugnación ha de ser desestimada. Debemos atender a la doctrina de la STC 228/2016, FJ 4, sentada al enjuiciar la inconstitucionalidad del último inciso del párrafo primero del artículo 1.1 de la Ley 16/2014: «bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno», en relación con el artículo 7.1, que precisa que dicho Gobierno es el de la Generalitat («El Gobierno, a través del departamento competente en materia de acción exterior, dirige, ejecuta y coordina la acción exterior de la Generalitat para la proyección exterior de Cataluña y la promoción de sus intereses, en el marco de las directrices generales de la acción de gobierno establecidas por el presidente de la Generalitat»). Así en la STC 228/2016, FJ 4, precisamos que «el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno de la Generalitat, no impide el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior. Interpretados en estos términos, el último inciso del párrafo primero del artículo 1.1 y el artículo 7.1 de la Ley 16/2014 no merecen reproche de inconstitucionalidad, y así se dispondrá en el fallo».

Consecuentemente, el artículo 3.3.1 ha de ser interpretado en el mismo sentido, interpretación que se llevará al fallo.

En cuanto al artículo 3.3.2 la función relativa a «las relaciones exteriores y actuación de la Generalitat ante las instituciones de la Unión Europea» se corresponde con la del artículo 8.1 a) de la Ley 16/2014 («Dirigir e impulsar las políticas y actuaciones del Gobierno en relación con la Unión Europea y en el ámbito de las relaciones exteriores»). La impugnación del artículo 8 de la Ley 16/2014 fue desestimada en el fundamento jurídico 8 de la STC 228/2016 en términos que ya se han reproducido. Dada la identidad entre ambas normas, la remisión a aquella Sentencia permite ahora desestimar la tacha que se formula al artículo 3.3.2.

7. Nuestro examen se refiere, por último, a los artículos 1.1 b) y 20 del Decreto 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia.

El artículo 1.1 b) prescribe que, en la estructura del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, se incluye la «Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea». En la medida en que la denominación del órgano incluye la expresión «Asuntos Exteriores» resulta ser contraria al orden constitucional de distribución de competencias por las mismas razones que ya hemos enunciado en el fundamento jurídico 5. Por tanto, ese inciso es inconstitucional y nulo y lo mismo sucede en el artículo 20.1, debiendo aquí detenerse nuestro examen en relación con dicho apartado por las razones de las que se ha dejado constancia en el fundamento jurídico 2. También lo es, por conexión o consecuencia ex artículo 39.1 LOTC, el empleo de la misma para referirse al departamento tanto en el título del Decreto 45/2016 como en sus artículos 1.1, 1.2 y 1.3; disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta y séptima; disposición transitoria primera y disposición final primera, así como también su utilización en la mención a la Secretaría General en cuestión que contiene el mencionado Decreto 45/2016 en los artículos 1.2 a) y 1.3 a) y en el título de su artículo 20.

Finalmente se impugna el artículo 20.2, que crea el Servicio de Gestión y Seguimiento de las Relaciones Exteriores adscrito a la Dirección General de Relaciones Exteriores, y determina sus funciones. Dicha impugnación, que se formula en términos genéricos, ha de ser desestimada atendiendo una vez más a la doctrina de la STC 228/2016 según la cual la Generalitat puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia y para la promoción de sus intereses, con respeto siempre a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126).

Conforme señala la STC 85/2016, el principio de unidad de acción en el exterior, que consagra el artículo 3.2 a) de la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, «parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas y otros sujetos distintos del Estado pueden actuar en el exterior pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno que deben ser preservados ... Si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, máxime en un Estado compuesto como es el nuestro, ello es aplicable, incluso con mayor intensidad, en el ámbito de la acción exterior del Estado, en el que se ha de combinar la competencia exclusiva que el mismo ostenta en materia de relaciones internacionales artículo 149.1.3 CE (que, entre otras cosas, se reitera, conlleva que solo el Estado pueda relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional) con la existencia, que hemos reconocido, de una multiplicidad de sujetos habilitados para realizar, en el ejercicio de sus competencias, actuaciones con proyección internacional» (STC 85/2016, FJ 4).

En particular por lo que hace a la mención de la demanda a la función de la letra a) («Gestionar la interlocución ordinaria con la Administración General del Estado de los asuntos relacionados con los asuntos exteriores»), de la que se hace derivar la consideración de la acción exterior de la Generalitat sin vinculación alguna a la necesaria coordinación con el Estado, debemos recordar que la «ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado sobre política exterior del artículo 149.1.3 CE no determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que, como recuerda la STC 31/2010, FJ 73, 'la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales'» (STC 228/2016, FJ 4), «ni puede impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales exclusivas en materia de relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE)» (STC 226/2016, FJ 6).

8. Realizado nuestro enjuiciamiento en los términos que se han expuesto no procede ya pronunciarse sobre el incidente de ejecución planteado por el Abogado del Estado respecto a la providencia de 16 de febrero de 2016 que admitió a trámite el conflicto.

Lo que se solicitaba era que declarásemos la nulidad 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 Generalitat 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, en la medida en que contravendrían la decisión inicial de suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos objeto de este proceso.

Al respecto hay que advertir, en primer lugar que la inicial suspensión derivada de la providencia de 16 de febrero de 2016 se ha visto luego modificada. Este Tribunal en el ATC 130/2016, de 21 de junio, acordó mantener la suspensión de los incisos «Asuntos Exteriores» de los artículos 1.1 y 3.3 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 Generalitat de Cataluña y de los incisos «Asuntos Exteriores» de los artículos 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 y levantar la suspensión del artículo 3.3.1 y 3.3.2 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 Generalitat de Cataluña y de los artículos 1.1 b) –salvo en los incisos «Asuntos Exteriores»– y 20 del Decreto 45/2016, salvo en los incisos «Asuntos Exteriores».

Por otra parte, el Decreto 212/2016 se aprueba como consecuencia de la suspensión de los preceptos impugnados en el presente proceso, según se expone en su preámbulo, de manera que es una regulación nacida con vocación transitoria y vinculada a la medida cautelar, pues su vigencia se mantiene en tanto se mantenga la suspensión. Dicho Decreto 212/2016 añade una disposición transitoria cuarta en el Decreto 2/2016 que modifica 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, modificación que limita su vigencia al período

en que el Tribunal Constitucional mantenga la suspensión de los preceptos impugnados de dicho Decreto 2/2016. 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 al citado Departamento.

Todo lo anterior determina que no proceda ahora pronunciamiento alguno al respecto en cuanto que el incidente se vinculaba a una concreta decisión cautelar, que se ha visto modificada en el curso del proceso y que ha dejado de ser, en este momento, efectiva, al haberse ya resuelto sobre el fondo del asunto en la presente Sentencia.

### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia, y declarar que es contraria al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucional y nula:

a) la denominación «Asuntos Exteriores» de los artículos 1.1, 2.1 y 3.3 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 Generalitat de Cataluña,

b) La denominación «Asuntos Exteriores» del título del Decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, y del título de su artículo 20, así como de los artículos 1.1, 1.1 b), 1.2, 1.2 a), 1.3, 1.3 a) y 20.1 y las disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta y séptima; disposición transitoria primera y disposición final primera.

2.º Declarar que el artículo 3.3.1 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 Generalitat de Cataluña, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia número 672-2016*

Con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros de Pleno, en la que se funda la Sentencia, aunque he votado en favor del fallo, manifiesto mi discrepancia con una parte de su fundamentación jurídica y formulo este Voto concurrente por las razones que a continuación se exponen.

En el presente conflicto positivo de competencias se han impugnado diversos preceptos 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 Generalitat de Cataluña; y del Decreto de la Generalitat de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia, que suponen un desarrollo de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, cuya constitucionalidad fue objeto de análisis en la STC 228/2016, de 22 de diciembre. En esta Sentencia formulé un Voto particular concurrente y el objeto del Voto que ahora formulo es remitirme a él con el fin de –en aras de la coherencia– reiterar mi posición en relación con aspectos que considero clave de la distribución competencial en materia de acción exterior y, especialmente, en cuanto a las excesivas precauciones que alcanzo a apreciar en la posición de este Tribunal respecto de la posibilidad del uso de expresiones tradicionalmente asociadas a la materia de acción exterior por parte de las Comunidades Autónomas. Con el fin de ajustar la reiteración de mi Voto concurrente a las circunstancias del presente fallo, formulo a continuación algunas consideraciones adicionales.

En el presente caso, la cuestión sometida a análisis de constitucionalidad también tenía un alto grado de nominalismo en la medida en que lo controvertido era la posibilidad de que la Generalitat de Cataluña utilizara la expresión «asuntos exteriores» en la denominación de una de sus Consejerías. La opinión mantenida por el Tribunal de manera unánime ha sido que es inconstitucional ese uso. En la deliberación sostuve que es procedente la interpretación de que cuando se hace referencia en las normas impugnadas a la expresión «asuntos exteriores» hay que entender dicha expresión en los términos mediante los que el Tribunal de manera inequívoca ha circunscrito la acción exterior de las Comunidades Autónomas. En este caso para la Comunidad Autónoma de Cataluña sus «asuntos exteriores» quedarían constituidos por aquellos que se refieren al ejercicio, con proyección externa, de las competencias que le son propias. De hecho, en la práctica internacional representada por la actividad de la Unión Europea en materia de gobernanza local y regional, el término asuntos exteriores comprende determinadas cuestiones que quedan dentro del marco estricto de las relaciones internacionales que son competencia del Estado, pero también otras relacionadas con las competencias materiales propias de las Comunidades Autónomas. Así, cabe mencionar que el Comité de las Regiones de la Unión Europea cuenta con una «Comisión de ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales y exteriores» (CIVEX), constituida por órganos sin subjetividad internacional propia, respecto de cuya labor se proyecta la denominación «asuntos institucionales y exteriores».

Con esa premisa, defendí en la deliberación que la eventual inconstitucionalidad del uso del término «asuntos exteriores» no derivaba de que suponía el menoscabo objetivo o vaciamiento de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. Este menoscabo se producirá solo si a la hora de ejecutar o desarrollar normativamente las competencias autonómicas con proyección exterior se invade el espacio reservado a la coordinación, dirección, desarrollo, establecimiento, y demás aspectos de las relaciones internacionales del Estado. Sostuve que, en todo caso, su inconstitucionalidad se deriva de que la utilización de una denominación identificada exactamente en España con el ejercicio de las competencias en esta materia por parte del Estado supone potencialmente una perturbación en el ejercicio de su competencia, entendida como una afectación negativa del ámbito competencial que le corresponde. Creo que en la argumentación de la Sentencia mi idea fundamental de que es la perturbación de la competencia y no su vaciamiento lo esencial para sustentar la inconstitucionalidad del uso de la denominación de «asuntos exteriores» no aparece reflejada con la suficiente nitidez –aunque reconozco que está presente, y por ello he votado a favor del fallo– y que hubiera sido oportuna una aclaración en los términos que propongo en este Voto concurrente, máxime cuando la denominación de la Consejería sobre cuya inconstitucionalidad se pronuncia el Tribunal ha sido modificada con anterioridad a la Sentencia.

Madrid, a veintiuno de junio de dos mil diecisiete.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.