

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

910 *Pleno. Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1442-2015. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Competencias sobre relaciones internacionales: nulidad de los preceptos legales que no vinculan la acción exterior de la Generalitat al ejercicio de las competencias autonómicas; interpretación conforme con la Constitución de las expresiones «actor internacional activo» y «actor internacional comprometido, solidario y responsable» y la regulación de los convenios y acuerdos de colaboración internacional (STC 31/2010). Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Han comparecido y formulado alegaciones la Abogada de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 11 de marzo 2015, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Los motivos del recurso son los que se recogen a continuación.

El Abogado del Estado fundamenta el recurso en la vulneración del sistema de distribución competencial. Con carácter general, denuncia que la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014 invade la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales reconocida en el art. 149.1.3 CE, en relación con los arts. 63, 93 a 96 y 97 del mismo texto constitucional. La Ley 16/2014 vulnera los citados preceptos de forma directa. Lo hace también de forma mediata, en la medida en que infringe las previsiones de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. Asimismo vulnera los arts. 184 a 192 y 193 y siguientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), sobre las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior de la Generalitat.

La Abogacía del Estado expone la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, recogida

últimamente en la STC 46/2015, de 5 de marzo. Resume la regulación estatal en esta materia refiriéndose a la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, dictada en ejercicio de la facultad estatal para establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas. En concreto, invoca los arts. 1.2 b), 3, 5 y 11, que definen la acción exterior del Estado, enumeran sus principios rectores, establecen que las Comunidades Autónomas mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de sus actuaciones con proyección exterior para que éste pueda informar y, en su caso, formular recomendaciones y concretan las actividades que las Comunidades Autónomas pueden realizar en el exterior, en el marco de sus competencias, adecuándose a la planificación de la acción exterior que realiza el Estado.

Asimismo invoca la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, complementaria de la Ley 2/2014, que regula los acuerdos internacionales que pueden celebrar las Comunidades Autónomas y los requisitos de coordinación necesarios con el Estado. Recuerda, en fin, la doctrina sentada en la STC 31/2010 sobre las competencias de la Generalitat recogidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de relaciones con la Unión Europea y acción exterior.

A continuación, el Abogado del Estado se refiere al informe del Consejo de Estado, favorable a la interposición del recurso. Realiza dos consideraciones generales que afectan a la totalidad de la Ley 16/2014. En primer lugar, la Ley emplea conceptos muy difusos, distintos de los manejados en la legislación estatal y en el Derecho internacional (tales como «actores» en lugar de «sujetos») con la aparente finalidad de justificar sus contenidos y eludir la aplicación del Derecho estatal e internacional. En segundo lugar, la Ley 16/2014 omite mencionar las competencias de coordinación y los principios rectores de la acción exterior del Estado recogidos en la Ley estatal 2/2014, que la Generalitat no ha impugnado; esto revelaría que se ha dictado sin consideración a las competencias del Estado en esta materia.

Las concretas denuncias de inconstitucionalidad que formula respecto de los preceptos impugnados son las siguientes:

Artículo 1: El Abogado del Estado afirma que este precepto configura a Cataluña como un sujeto de Derecho internacional que pretende actuar en el exterior al margen de las competencias de la Generalitat. Para apoyar esta conclusión destaca la distinción que realiza el art. 1.1 de la Ley –en su frase primera y en el apartado c)– entre «acción exterior de Cataluña» y «relaciones de la Generalitat con la Unión Europea». Afirma que se segrega la acción exterior de Cataluña en la actuación de la «Generalitat»; la distinción sería trascendente pues, mientras que no existe objeción alguna a la acción de la Generalitat en el ámbito de la Unión Europea, la atribución a Cataluña de una acción exterior «indiscriminada, difusa e ilimitada» y «desvinculada de sus competencias» no es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional. Esta tacha atañe a todo el articulado impugnado de la Ley, destacándose que el Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a la «acción exterior de la Generalitat», no de Cataluña.

Afirma también que los apartados a) y b) del art. 1.1, al referirse a «la máxima proyección exterior de Cataluña» y al «posicionamiento de Cataluña en el exterior como actor internacional», sin vinculación a título competencial alguno, confirman lo dicho. Añade que resulta especialmente contraria a la Constitución la calificación de Cataluña como «actor internacional» que hace el art.1.1 b), en cuanto proclama la subjetividad internacional de Cataluña equiparándola a un Estado.

El recurso cuestiona asimismo el art. 1.1 en cuanto alude a la dirección, coordinación y orientación del Gobierno (obviamente del de la Generalitat, lo que se deduce claramente del contexto de la ley, en especial de su artículo 7). Al no mencionarse la coordinación que corresponde al Gobierno de la Nación en este ámbito –a diferencia de lo que ocurre en el art. 193 EAC, que deja a salvo la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales– se prescinde de las competencias estatales.

Los apartados 2 y 3 del artículo 1 se consideran inconstitucionales por los mismos motivos, en cuanto pretenden regular la acción exterior de Cataluña (no de la Generalitat

de Cataluña) como actor internacional, sin tener en cuenta la competencia del Estado en la materia y menoscabando su *ius legationis*.

Artículo 2: El recurso afirma que las tachas de inconstitucionalidad formuladas al artículo 1 son trasladables al artículo 2, que lleva como epígrafe «Definiciones». Especialmente a su apartado a), en cuanto se refiere a «la proyección exterior de Cataluña fuera del ámbito de la Unión Europea» y, en el párrafo segundo, al inciso «los intereses del país». Todo ello evidencia la atribución de subjetividad internacional a Cataluña.

Sostiene asimismo la Abogacía del Estado que la definición de los «acuerdos de colaboración» del artículo 2 d) contraviene los arts. 2 c) y 53 y siguientes de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, así como el art. 195 EAC. Esta ley estatal define los acuerdos de colaboración como acuerdos internacionales no normativos que contienen declaraciones de intenciones o compromisos de actuación políticos, técnicos o logísticos sin ser fuente de obligaciones internacionales; el artículo 2 d) impugnado los define por su parte como acuerdos sin efectos jurídicos de Derecho internacional, que solo imponen obligaciones jurídicas a las partes que los otorgan.

Afirma también que son inconstitucionales los apartados e) y f) del artículo 2, que definen las «Delegaciones del Gobierno en el exterior» y la «Delegación del Gobierno ante la Unión Europea»; exceden del ámbito competencial de Cataluña y pretenden dotarla de aparente subjetividad internacional, especialmente en el caso de las Delegaciones en el exterior, a las que se atribuye la defensa de la «proyección internacional del país».

Recorre igualmente el término «diplomacia» [apartados i), j), k) y l) del artículo 2] porque invade la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales, pues alude a las relaciones diplomáticas entre Estados.

Artículo 3: Sostiene la Abogacía del Estado que este precepto, relativo a los principios rectores de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea, incluye principios de política exterior propios del Estado. Especialmente comprueba la extralimitación competencial en el apartado e), que se refiere al «reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos» y puede interferir con la política exterior del Estado. También cuestiona el apartado h), en cuanto alude a la «búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado y con las demás Administraciones públicas», en términos de absoluta igualdad con el Estado y desconociendo su función coordinadora. Además, el precepto se refiere «a los principios rectores de las políticas públicas establecidos por el Estatuto», sin mencionar la Constitución ni la Ley de acción exterior del Estado; lo que acredita que no se asume que la acción exterior de las instituciones catalanas debe coordinarse con la actuación exterior estatal, con prevalencia de esta última en caso de conflicto, como dispone el art. 2.2 b) de la Ley estatal de acción exterior.

Artículo 4: Afirma su inconstitucionalidad por remisión a los razonamientos anteriores; en particular se impugnan sus apartados a) y b), en cuanto se refieren a la acción exterior de Cataluña.

Artículo 5: Se impugna en cuanto, al referirse a las funciones del Parlamento de Cataluña como actor de la acción exterior, en el apartado a) menciona el control de la «acción exterior de la Generalitat», en el apartado c) «el plan estratégico de acción exterior» y en el apartado e) las «relaciones bilaterales con otros parlamentos». Especialmente, considera que excede de las competencias autonómicas el apartado h), que atribuye al Parlamento catalán «ejercer la función de control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos de la Unión Europea», mientras que el art. 188 EAC dispone que el Parlamento «participará» en los procedimientos de control, ya que solo el Estado Español es miembro de la Unión Europea y solo a él le corresponde ejercer el control del citado principio.

Artículo 6: Se considera inconstitucional en la medida en que, de manera indiscriminada, sin sujeción al principio de lealtad institucional ni comunicación al Gobierno

de la Nación, atribuye a la Presidencia de la Generalitat la función de «mantener relaciones con las autoridades del ámbito internacional».

Artículo 7: Este precepto confirma que la mención al «Gobierno» que hace el art. 1.1 de la Ley 16/2014 es al Gobierno de la Generalitat, lo que conlleva la inconstitucionalidad de todo el precepto, conforme a lo antes razonado. Especial reproche merece el apartado e), que atribuye al Gobierno de la Generalitat la función de aprobar acuerdos de colaboración, por los motivos ya expuestos en la impugnación del artículo 2 d).

Artículos 8 y 9: Se afirma su inconstitucionalidad por conexión, en cuanto que las funciones de la Administración y de las instituciones de la Generalitat a que se refieren se proyectan en un ámbito exterior.

Artículo 26: El recurso entiende que este precepto es inconstitucional en cuanto alude a las relaciones del Gobierno de la Generalitat «con gobiernos de otros territorios», dentro de un capítulo que no se refiere a las relaciones con la Unión Europea; lo que trasluce una concepción de la posición institucional de la Generalitat incompatible con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. Reproche especial merece el apartado e), que considera objetivo del Gobierno de la Generalitat establecer relaciones institucionales con el cuerpo consular presente en Cataluña y promover consulados de otros países para potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña. El precepto vulnera el art. 149.1.3 CE porque las relaciones consulares, conforme al Convenio de Viena de 1963, se desarrollan entre sujetos de Derecho internacional; esto es, entre Estados y organizaciones de Derecho internacional, en su caso.

Artículos 29 a 33: Se impugnan estos preceptos, ubicados dentro del título III de la Ley relativo a la «Representación de la Generalitat en el exterior». Aun partiendo de la doctrina recogida en la STC 165/1994, que avaló la constitucionalidad de las oficinas autonómicas en el ámbito de la Unión Europea para la defensa de los intereses autonómicos derivados de sus competencias, su redacción se considera «equivoca» y susceptible de dar lugar a la atribución de funciones muy similares a las propias del *ius legationis* que corresponde al Estado ex art. 149.1.3 CE (SSTC 165/1994, 31/2010 y 80/2012). De manera específica cuestiona la expresión «intereses reales del país» del artículo 29.3, así como la de «el conjunto de los intereses de Cataluña y la proyección internacional del país» del artículo 31.

Al respecto el Abogado del Estado invoca el art. 12 de la Ley estatal de acción exterior, que exige la observancia de una serie de requisitos y mecanismos de coordinación para que las Comunidades Autónomas puedan abrir oficinas para su promoción exterior que la Ley recurrida desconoce. En definitiva, concluye que los arts. 29 a 33 incurrir en inconstitucionalidad inmediata, dada la falta de competencia autonómica para establecer órganos permanentes de representación ante sujetos internacionales, y en inconstitucionalidad mediata, al vulnerar la Ley estatal de acción exterior.

Artículos 34 a 38: Por último, impugna el Abogado del Estado estos preceptos incluidos en el título IV de la Ley sobre «Relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con la sociedad civil en materia de acción exterior». Aun afirmando que, en especial los cuatro primeros, tienen carácter programático, denuncia que en todos ellos se vinculan las actuaciones a la acción exterior de la Generalitat (arts. 34.2, 35.1, rúbrica del 36, 37.2 y 38) en el marco de la diplomacia pública, con especial relevancia en el artículo 37.3. Considera pieza clave el artículo 38 en la medida en que dice que el Gobierno de la Generalitat «dirige y coordina las actividades de diplomacia pública que lleva a cabo la Administración de la Generalitat para garantizar la adecuación y coherencia de dichas actividades con el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea». Afirma que las definiciones de «diplomacia pública, privada económica y deportiva» del art. 2 adquieren así un sentido claramente inconstitucional al atribuir a la Generalitat unas funciones que solo corresponden al Estado.

2. Mediante providencia de 14 de abril de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se acordó asimismo tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (11 de marzo de 2015) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Ordena la comunicación de la suspensión a los Presidentes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat».

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de abril de 2015, la Vicepresidenta Primera y Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Otro tanto hizo el Vicepresidente del Senado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal en la misma fecha.

4. Con fecha 7 de mayo de 2015 tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito de la Abogada de la Generalitat de Cataluña por el que comparece en la representación que ostenta y formula alegaciones, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea. Mediante otrosí solicitó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Como consideración previa, la Abogada de la Generalitat manifiesta que la impugnación de una ley autonómica no puede fundamentarse ni en una interpretación ajena al texto legal ni en la mera ausencia de cita expresa de las competencias estatales. Sin embargo, es justamente esto lo que sucede en este caso, pues el recurso no se basa en el tenor de los preceptos impugnados, sino en la interpretación que el recurrente hace de los mismos. Esa interpretación sería artificiosa y forzada y obvia la exposición de motivos de la Ley 16/2014, que se remite a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre la acción exterior de la Generalitat, declaradas constitucionales por la STC 31/2010.

La interpretación que hace el Abogado del Estado es ajena al texto legal en varios sentidos. De una parte, en cuanto el recurso insiste en que la Ley 16/2014 utiliza determinados términos con la voluntad de «eludir los límites» de la acción exterior de la Generalitat; olvida así la Abogacía del Estado que el juicio de inconstitucionalidad debe verificarse al margen del *nomen iuris*. De otra parte, en cuanto el recurso deduce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la ausencia en los mismos de referencias expresas a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales o las leyes estatales en la materia, como la Ley 2/2014, de acción exterior del Estado, y la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, a pesar de que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de la reproducción en leyes autonómicas de la normativa estatal cuando no se dispone de título competencial habilitante y la reiteración no es necesaria para hacer inteligible la norma (entre otras, STC 47/2004, FJ 8). Por último, afirma que tampoco es consistente apoyar la inconstitucionalidad de la Ley 16/2014 en el hecho de que la Generalitat no haya impugnado la Ley estatal 2/2014; Cataluña no cuestiona, en contra de lo que mantiene el

recurso, la facultad del Estado de dirigir la política exterior y de establecer mecanismos de coordinación en este ámbito.

A continuación, la Abogada de la Generalitat explica que sus alegaciones se dividen en dos bloques. El primero, dirigido a argumentar que de la Ley 16/2014 no se deriva el reconocimiento de Cataluña como sujeto de Derecho internacional, sino solo el legítimo ejercicio por una Comunidad Autónoma de una acción exterior conforme a su Estatuto de Autonomía y a la doctrina del Tribunal Constitucional. Y el segundo, en el que se da respuesta a las alegaciones concretas relativas a los preceptos impugnados.

Previamente a su análisis, no obstante, la Abogada de la Generalitat precisa que el parámetro de constitucionalidad a tener en cuenta está integrado por el art. 149.1.3 CE y los capítulos II y III del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la doctrina del Tribunal Constitucional; pero no por la Ley estatal 2/2014, que invoca el Abogado del Estado para formular sus tachas de inconstitucionalidad mediata, pues ni estamos en un ámbito de competencia estatal básica, ni existe en ningún caso contradicción entre la ley estatal y la ley autonómica.

Expone a continuación la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.3 CE a partir de las SSTC 165/1994, 80/2012, 198/2013 y 46/2015 de las que resultaría que las actividades con relevancia exterior de las Comunidades Autónomas son constitucionales si son necesarias o convenientes para el ejercicio de una competencia autonómica. No pueden sin embargo incluirse en lo que se ha considerado como relaciones internacionales en sentido estricto y no perturban ni condicionan la política exterior del Estado el cual puede establecer medidas que regulen y coordinen esas actividades. Afirma que esta doctrina fue recogida en los arts. 193 a 200 EAC sobre acción exterior de la Generalitat, que fueron declarados constitucionales por la STC 31/2010, a pesar de lo cual el recurso contra la Ley 16/2014, que desarrolla tales artículos insiste en los mismos argumentos que había ya rechazado la STC 31/2010.

Entrando a desarrollar el primer bloque de alegaciones anunciado, en el que se trata de argumentar que la Ley 16/2014 no configura a Cataluña como sujeto de Derecho internacional, la Abogada de la Generalitat sostiene que los preceptos impugnados de la Ley 16/2014 (cita en particular los arts. 1, 2 y 4) se limitan a indicar que las actuaciones que las instituciones públicas y administraciones de Cataluña llevan a cabo en el exterior («acción exterior») deben tener por objeto la proyección y promoción de los intereses de Cataluña y el ejercicio de sus competencias. La Ley 16/2014 distingue entre actuaciones de proyección exterior cuyo principal objetivo es la promoción exterior de Cataluña en el plano cultural y económico y las que suponen ejercicio directo de competencias de la Generalitat. Solo en este segundo caso la ley reconoce la posición de Cataluña como actor, que no sujeto, de Derecho internacional. Los preceptos impugnados no reconocen a las instituciones catalanas capacidad para crear Derecho internacional o reclamar su cumplimiento ante instancias internacionales; sino que solo les reconocen capacidad para participar en el marco internacional. La actuación exterior de las Comunidades Autónomas es instrumental respecto del ejercicio de sus competencias pero, estando esas competencias interrelacionadas, sería absurdo pretender delimitar en cada caso qué concreta competencia legítima una actuación en el exterior; su ejercicio difuso y conjunto comporta el reconocimiento de una acción exterior cuyo objeto es la promoción de los intereses de Cataluña.

Ya la STC 31/2010 legitimó –afirma– la actuación exterior de la Generalitat para la promoción de sus intereses en el ámbito de la Unión Europea y no cabe ignorar que el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce esa promoción en otros ámbitos previstos en sus arts. 194, 195, 197 y 198; sin que la previsión expresa de «los intereses de Cataluña» haya merecido ningún reproche constitucional. Por ello, es erróneo impugnar los arts. 5 a 9 de la Ley 16/2014 por atribuir funciones a las instituciones catalanas no limitadas al ámbito de competencias de la Generalitat y también basar la inconstitucionalidad de estos preceptos en el hecho de no referirse expresamente a la función coordinadora del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales. Aunque los arts. 1 y 7 de la Ley 16/2014 se refieren a la función coordinadora del Gobierno de la Generalitat, ello es

conforme con los arts. 68 y 199 EAC y es compatible con las funciones del Estado en materia de relaciones internacionales que la Ley 16/2014 no niega ni impide. En particular, no las impide la enumeración de principios rectores de la acción exterior del art. 3 de la Ley 16/2014, ni cabe deducir de ella un desconocimiento de la competencia estatal de coordinación. En suma, los preceptos impugnados no definen a Cataluña como sujeto de Derecho internacional ni pretenden que ocupe el papel del Estado en la definición y dirección de la política internacional.

Examinando en concreto los artículos recurridos, la Abogada de la Generalitat rechaza la impugnación dirigida contra el art. 7.2 e) de la Ley 16/2014, relativo a la facultad del Gobierno (de la Generalitat) de aprobar la conclusión de acuerdos de colaboración con entes públicos de otros Estados o con organizaciones internacionales y contra la definición de esos acuerdos de colaboración del artículo 2 d). Sostiene que basta analizar esta definición de los acuerdos de colaboración para comprobar que sus elementos no se corresponden con los de los tratados internacionales que solo puede suscribir el Estado ex art. 149.1.3 CE; no producen efectos jurídicos de Derecho internacional ni generan obligaciones internacionales o responsabilidades al Estado español frente a otros Estados u organizaciones internacionales. Aunque la Ley 16/2014 no mencione los requisitos para la celebración de acuerdos internacionales no normativos regulados en la Ley estatal 25/2014, ello no es causa de inconstitucionalidad; la Ley 25/2014 no es ley básica y además los arts. 2 d) y 7 e) no niegan ni impiden su aplicación. La STC 31/2010, FJ 126, ya admitió la suscripción por la Generalitat de acuerdos de colaboración con proyección exterior.

Las alegaciones de la Abogada de la Generalitat rebaten a continuación el recurso contra los apartados e) y f) del art. 2 y contra los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014, que definen y regulan las delegaciones del Gobierno en el exterior y ante la Unión Europea. Niega que estos artículos excedan de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña por desvincular las funciones de las delegaciones y oficinas de las competencias autonómicas. Dice que el Estatuto de Autonomía de Cataluña tampoco contiene referencia expresa al ejercicio concreto de competencias autonómicas porque las actuaciones con proyección exterior de las Comunidades Autónomas se justifican en el conjunto de sus competencias y así lo reconocen la STC 31/2010 y, antes, la STC 165/1994, al avalar las oficinas de las Comunidades Autónomas ante las instituciones europeas para la defensa de intereses autonómicos.

Los arts. 2 e) y f) y 29 a 33 no invaden el *ius legationis* del Estado al definir las delegaciones y oficinas como órganos de representación institucional de la Generalitat. No supone que sean órganos de representación de un Estado en el exterior acreditados ante el Estado receptor; la Generalitat no es sujeto internacional, ni las delegaciones y oficinas tienen funciones de protección de los intereses de los nacionales y ni de negociación, ni inmunidades o privilegios. Tampoco contradicen los preceptos referidos la Ley estatal 2/2014, cuyo artículo 12 ya admite el establecimiento por las Comunidades Autónomas de oficinas para su promoción exterior con sujeción a unos requisitos que la Ley 16/2014 no recoge expresamente porque no le corresponde, pero tampoco los niega ni impide su cumplimiento.

La Abogada de la Generalitat rechaza también la inconstitucionalidad de las definiciones de «diplomacia pública» de los apartados i), j), k) y l) del art. 2 y de su regulación contenida en los arts. 34 a 38 de la Ley 16/2014. Dice que el recurso solo realiza una concreta alegación de inconstitucionalidad del artículo 38, pues admite el recurrente que los demás preceptos tienen un carácter programático. Señala que la diplomacia pública, en contra de lo que afirma el recurso, no se corresponde con el concepto de diplomacia propio del Derecho internacional, pues no se realiza por sujetos internacionales en su calidad de tales a través de órganos que actúan en su nombre. La diplomacia pública, explica, es un concepto nuevo que aparece por primera vez en un texto legal en la conocida como *Fullbright-Hays Act* de 1961; consiste en una estrategia de información dirigida a atraer la atención y orientar a la opinión pública internacional con objetivos tanto económicos, atrayendo inversiones o turismo, como culturales. Los objetivos de la diplomacia pública se

corresponden con competencias autonómicas, siendo esta diplomacia susceptible de ser utilizada también por el Estado y sin que interfiera en el ejercicio por éste de la diplomacia en sentido técnico, ni con su dirección de la política exterior. De hecho, las actividades de diplomacia pública en Cataluña, realizadas por entidades públicas y privadas, a veces en colaboración con el Estado, se llevan realizando desde hace más de treinta años, siendo ejemplos de ello el «Centre Unesco de Catalunya», el «Patronat Catalunya Mon-Consell de la Diplomacia Pública de Catalunya» o la «Casa Asia».

La Abogada de la Generalitat se opone igualmente a la inconstitucionalidad de los arts. 6 y 26 de la Ley 16/2014, sobre relaciones de su Presidente con las autoridades de ámbito internacional y objetivos de las relaciones de su Gobierno con otros gobiernos. Considera que las SSTC 165/1994 y 31/2010 no niegan que las Comunidades Autónomas puedan relacionarse con gobiernos de otros territorios para promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. Del artículo 26 no resulta la creación de obligaciones internacionales o que den lugar a responsabilidad del Estado. Este artículo desarrolla los arts. 193, 197 y 198 EAC, no impugnados en su día; la misma Ley estatal 2/2014, de acción y del servicio exterior del Estado, como evidencia su exposición de motivos, reconoce que las Comunidades Autónomas deben mantener relaciones en el exterior. El artículo 26.1 e) se refiere a las relaciones con el cuerpo consular presente en Cataluña, que se justifican en la actuación exterior de la Generalitat. No suponen ejercicio de funciones consulares ni conllevan que la Generalitat pueda sustituir al Gobierno estatal en la decisión sobre el establecimiento de relaciones consulares con otro Estado; así lo demuestra que el artículo 26 establezca como objetivo del Gobierno de la Generalitat el promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países sin atribuirle función decisoria alguna.

Por último, la Abogada de la Generalitat rebate la tacha de inconstitucionalidad formulada contra los arts. 5 h) y 7.2 c) de la Ley 16/2014.

En cuanto al artículo 5 h), que establece como función del Parlamento de Cataluña el control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos de la Unión Europea, la Abogada de la Generalitat, tras recordar la doctrina constitucional sobre participación de las Comunidades Autónomas en las políticas europeas (SSTC 252/1988 y 165/1994), destaca que los instrumentos de participación de la Generalitat en la Unión Europea se regulan en los arts. 185 a 188 EAC, que fueron declarados constitucionales por la STC 31/2010. Seguidamente, pone de manifiesto que el principio de subsidiariedad, previsto en el art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea y en su protocolo número 2, supone que solo se legitime la intervención de la Unión, en ámbitos en que su competencia no es exclusiva, cuando los Estados miembros no pueden alcanzar suficientemente los objetivos; así el protocolo número 2 prevé que los Parlamentos nacionales, que deben velar por el cumplimiento de tal principio, consulten a los Parlamentos regionales afectados. En España, este proceso de consultas se regula en el art. 6 de la Ley 8/1994, de regulación de la comisión mixta para la Unión Europea, introducido por la Ley 24/2009. Así, el art. 5 h) de la Ley 16/2014 se limita a recoger esa función de control que la legislación europea y española atribuyen a los Parlamentos autonómicos sin pretender modificar el sistema de control regulado por el legislador estatal como entendió ya la STC 31/2010 al interpretar el art. 188 EAC.

El artículo 7.2 c) enumera entre las funciones del Gobierno de la Generalitat la de participar en el nombramiento de los representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras y en la representación permanente del Estado ante la Unión Europea. Afirmar la Abogada de la Generalitat que de su redacción no resulta que se pretendan negar las facultades del Estado en la designación de los representantes, por lo que su impugnación solo busca obtener del Tribunal una interpretación innecesaria que debe ser rechazada conforme a lo declarado en la STC 31/2010.

5. El 8 de mayo de 2015 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña por el que se persona en el recurso en la representación que ostenta y solicita su desestimación. Mediante otrosí interesa el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Las alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña comienzan con una serie de consideraciones generales sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y la regulación sobre acción exterior y relaciones con la Unión Europea contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y validada en la STC 31/2010. Recuerda la doctrina constitucional sobre la competencia estatal citada (SSTC 165/1994 y 31/2010) que supondría que las Comunidades Autónomas pueden realizar actuaciones con proyección exterior en ejercicio de sus competencias, con el límite de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.3 CE. Esta se refiere a las relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional y, sin ánimo de exhaustividad, comprende la celebración de tratados (*ius contrahendi*), la representación exterior (*ius legationis*), la creación de obligaciones internacionales, la responsabilidad internacional del Estado y la coordinación de las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas en aras de la dirección y ejecución de la política exterior.

A su vez, la Ley catalana 16/2014, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, codifica la práctica ya existente en este ámbito, fundamentada jurídicamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y en leyes sectoriales como la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior y la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo, no impugnadas ante el Tribunal Constitucional. Cita también el Letrado del Parlamento de Cataluña el plan de acción exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015 cuyos objetivos coincidirían con los de la Ley 16/2014 y tampoco fue impugnado. Sostiene que la práctica de la acción exterior de la Generalitat desde los años 80 ha sido similar a la del resto de Comunidades Autónomas; ha consistido esencialmente en viajes de autoridades al extranjero, creación de oficinas en el exterior y acciones de cooperación. Señala también, con cita de varios autores, que la doctrina ha defendido la necesidad de una acción exterior de las Comunidades Autónomas y concluye este apartado con una síntesis del objeto, finalidades, estructura y contenido de la Ley 16/2014.

A continuación, el Letrado del Parlamento de Cataluña examina la presunta vulneración competencial que el recurso imputa a la Ley 16/2014, analizando pormenorizadamente las alegaciones relativas a cada precepto impugnado.

En cuanto al art. 1.1 de la Ley 16/2014, rechaza que sea inconstitucional la distinción entre «acción exterior de Cataluña» y «relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» y que la atribución a Cataluña de una acción exterior carezca de base competencial. Sostiene que la relación entre las nociones jurídicas de «Cataluña» y «Generalitat» deriva de los arts. 1 y 2 EAC, siendo la Generalitat el sistema institucional en que se organiza jurídicamente el autogobierno de Cataluña. Dice que debe subrayarse que, tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como la Ley 16/2014, distinguen, al referirse a la proyección exterior de la actuación de la Comunidad Autónoma, entre su objeto específico (art. 1.2 de la Ley) y sus finalidades genéricas (apartados 1.1 y 1.4), de manera que el artículo 1.1 a), que alude a la máxima proyección exterior de Cataluña y la promoción en el exterior de sus intereses, es muy semejante al art. 193 EAC.

Añade que las competencias de la Generalitat para promover los intereses de Cataluña en el exterior se fundamentan en los arts. 6, 12, 13, 127, 134, 150, 171, 184 a 192 y 193 a 200 EAC y recuerda que el art. 137 CE determina que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Del art. 1 de la Ley 16/2014 no cabe inferir que la Generalitat invada la competencia estatal del art. 149.1.3 CE. La acción exterior de la Generalitat se viene realizando pacíficamente desde hace años; el artículo 1, en el ámbito de la Unión Europea, se remite a la normativa vigente, por lo que se ajusta al bloque de constitucionalidad. La calificación de Cataluña como «actor internacional» no supone, como entiende el recurrente, que se atribuya a la Generalitat subjetividad internacional. Distingue, con cita de doctrina, entre los actores internacionales que juegan algún papel en el sistema internacional y los sujetos de Derecho internacional público, principalmente Estados y organizaciones internacionales. Considera que cuando el recurrente afirma que el artículo 1 no menciona la coordinación que corresponde al Gobierno de la Nación en este ámbito, contradice la interpretación literal y sistemática del

precepto. Así, el artículo 1 c) se refiere a la normativa vigente; el artículo 2, al definir la acción exterior, la relaciona con las atribuciones competenciales de la Generalitat; el artículo 3, sobre principios rectores de la acción exterior, incluye «la garantía de coordinación» (letra c) y «el principio de lealtad institucional y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado» (letra h). Cita también el artículo 18 y el preámbulo de la Ley 16/2014, que se remite al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la jurisprudencia constitucional. En cuanto a los apartados 2 y 3 del artículo 1, se remite a lo dicho sobre el apartado 1.

El Letrado del Parlamento catalán rechaza también la supuesta inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 16/2014 remitiéndose a lo dicho sobre el artículo 1, puesto que el recurso afirma que las tachas de inconstitucionalidad formuladas frente a éste son trasladables al artículo 2. Reitera que el artículo 2 a) precisa que la acción exterior abarca todas las políticas, actividades e iniciativas de la Generalitat derivadas de sus competencias y que las menciones a la proyección exterior de Cataluña y a la promoción de sus intereses reproducen lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que no mereció en este punto reproche de la STC 31/2010.

Defiende asimismo la constitucionalidad de la definición de los «acuerdos de colaboración» del artículo 2 d), que no atribuye a la Generalitat el ejercicio del *ius contrahendi*, puesto que el precepto establece que estos acuerdos no tienen naturaleza ni efectos jurídicos de Derecho internacional. Afirma que los argumentos del recurso sobre la afectación de las competencias estatales de coordinación y la omisión de las formalidades previstas en la Ley estatal 25/2014, no resultan del texto de la Ley impugnada sino de una eventual aplicación contraria a la normativa vigente. Son de carácter preventivo, lo que ha de conducir a su rechazo, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 239/1992, 49/1984 y 165/1994). Añade que la reproducción de preceptos de legislación estatal en las normas autonómicas cuando la Comunidad Autónoma carece de competencia en la materia es una práctica no solo inadecuada sino incurso en inconstitucionalidad (STC 150/1998, entre otras).

Sobre los apartados e) y f) del artículo 2, afirma el Letrado del Parlamento catalán que tienen fundamento en los arts. 192 y 194 EAC, avalados por la doctrina constitucional en los términos expuestos. Por último, contesta al reproche que se formula al término «diplomacia» [apartados i), j), k) y l) del artículo 2] por remisión a lo que luego alega para rebatir la impugnación que se dirige contra el artículo 38.

Rechaza igualmente la pretendida inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 16/2014. El hecho de que el precepto, al enumerar los principios rectores de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea, incluya principios de política exterior propios del Estado, no supone sino la adecuación a esos principios. Sobre el inciso relativo al «reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», recuerda que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado expresamente sobre el «derecho a decidir» declarando que cabe una interpretación constitucional de este principio [STC 42/2014, FJ 3 b). Respecto al apartado h), rechaza que desnaturalice el principio de lealtad institucional y que desconozca la coordinación del Estado en política exterior. Afirma que, al utilizar este apartado la conjunción «y», se deduce que la búsqueda de sinergias es otro principio rector que refleja la voluntad de asociación de distintas Administraciones para conseguir los objetivos de las políticas públicas. Si se menciona solo el Estatuto (y no la Constitución ni la Ley estatal) es por ser la norma institucional básica de la Generalitat. Da también aquí por repetido lo ya dicho respecto de las alegaciones preventivas, la improcedencia de reproducir las leyes estatales en las autonómicas y la necesidad de una interpretación sistemática del art. 3 h) con los arts. 2, 3 c), 18 y con el preámbulo de la Ley 16/2014.

En cuanto al art. 4 de la Ley 16/2014, cuyos apartados a) y b) se impugnan por referirse a la acción exterior de Cataluña como actor internacional, el Letrado del Parlamento catalán sostiene que este precepto no conculca la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional. El recurso tendría también en este punto, carácter preventivo. Pide que se den por repetidas sus alegaciones sobre la inadecuación de la reproducción de leyes estatales por las autonómicas.

Al examinar la impugnación de los arts. 5 a 9 de la Ley 16/2014, el Letrado del Parlamento de Cataluña afirma que la alegación de extralimitación competencial del recurso en este punto es genérica y que los preceptos citados se limitan a enumerar las funciones de las instituciones de la Generalitat. Reproducen, en la mayoría de los casos, los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o lo previsto en el Tratado de la Unión Europea, o en la Ley estatal 24/2009, de modificación de la Ley 8/1994, que regula la comisión mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa, como en el caso de la función de control del principio de subsidiariedad. En particular, el art. 5 de la Ley 16/2014 enumera las funciones del Parlamento catalán de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que no cabe argumentar que son funciones ilimitadas ni sin base competencial. La función de debate y seguimiento del plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea del apartado c) es una función fundamental de toda asamblea parlamentaria, reconocida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La función de control del principio de subsidiariedad del apartado h) no puede contradecir el Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que se remite al mismo. Por otro lado, la interpretación del recurrente sobre esta función es contraria a su naturaleza, que conlleva la participación de los Parlamentos regionales. Invoca el Letrado del Parlamento de Cataluña el art. 12 del Tratado de la Unión Europea, su protocolo número 2 y la Ley estatal 24/2009, así como los arts. 188 EAC y 181 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y la interpretación doctrinal del principio de subsidiariedad. Sostiene que, desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, esta función se ha ejercido habitualmente por el Parlamento de Cataluña y por el resto de Parlamentos autonómicos.

En cuanto al art. 6 de la Ley 16/2014, el Letrado del Parlamento de Cataluña afirma que no cabe sostener que es contrario al principio de lealtad institucional. Se trata de un principio rector de la acción exterior recogido como tal en el art. 3 h) de la Ley 16/2014. Añade que el artículo 6 es conforme al art. 67 EAC, que atribuye a la Presidencia de la Generalitat su más alta representación, y a la práctica seguida en esta materia; son habituales las relaciones de Presidentes de Comunidades Autónomas con autoridades internacionales. Manifiesta que el recurso vuelve a tener en este caso carácter preventivo.

Tampoco considera el Letrado del Parlamento de Cataluña inconstitucional el art. 7 de la Ley 16/2014. El hecho de que no mencione al Gobierno de la Nación es debido a que su objeto es regular las atribuciones del Gobierno de la Generalitat. Si lo que quiere destacar el recurrente es que el precepto no se refiere a la coordinación con el Gobierno del Estado, se han de reiterar las alegaciones sobre el carácter preventivo del recurso. Respecto al apartado e), que se recurre por atribuir al Gobierno de la Generalitat la función de aprobar acuerdos de colaboración definidos en el artículo 2 d), también recurrido, se dan por reproducidos los argumentos ya expuestos. Respecto al apartado c), que atribuye al Gobierno de la Generalitat la función de participar en el nombramiento de las personas que deben representar a esta en las delegaciones negociadoras del Estado ante la Unión Europea y en la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, el recurso no le achaca vicio de inconstitucionalidad sino que solo dice que debe entenderse referido a una función de propuesta. Frente a ello el Letrado del Parlamento de Cataluña manifiesta que esta es, en efecto, la única interpretación posible según el tenor del artículo 7 c) de la Ley 16/2014 y los arts. 149.1.3 CE y 196 EAC.

Sostiene también el Letrado del Parlamento catalán la constitucionalidad del art. 8 de la Ley 16/2014, puesto que regularía funciones de ejecución de los departamentos de la Generalitat con competencias en materia de acción exterior con fundamento jurídico genérico en el art. 150 EAC y específico en los arts. 193 a 200 EAC. Entiende que estas funciones no traspasan los límites de la acción exterior de la Generalitat definidos en la doctrina constitucional. En cuanto al artículo 9, puesto que el reproche de inconstitucionalidad que se le formula se basa en el mismo razonamiento esgrimido frente al artículo 8, se dan por reproducidos los argumentos anteriores. Respecto a la observación del recurso relativa a la necesidad de limitar las relaciones de colaboración y mecanismos de información, que este precepto contempla, a las competencias autonómicas, el Letrado del Parlamento catalán afirma que no cabe otra interpretación, aunque la formulación de

esta observación se considera incongruente con la inconstitucionalidad que se alega. Concluye este apartado del escrito afirmando que los arts. 1 a 9 de la Ley 16/2014 no vulneran la competencia del Estado sobre relaciones internacionales y permiten una interpretación conforme con la Constitución.

En cuanto al art. 26 de la Ley 16/2014, relativo a las «Relaciones del Gobierno con otros gobiernos», su fundamento legal está, según el Letrado del Parlamento catalán, en los arts. 193, 195, 197 y 198 EAC, avalados por la STC 31/2010. Se basa en la práctica anterior, pues el Gobierno de Cataluña participa en acciones de cooperación con otros gobiernos en diversos foros internacionales, sin que ello haya sido impugnado ante el Tribunal Constitucional. También son habituales las reuniones de Presidentes de Comunidades Autónomas con representantes consulares acreditados ante el Estado español. A su juicio, el tenor del artículo 26 no traspasa los límites de la acción exterior de las Comunidades Autónomas establecidos por la doctrina constitucional. Solo establece que el Gobierno de la Generalitat puede relacionarse con otros gobiernos para promover una serie de objetivos genéricos de carácter económico, social o cultural; todo esto no se materializa en la conclusión de tratados internacionales, ni supone ejercicio del derecho de legación, ni genera responsabilidad internacional del Estado, ni tiene por qué incidir en la política exterior. Entiende que una interpretación del art. 26 de la Ley 16/2014 como la que plantea el recurso, además de preventiva, sería contraria a los principios rectores de los apartados h) y j) del art. 3 de la misma Ley y a los arts. 3.1, 3.2 y 193 EAC. Cabe una interpretación del artículo 26 conforme a la Constitución. En particular, no puede entenderse inconstitucional el apartado e), que solo establece el objetivo de promover relaciones con el cuerpo consular: aun siendo «fluidas y constantes» no son permanentes ni reguladas por el Derecho internacional. Igualmente se habla de promover nuevos consulados, los cuales, en su caso, deberán ser establecidos por el Estado español y el tercer Estado afectado. Recuerda, en fin, que las Comunidades Autónomas pueden realizar actuaciones con proyección exterior y ejecutar obligaciones derivadas de tratados internacionales ratificados por España, lo que puede comportar que se establezca una relación entre una Comunidad Autónoma y un Estado soberano (cita la STC 58/1982, FJ 4).

Tampoco puede acogerse, dice el Letrado del Parlamento catalán, la impugnación de los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014, por varias razones. Ante todo, porque estos preceptos regulan una serie de unidades administrativas meramente instrumentales respecto de los objetivos de las actividades con proyección exterior de la Generalitat. Esta es competente para crear dichas unidades conforme a los arts. 150, 192 y 194 EAC. La Ley 2/2014, de la acción exterior del Estado, reconoce que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades con promoción exterior y crear oficinas en el exterior; lo que no se incluye en la materia de relaciones internacionales reservada al Estado ex art. 149.1.3 CE. Así se evidencia en la práctica de las Comunidades Autónomas que han creado unidades orgánicas en el exterior; en concreto, Cataluña ha abierto oficinas en el exterior desde los años 80, citando el escrito varios ejemplos. La STC 165/1994 ya avaló el establecimiento por las Comunidades Autónomas de oficinas en el exterior.

Las delegaciones y oficinas reguladas en los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014 no suponen ejercicio por la Comunidad Autónoma del derecho de legación del Estado. Se crean por decreto del Gobierno catalán, mientras que el establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares se efectúa por consentimiento mutuo entre los Estados. Además, el régimen jurídico de estas oficinas y delegaciones de la Generalitat no es el de las misiones diplomáticas ni el de las oficinas consulares regulado en los respectivos Convenios de Viena. Tras comparar las funciones de las misiones diplomáticas y oficinas consulares con las de las delegaciones y oficinas de Cataluña en el exterior, llega a la conclusión de que no coinciden; a ello añade que estas últimas no cuentan con las inmunidades y privilegios propios de las primeras. Tampoco cuenta el personal de las oficinas y delegaciones autonómicas en el exterior con el especial estatuto jurídico del personal diplomático y consular, lo que ilustra con cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de noviembre de 2007, dictada en los asuntos C-7/06, C-8/06 y C-9/06. Aunque los arts. 29 a 33 no se refieran a los requisitos que establece el

art. 12 de la Ley estatal 2/2014 para que las Comunidades Autónomas puedan abrir oficinas en el exterior, ello no permite asumir que la ley estatal se vaya a incumplir; el recurso tiene también carácter preventivo en este punto. Finalmente, no es correcta la observación del recurso según la cual la instalación de las oficinas autonómicas en el exterior deberá tener lugar dentro de los locales del Servicio Exterior de Estado, pues esto no se adecúa al art. 12.4 de la Ley estatal 2/2014, según el Letrado del Parlamento de Cataluña.

Por último, se opone el representante del Parlamento catalán a la impugnación de los arts. 34 a 38 de la Ley 16/2014, en relación con el art. 2, apartados i), j), k) y l), de la misma ley, relativos a la «diplomacia pública» de Cataluña. Afirma que estos artículos no vulneran la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones internacionales, pues contienen medidas meramente programáticas cuyo fundamento es el art. 200 EAC, que atribuye a la Generalitat la función de promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña. El concepto de diplomacia pública definido en el art. 2 i) de la Ley 16/2014 no infringe los arts. 56.1, 96, 97 y 149.1.3 CE, pues se refiere a una noción distinta de la diplomacia tradicional a la que alude el informe del Consejo de Estado invocado en el recurso. La diplomacia pública se entiende como estrategia de información, en el marco internacional, dirigida a facilitar las actividades en el exterior de Cataluña. Es un concepto, propuesto por la doctrina, congruente con la práctica política de los Gobiernos de la Generalitat cuyo destinatario es la opinión pública general en lugar de los gobiernos de otros países como ocurre con la diplomacia tradicional. Así, los preceptos impugnados, dentro del título de la Ley 16/2014 sobre «Relaciones de la Generalitat con la ciudadanía y con la sociedad civil en materia de acción exterior», por su contenido no suponen relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho internacional. Además, una interpretación sistemática de estos preceptos conlleva su adecuación a los principios rectores recogidos en el art. 3, entre ellos, la lealtad institucional del art. 3 h) y el respeto al Derecho internacional del art. 3 j).

6. Mediante providencia de 12 de mayo de 2015 el Pleno del Tribunal acuerda incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña y dar traslado al Abogado del Estado por cinco días para alegaciones sobre las solicitudes formuladas por aquellos de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. Evacuado por el Abogado del Estado el traslado conferido, mediante ATC 122/2015, de 7 de julio, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del apartado 1 b) del artículo 1; de las letras i), j), k) y l) del artículo 2; de la letra a) del artículo 4 y de los artículos 34 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea y levantar la suspensión del apartado 1 a) y c) y del apartado 2 del artículo 1; de las letras a) a la h) del artículo 2; del artículo 3; de las letras b) a la h) del artículo 4; de los artículos 5 a 9; del artículo 26; y de los artículos 29 a 33, todos ellos de la misma ley.

8. Por providencia de 20 de diciembre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente Sentencia tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

El Abogado del Estado, en los términos ya expuestos, considera que los preceptos impugnados vulneran de forma inmediata la Constitución en cuanto infringen el art. 149.1.3 CE, en relación con los arts. 63, 93 a 96 y 97 CE, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. También, de forma mediata, en cuanto

contradican la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. Asimismo entiende que los preceptos recurridos vulneran los arts. 184 a 192 y 193 EAC sobre relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y acción exterior de la Generalitat.

Los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, conforme ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, niegan las vulneraciones denunciadas, considerando que la Ley 16/2014 tiene fundamento en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y es respetuosa con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, conforme a la doctrina constitucional al respecto.

2. Para encuadrar adecuadamente las dudas de constitucionalidad planteadas procede recordar la doctrina constitucional sobre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). Es preciso partir de la STC 165/1994, de 26 de mayo que, siguiendo la línea iniciada por la STC 37/1981, de 16 de noviembre, y reiterada en otras posteriores como la STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 5, precisó el contenido de este título competencial estatal, dejando claro que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, FJ 3).

En particular es necesario tener en cuenta, dada su relación con el objeto del presente recurso, la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformados por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; entre ellos algunos de los relativos a las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y su acción exterior, que sirven de base a los preceptos de la Ley 16/2014 ahora impugnados.

La STC 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4 (como recuerda la reciente STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 3), resume la doctrina sobre las actividades de las Comunidades Autónomas con proyección en el exterior y el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.3 CE de la forma siguiente:

«La doctrina sobre actividades de las Comunidades Autónomas con proyección exterior y el alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales ha sido reiterada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 125, con cita expresa de la STC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6, a las que se hace referencia por las partes en el presente recurso y posteriormente en la STC 118/2011, de 5 de julio, FJ 10, citada a su vez por la 138/2011, de 14 de septiembre, FJ 4.

Dicha doctrina puede sintetizarse, a los efectos que aquí y ahora interesan, en los siguientes extremos:

a) Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado y, en particular, de la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que le confiere competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales.

b) En la delimitación del alcance de la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE es preciso tener en cuenta que no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en todo caso han de quedar fuera de la actividad con proyección exterior de las Comunidades Autónomas las actuaciones comprendidas en el referido título competencial.

c) Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado; en otras palabras, las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son

relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

d) Dentro de la competencia estatal, se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado.»

En cuanto a los arts. 63, 93 a 96 y 97 CE, invocados por el Abogado del Estado en relación con la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE, cabe recordar que la STC 198/2013, de 5 de diciembre, FJ 3, con cita a su vez de la STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4, advierte que «los arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no constituyen ningún título atributivo de competencias, contribuyen a perfilar el título competencial que contiene el art. 149.1.3 CE». Otro tanto cabe predicar, claro está, de los arts. 63, 95 y 96 CE.

A lo expuesto se han de añadir las consideraciones de la STC 31/2010 relativas a preceptos estatutarios que sirven de base a la Ley 16/2014 o que regulan la acción exterior de la Generalitat. Así, la STC 31/2010 no solo resume en su fundamento jurídico 125 la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.3 CE, en los términos luego recogidos por la STC 46/2015 ya expuestos, sino que además contiene otros pronunciamientos relevantes a efectos del presente recurso. A ellos tendremos ocasión de referirnos, en lo que resulte pertinente, al examinar las impugnaciones que se dirigen frente a los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014.

3. Antes de proceder al enjuiciamiento de los concretos preceptos legales impugnados, conviene precisar las consideraciones generales del recurso relativas a la amplitud y ambigüedad de los términos utilizados por la Ley 16/2014 y a la omisión de referencias a las competencias estatales en materia de acción exterior (recogidas en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de acción y del servicio exterior del Estado, sobre la que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en su STC 85/2016, de 28 de abril, y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales). Estas consideraciones se formulan inicialmente de forma genérica e imprecisa, con referencia a la ley en su conjunto; sin embargo, se individualizan luego en la impugnación de determinados preceptos, por lo que las examinaremos al enjuiciarlos.

4. Tras la precisión expuesta, procede abordar el examen del art. 1 de la Ley 16/2014 frente al cual se esgrimen diversos argumentos con los que se trata de demostrar que este precepto (y el resto de los impugnados) configura a Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, que pretende actuar en el exterior al margen de sus competencias e invadiendo las del Estado. En aras de la claridad expositiva abordaremos el examen de esos argumentos de forma separada.

Así, en primer lugar, sostiene el recurrente que la distinción que realiza el precepto entre la «acción exterior de Cataluña» y las «relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» supone que Cataluña se configura como sujeto de Derecho internacional y que su acción exterior se desvincula de las competencias autonómicas, lo que no se acomoda a la doctrina constitucional al respecto, contraviniendo la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE. Este Tribunal no comparte este primer reproche de inconstitucionalidad formulado frente al art. 1 de la Ley 16/2014, excepto en los extremos que luego se dirán.

Nuestra jurisprudencia ha reiterado (SSTC 31/2010, FJ 125, y 46/2015, FJ 4) que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior que sean necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE (u otras competencias estatales) ni perturben la dirección de la política exterior que incumbe al Gobierno según el art. 97 CE.

Por otra parte, la acción exterior de las Comunidades Autónomas no se circunscribe, lógicamente, a la Unión Europea. Aunque en esta los intereses autonómicos pueden verse más intensamente afectados, dadas las competencias de las instituciones europeas, ello no supone que no pueda existir afectación de tales intereses en otros ámbitos. En todo caso, la acción exterior autonómica fuera de la Unión Europea se encuentra admitida en nuestro ordenamiento, como lo demuestra el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, que regula en dos capítulos distintos las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea (arts. 184 a 192) y la acción exterior de la Generalitat (arts. 193 a 199). La STC 31/2010, FJ 118, rechazó la impugnación de los arts. 184, 185.1, 186, 187.1, 2 y 3, 188, 189.2 y 3 y 191 EAC (cuestionados por referir la participación de la Generalitat en asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten «a los intereses de Cataluña»), razonando que la «noción de ‘intereses’ con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada, sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales, como revela la simple lectura del art. 137 CE, y además, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, este Tribunal ha vinculado las nociones de intereses y competencias de las Comunidades Autónomas, al enmarcar aquéllos las competencias y definir éstas, a su vez, los intereses (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), lo que revela la interrelación entre el ámbito competencial y los intereses de las Comunidades Autónomas».

Estando claro, pues, que no es inconstitucional la acción exterior de las Comunidades Autónomas, también fuera del ámbito de la Unión Europea, igualmente lo está que la misma debe estar ligada al ejercicio de sus competencias. Así lo ha declarado este Tribunal en los pronunciamientos ya citados. Sin perjuicio de ello, no compartimos la premisa del recurso según la cual el art. 1 de la Ley 16/2014 desvincula la acción exterior de la Generalitat de Cataluña de su ámbito competencial. En primer lugar, el art. 193 EAC, que sirve de base a la Ley 16/2014 (junto con el resto de preceptos estatutarios relativos a la acción exterior y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea), vincula claramente la acción exterior de la Generalitat al ejercicio de sus competencias, sin que los preceptos de la Ley 16/2014 puedan ser entendidos fuera del marco constitucional y estatutario. Además, el propio art. 1.1 lo hace también así en sus tres apartados: en el b), al referirse a las «materias que son competencia de la Generalitat»; en el c), al remitirse a la normativa vigente y en el a), al ligar la proyección exterior de (la Generalitat de) Cataluña y su promoción a «sus intereses», sin que quepa desconocer la vinculación de las nociones de intereses y competencias que ha realizado este Tribunal, como recuerda el citado fundamento jurídico 118 de la STC 31/2010.

Tampoco cabe apreciar la extralimitación competencial que se alega en cuanto a la vinculación subjetiva de la acción exterior a Cataluña y no a la Generalitat (artículo 1.1, primer párrafo). Ciertamente, en sentido propio, la acción exterior no corresponde a Cataluña, sino a la Generalitat de Cataluña, como expresamente determina el enunciado del capítulo II del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña («Acción exterior de la Generalitat») y su mismo articulado (arts. 193 a 200). No obstante, siendo Cataluña la Comunidad Autónoma y la Generalitat el sistema institucional en que se organiza su autogobierno (arts. 1 y 2 EAC), no hay inconveniente en vincular a Cataluña como hace la Ley 16/2014 con el ejercicio de la acción exterior que luego, lógicamente, desarrollarán sus instituciones. El mismo Estatuto de Autonomía de Cataluña habla de la «proyección de Cataluña en el exterior» (art. 193) y de la promoción de los intereses de Cataluña (arts. 193, 194, 195). Entendida así la referencia, que se contiene en el art. 1.1, primer párrafo, de la Ley 16/2014, a la «acción exterior de Cataluña» no merece reproche de inconstitucionalidad, y así se dispondrá en el fallo. Por la misma razón debe rechazarse también la impugnación que se dirige frente a los arts. 1.2 a), 3, primer párrafo, y 4, primer párrafo, de la Ley 16/2014 por regular la acción exterior «de Cataluña» y no «de la Generalitat de Cataluña».

En definitiva, las previsiones contenidas en la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, y en particular en su artículo 1, sobre el objeto y la finalidad de la «acción exterior de Cataluña», han de ser entendidas dentro del marco constitucional y estatutario; en

consecuencia esa acción exterior no puede significar en ningún caso la consideración de Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127). Tal como se establece en el art. 193 EAC y confirma nuestra reiterada doctrina esa acción exterior, que lo es de la Generalitat de Cataluña, con el objetivo de promover sus intereses en ese ámbito y directamente relacionada con el ejercicio de sus competencias propias, debe ejercerse siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

Se afirma asimismo en el recurso de manera específica la inconstitucionalidad del último inciso del párrafo primero del art. 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 (sin mención alguna a las competencias del Estado): «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».

A juicio del recurrente, lo dispuesto en el último inciso del párrafo primero del art. 1.1 de la Ley 16/2014, en relación con el art. 7.1 de la misma ley, contradice la competencia exclusiva estatal sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior, incluidas las facultades de coordinación que le corresponden. La función de «dirigir» por su propia naturaleza es única y no puede ser asumida a la vez por dos Administraciones distintas, si no se contempla de forma expresa algún tipo de coordinación por parte del Estado. Esto sería precisamente lo que acontece, según el recurso, en los preceptos impugnados, que además incurrirían en inconstitucionalidad mediata por vulnerar diversos preceptos de la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, dictada en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE (sobre cuya constitucionalidad se ha pronunciado la STC 85/2016, como ya se ha dicho).

Para dar respuesta a esta tacha debemos recordar que, conforme a la doctrina constitucional ya citada, la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno autonómico, debe respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE), incluidas las funciones de coordinación que le corresponden (por todas, SSTC 165/1994, FJ 6; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FFJJ 4 a 8).

Examinados el último inciso del párrafo primero del art. 1.1 y el art. 7.1 de la Ley 16/2014 a la vista de esa consolidada doctrina constitucional, llevan a la conclusión de rechazar la tacha de inconstitucionalidad que el recurso dirige a estos preceptos; en modo alguno excluyen el sometimiento del Gobierno de la Generalitat, en el ejercicio de las facultades que dichos preceptos contemplan, a las directrices y criterios fijados por el Estado para la dirección y coordinación de la política exterior, conforme a lo actualmente establecido en la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado y en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales (leyes no impugnadas por la Generalitat de Cataluña). La ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado sobre política exterior ex art. 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».

Conforme señala la STC 85/2016, el principio de unidad de acción en el exterior, que consagra el art. 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 ex art. 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 definitiva, 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 art. 1.1 y el art. 7.1 de la Ley 16/2014 no merecen reproche de inconstitucionalidad, y así se dispondrá en el fallo.

Si hemos rechazado hasta aquí la alegada inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 16/2014, en los apartados indicados, debemos descartarla igualmente, por las razones que seguidamente se expondrán, en cuanto al inciso «como actor internacional activo» de Cataluña que se contiene en el art. 1.1 b). Conforme ha quedado indicado, el Abogado del Estado sostiene que este inciso resulta especialmente lesivo de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, en cuanto proclama la subjetividad internacional de Cataluña, equiparándola con el Estado.

Conviene reparar en que solo los Estados son sujetos internacionales debido a su soberanía, según proclama el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, y debido a sus atribuciones internacionales soberanas como la de reclamar responsabilidad internacional (legitimación activa) y ser responsable internacionalmente (legitimación pasiva), entre otras atribuciones (celebración de tratados, derecho de legación activa y pasiva, etc.). De modo que, en palabras de nuestra propia doctrina, «las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (por todas, SSTC 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FJ 3).

Así pues, solo el Estado puede relacionarse en el exterior como sujeto de Derecho internacional, conforme a la competencia exclusiva que ostenta ex art. 149.1.3 CE, como recuerda la STC 85/2016, FJ 4. 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, por tanto, las Comunidades Autónomas no pueden ser sujetos internacionales, pero nada impide que puedan presentarse como actores internacionales, estando esas entidades territoriales facultadas en determinados casos para realizar actuaciones en el ámbito exterior actuando siempre en el marco de las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

No cabe duda 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 (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126), por lo que la configuración de Cataluña como un «actor internacional activo», que se contiene en el art. 1.1 b) de la Ley 16/2014, en ningún caso puede ser entendida como una atribución de subjetividad internacional a esta Comunidad Autónoma, cualidad de la que los entes territoriales dotados de autonomía política carecen (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127, por todas).

Interpretada en estos términos, la expresión «actor internacional activo» que se contiene en el art. 1.1 b) de la Ley 16/2014 no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

5. Es también objeto de recurso el art. 2 de la Ley 16/2014, que define hasta doce conceptos utilizados en esta Ley, si bien, aunque se interesa que se declare inconstitucional todo el precepto, solo se argumenta la inconstitucionalidad de ocho de sus apartados [a), d), e), f), i), j), k) y l)], por lo que a estos habrá de ceñirse nuestro enjuiciamiento (por todas,

SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 13/2007, de 18 de enero, FJ 1, y 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 9).

De estos ocho, los apartados e) y f), relativos a las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el exterior, guardan estrecha relación con los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014 que también se recurren y que regulan en detalle estas delegaciones, por lo que se examinarán al tratar la impugnación de estos últimos. Igualmente, los apartados i) a l), relativos a la llamada «diplomacia pública de Cataluña», están relacionados con los arts. 34 a 38 de la Ley 16/2014 incluidos en el capítulo I de su título IV, que lleva esta rúbrica, por lo que se analizarán al tratar la impugnación de estos preceptos.

Sentado lo anterior, procede examinar 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» a Cataluña. El recurso afirma la inconstitucionalidad de este apartado por referirse a «la proyección exterior de Cataluña» y también por aludir, en el párrafo segundo, a la «promoción en el exterior de los intereses del país»; lo que se considera un eufemismo que oculta la atribución de subjetividad internacional a Cataluña, sin que se salvaguarde el *ius legationis* reservado al Estado ex art. 149.1.3 CE.

Puesto que la argumentación relativa a la atribución a Cataluña de una acción exterior ya ha sido rechazada conforme a la interpretación del art. 1 de la Ley 16/2014 que ha quedado reflejada en el fundamento jurídico precedente, la misma suerte ha de seguir esta impugnación del art. 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 art. 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 art. 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 art. 2 a) de la Ley 16/2014 no es inconstitucional.

Distinto fundamento tiene la impugnación del apartado d) del artículo 2, que define los «acuerdos de colaboración» como «acuerdos sujetos al derecho público que no tienen naturaleza ni efectos jurídicos de Derecho internacional y sólo imponen obligaciones jurídicas a las partes que los contraen»; lo que, a juicio del recurrente, vulnera el art. 195 EAC y no se ajusta a la definición de «acuerdos internacionales no normativos» de la Ley estatal 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, ni a los requisitos en ella establecidos. La impugnación de este apartado está ligada a la del art. 7.2 e), que autoriza al Gobierno de la Generalitat a aprobar la conclusión de estos acuerdos.

Partiendo de la premisa de que es pacífica la reserva del *ius contrahendi* al Estado, conforme al título competencial del art. 149.1.3 CE (por todas, SSTC 137/1989, FJ 5; 31/2010, FFJJ 73, 119 y 125; 198/2013, FJ 4; y 46/2015, FJ 4), se trata de examinar si los «acuerdos de colaboración» que define el art. 2 d) de la Ley 16/2014 y que el Gobierno de la Generalitat puede concluir, según el art. 7.2 e) de la misma ley, implican el ejercicio de un *ius contrahendi*; de ser así, la normativa autonómica impugnada sería inconstitucional por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias. En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos legales impugnados de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la inconstitucionalidad de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable, por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación (entre otras muchas, SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1; 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 9).

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, «el Estado es el único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales» (SSTC 137/1989, FJ 5, y 198/2013, FJ 4). Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha precisado también que, «aunque el *ius contrahendi* es una competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.3 CE,

nuestra Constitución no impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte en relación con los tratados internacionales, condición de la que participan los tratados de la Unión Europea. Así, hemos admitido que las Comunidades Autónomas puedan ejercer ciertas facultades limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración, recepción de información, entre otras) siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 4)» (STC 31/2010, FJ 119).

El fundamento competencial de los «acuerdos de colaboración» a los que se refieren los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley 16/2014 se encuentra en el art. 195 EAC, que autoriza a la Generalitat a suscribirlos «para la promoción de los intereses de Cataluña» y «en el ámbito de sus competencias» (precisando asimismo el precepto estatutario que «a tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat»).

Acerca del art. 195 EAC se pronunció la STC 31/2010, FJ 126, razonando que «el precepto no contiene en sí mismo nada que permita apreciar que se traspasen los límites antes referidos a las actividades con proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En efecto, la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales; ámbitos estos reservados al Estado ex art. 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en ejercicio de la facultad que le reconoce el art. 195 EAC».

La definición de los «acuerdos de colaboración» que se contiene en el art. 2 d) de la Ley 16/2014, en relación con lo dispuesto en el art. 7.2 e) de la misma ley, ha de ser entendida en los estrictos términos del art. 195 EAC (conforme a la interpretación resultante de la STC 31/2010, FJ 126), que se limita a habilitar a la Generalitat para suscribir estos acuerdos en el ámbito de sus competencias y para la promoción de los intereses de Cataluña (art. 193 EAC); no pueden pues generar obligaciones jurídicas para sus firmantes ni suscribirse por la Comunidad Autónoma con sujetos de Derecho internacional, por ser ámbito reservado al Estado ex art. 149.1.3 CE, que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso, como afirmamos en la citada STC 31/2010, FJ 126. Es más, si la misma STC 31/2010, FJ 87, consideró conforme con la Constitución la posibilidad de suscribir la Generalitat acuerdos en materia de juventud con «entidades internacionales», fue por no ser éstas, en sentido estricto, sujetos de Derecho internacional público, «sino expresión de la diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza, de lo que se deriva que el precepto estatutario impugnado no contiene previsiones relativas al ejercicio del *ius contrahendi*».

De la redacción de los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley 16/2014 no cabe deducir que la facultad del Gobierno de la Generalitat de celebrar «acuerdos de colaboración» implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, reservado al Estado ex art. 149.1.3 CE. Nada hay en estos preceptos que permita considerar que esos «acuerdos de colaboración» constituyan tratados internacionales ni que se obstaculice o dificulte la función de coordinación estatal. Esta se concreta en la obligación por parte de la Comunidad Autónoma de remitir los proyectos de acuerdos internacionales «administrativos» y «no normativos» que pretenda celebrar, en materias propias de su competencia, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación antes de su firma, para que sean informados por la asesoría jurídica internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho internacional, conforme establecen los arts. 52.3 y 53.3 de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, a fin de que la celebración de tales acuerdos no provoque distorsiones en la política exterior diseñada por el Estado en ejercicio de su

competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE. Asimismo debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 47.2 d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que posibilita que una Comunidad Autónoma celebre con órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional convenios, no constitutivos ni de tratado, ni de acuerdo internacional administrativo, ni de acuerdo no normativo, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

En definitiva, los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley 16/2014 han de ser interpretados en el sentido de que esta regulación permite que Gobierno de la Generalitat de Cataluña pueda concluir acuerdos de colaboración con proyección exterior en los términos previstos por el art. 195 EAC; circunscritos siempre, según reza el propio precepto estatutario, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses, como hemos tenido ocasión de confirmar en la citada STC 31/2010, FJ 126. Interpretados en estos términos, los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley 16/2014 no son inconstitucionales, lo que se dispondrá así en el fallo.

6. Procede a continuación analizar el art. 3 de la Ley 16/2014 que se impugna, en general, por entender que incluye principios de política exterior propios del Estado, si se comparan con los de los arts. 2 y 3 de la Ley estatal 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado. Especialmente se cuestionan los apartados e) en cuanto se refiere al «reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», y h) en cuanto alude a la «búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado». La mención a la acción exterior «de Cataluña» que se contiene en el párrafo inicial del art. 3, ha de entenderse referida, como ya se razonó en el fundamento jurídico 4 de la presente resolución, a la acción exterior de la Generalitat, lo que permite descartar la inconstitucionalidad de este inciso.

Examinando el art. 3 de la Ley 16/2014 a la luz de los arts. 149.1.3 y 97 CE, que se reputan infringidos por el recurrente, debe afirmarse que la determinación por el legislador autonómico de los principios rectores que rigen la acción exterior de la Generalitat de Cataluña 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).

El art. 3 de la Ley 16/2014 tiene principalmente un contenido genérico y programático del que no resulta un condicionamiento de la política exterior del Estado, siempre que dicho precepto se interprete en el sentido que seguidamente se señala y a salvo de lo que luego se dirá en cuanto a su apartado e). Los principios rectores de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea que enumera el precepto impugnado han de entenderse en el marco que establece el citado art. 193 EAC, que limita la acción exterior de la Generalitat, para la promoción de sus intereses, a la que se derive directamente de sus competencias y respetando siempre las del Estado en materia de relaciones exteriores. Todo ello en consonancia con la doctrina de este Tribunal al respecto (por todas, SSTC 31/2010, FFJJ 125 y 126, y 85/2016, FJ 4). Interpretado en estos términos, el art. 3 de la Ley 16/2014 no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

Lo dicho se refiere al artículo 3 en su conjunto y se ha de extender también al inciso de su apartado h) que enuncia, como principio rector de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, «el cumplimiento del principio de lealtad institucional y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado y con las demás administraciones públicas, de acuerdo con los principios rectores de las políticas públicas establecidos por el Estatuto». Aunque no se haga referencia expresa en el precepto, como denuncia el Abogado del Estado, a la Constitución ni a la Ley estatal 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, ello no determina la inconstitucionalidad del precepto, pues «la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales» (STC 31/2010, FJ 73, por todas), 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). En tal sentido cabe recordar una vez más que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al que el art. 3 h) de la Ley 16/2014 se remite expresamente, establece en su art. 193 la

vinculación de las acciones con proyección exterior de la Generalitat a las que se deriven directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia estatal en materia de relaciones exteriores. No de otra forma debe ser interpretado el apartado h) del art. 3 de la Ley 16/2014.

Ahora bien, si hemos descartado hasta aquí la alegada inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 16/2014, con la interpretación indicada, debemos apreciarla en cambio en cuanto al inciso de su apartado e) que enuncia, como principio rector de la acción exterior de la Generalitat Cataluña y de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos»; inciso sobre cuya inconstitucionalidad pone especial énfasis el recurrente, afirmando que «afecta y puede interferir la política exterior del Estado».

El inciso en cuestión viene a habilitar a la Generalitat de Cataluña para apoyar procesos de independencia en otros Estados, lo que en modo alguno tiene acomodo en las facultades que le corresponden a la Generalitat en su acción exterior, que está ligada por disposición expresa del art. 193 EAC, como queda dicho, a la promoción de los intereses autonómicos mediante el ejercicio de acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, y siempre con respeto de las competencia estatal exclusiva en materia de política internacional y relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE). En suma, la Generalitat de Cataluña carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno, por cuanto este tipo de reconocimientos solo corresponde al Estado español, como sujeto de Derecho internacional público. No otra es la interpretación del derecho a la autodeterminación que resulta del Derecho internacional, pudiendo citarse en especial el art. 1.2 de la Carta de Naciones Unidas y su desarrollo en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resoluciones 1514-XV de 1960 y 2625-XXV de 1970).

En consecuencia debemos declarar inconstitucional y nulo el inciso «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», contenido en el apartado e) del art. 3 de la Ley 16/2014.

7. Debemos examinar seguidamente la impugnación del art. 4 de la Ley 16/2014, cuya rúbrica es «Finalidades de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea». Este precepto se considera inconstitucional, en general, con fundamento en las consideraciones ya expuestas. En particular, se impugnan sus apartados a) y b) en cuanto mencionan la acción exterior de Cataluña reiterando su condición de actor internacional. Así, establece el artículo 4 como finalidades por las que se rigen la acción exterior de Cataluña y las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea: «a) La proyección en el exterior de Cataluña como un actor internacional comprometido, solidario y responsable»; y «b) La promoción en el exterior de los intereses del conjunto de Cataluña, haciendo de la internacionalización un eje principal para el desarrollo equilibrado de los distintos territorios».

En cuanto a la mención a la acción exterior «de Cataluña» que se contiene en el párrafo inicial del artículo 4, ha de entenderse referida, como ya se razonó en el fundamento jurídico 4 de la presente resolución, a la acción exterior de la Generalitat, lo que permite descartar la inconstitucionalidad de este inciso.

El recurrente no formula argumentos suficientes frente a los apartados c) a h) del artículo 4 que, por lo demás, han de considerarse conformes con la doctrina constitucional sobre proyección exterior de la actuación de las Comunidades Autónomas en materias de su competencia (por todas, STC 31/2010, FFJJ 125 y 126 en general y, particularmente, FJ 73, en cuanto a la atribución estatutaria a la Generalitat de la proyección internacional de la cultura catalana, y FJ 129, en cuanto a la atribución estatutaria a la Generalitat de la promoción de la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña). Por otra parte, el artículo 4 debe necesariamente entenderse, como el resto de la Ley 16/2014, 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).

En cuanto al apartado b) del art. 4 de la Ley 16/2014, al que se refiere singularmente el recurso, no apreciamos en el mismo reproche de inconstitucionalidad, toda vez que vincula la promoción exterior de Cataluña al conjunto de sus intereses, lo que ha de entenderse siempre, conforme a lo ya razonado, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma y respetando la competencia estatal exclusiva (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126).

Finalmente, en consonancia con lo resuelto en el fundamento jurídico 4, debemos declarar que no es inconstitucional el inciso «como un actor internacional comprometido, solidario y responsable» del apartado a) del art. 4 de la Ley 16/2014, siempre que se interprete en los términos que han quedado señalados en el referido fundamento jurídico. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

8. Los arts. 5 a 9 de la Ley 16/2014 se impugnan de forma conjunta por considerar que enumeran unas competencias de las instituciones catalanas que configuran una acción exterior de la Comunidad Autónoma desproporcionada y sin base competencial. El recurso destaca además algunos apartados concretos de los preceptos citados sobre cuya inconstitucionalidad llama especialmente el Abogado del Estado la atención, como son los apartados a), c), e) y h) del artículo 5 y los apartados 1 y 2. c) y e) del artículo 7.

La impugnación genérica de los arts. 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.

Examinando en particular los apartados del artículo 5 (funciones del Parlamento de Cataluña) a los que el recurso hace especial mención, el apartado a) se limita a señalar que el Parlamento de Cataluña controla la acción exterior de Generalitat, lo que es consecuente con la función general de control de la acción política y de gobierno que le atribuye el art. 55.2 EAC; del tenor del precepto no cabe deducir exceso competencial en la configuración de dicha acción exterior, máxime teniendo en cuenta el contenido del citado art. 193 EAC, al que se remite el art. 5 de la Ley 16/2014 y considerando que ya se ha depurado en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia el concepto de acción exterior definido en el artículo 2 a) de la misma Ley.

El apartado c) del artículo 5 atribuye al Parlamento catalán el debate del plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea de acuerdo con lo establecido en el artículo 15, que no ha sido impugnado, por lo que tampoco se aprecia reproche de inconstitucionalidad en el referido apartado. El apartado e) del artículo 5 atribuye al Parlamento de Cataluña la función de mantener, en su caso, relaciones bilaterales con otros parlamentos; de donde tampoco resulta una extralimitación competencial, ni la atribución a dicha institución de la condición de sujeto de Derecho internacional. A este respecto, cabe señalar que el art. 187.4 EAC, no impugnado en su día, reconoce que el Parlamento de Cataluña puede establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común.

Por último, el apartado h) del artículo 5 es el que merece mayor reproche para el recurrente en cuanto atribuye al Parlamento de Cataluña el ejercicio de «la función de control del principio de subsidiariedad de los actos legislativos de la Unión Europea», función que –se afirma– excede con mucho las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pues una cosa es «participar en los procedimientos de control», como dice el 188 EAC, y otra bien distinta «ejercer la función de control», como establece

el precepto impugnado. Esta queja también ha de ser rechazada, pues se advierte que esa función de control debe ser ejercida por el Parlamento de Cataluña «de conformidad con el Estatuto», como el propio artículo 5 establece; lo que significa que ha de serlo «en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat» (art. 188 EAC). Como señaló la STC 31/2010 al enjuiciar el art. 188 EAC, este precepto no cuestiona «que al Estado le corresponde el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» establecidos por el Derecho de la Unión Europea, de suerte que la intervención del Parlamento de Cataluña prevista en el art. 188 EAC, a la que se refiere el art. 5 h) de la Ley 16/2014, «en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña, ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado» (STC 31/2010, FJ 122).

El art. 6 de la Ley 16/2014 establece que «corresponde al Presidente de la Generalitat, en el ejercicio de la más alta representación de la Generalitat, impulsar y mantener relaciones con las autoridades del ámbito internacional». En el recurso se reprocha a este precepto que tales funciones con proyección exterior se atribuyan al Presidente de la Generalitat sin sujeción al principio de lealtad institucional ni comunicación al Gobierno de la Nación, a quien corresponde la dirección de la política exterior española.

El art. 6 de la Ley 16/2014 debe ser entendido como desarrollo de las previsiones estatutarias sobre la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, que resultan conformes con la Constitución; la Comunidad Autónoma, como parte del ejercicio de sus competencias, puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, siempre con respeto a las competencias constitucionalmente reservadas al Estado, en particular en lo que atañe a la política exterior y las relaciones internacionales, ex art. 149.1.3 CE (por todas, SSTC 31/2010, FJ 125, y 46/2015, FJ 4). Por otra parte el art. 6 de la Ley 16/2014 no excluye la necesaria coordinación del Presidente de la Generalitat con las autoridades estatales en el ejercicio de esas relaciones con autoridades de ámbito internacional que puedan tener lugar en el marco de las acciones con proyección exterior de la Generalitat, las cuales han de circunscribirse en todo caso al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 193 EAC). En suma, no se aprecia la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 16/2014.

Respecto del art. 7 de la Ley 16/2014 (referido a las funciones del Gobierno de la Generalitat en materia de acción exterior y relaciones con la Unión Europea), ya hemos apreciado en los fundamentos jurídicos 4 y 5 de esta Sentencia la conformidad con la Constitución de su apartado 1 y del inciso «con entes públicos de otros Estados o con organizaciones internacionales» del apartado 2 e), en relación con los acuerdos de colaboración, siempre que se interpreten estos preceptos en los términos indicados en dichos fundamentos.

De las demás letras del apartado 2 del artículo 7 solo hace referencia específica el recurso a la c), a cuyo tenor corresponde al Gobierno de la Generalitat, «de acuerdo con el Estatuto», «participar en el nombramiento, a propuesta del departamento competente en esta materia, de las personas que deban representar a la Generalitat en las delegaciones negociadoras del Estado ante la Unión Europea y en la representación permanente del Estado ante la Unión Europea». Lo que sostiene el Abogado del Estado es que tales funciones han de entenderse como de mera propuesta, puesto que el Gobierno de la Generalitat no puede vincular al Estado en la designación de las personas que han de formar parte de las referidas delegaciones y de la representación permanente del Estado.

Lo que plantea el recurso no es tanto una tacha de inconstitucionalidad del precepto, sino una interpretación de conformidad constitucional del mismo. En todo caso baste decir que la remisión al Estatuto que realiza el art. 7.2 de la Ley 16/2014 supone que lo dispuesto en su letra c) ha de ser entendido en relación con el art. 187 EAC, que contempla la participación de la Generalitat en las delegaciones españolas ante la Unión Europea que traten asuntos de la competencia legislativa de la propia Generalitat y en la designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión

Europea «de acuerdo con la normativa aplicable» y «de acuerdo con el Estado». Como este Tribunal señaló al enjuiciar el citado art. 187 EAC en la STC 31/2010, «es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada ex art. 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito» (STC 31/2010, FJ 121). No se aprecia pues que el art. 7.2.c) de la Ley 16/2014 sea inconstitucional.

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. 193 EAC), no supone extralimitación competencial ni invade la competencia estatal del art. 149.1.3 CE.

Por último, tampoco merece reproche de inconstitucionalidad, según lo ya indicado, el art. 9 de la Ley 16/2014, en cuanto se limita a prever la posible existencia de relaciones de colaboración entre las instituciones de la Generalitat que enumera y sus homólogos europeos e internacionales; relaciones estas que, en cuanto tales, no presuponen invasión de la competencia estatal del art. 149.1.3 CE.

9. Procede a continuación examinar el art. 26.1 de la Ley 16/2014, que se impugna en general por referirse a las relaciones del Gobierno de la Generalitat con otros gobiernos. Estando ubicado en un capítulo que no se refiere a las relaciones con la Unión Europea, dota, a juicio del recurrente, a la Generalitat de una posición institucional que invade la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales. En particular, se impugna su apartado e) según el cual es objetivo del Gobierno de la Generalitat, «en el ejercicio de sus relaciones con gobiernos de otros territorios», «establecer relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña, en especial con las legaciones de países que tengan fuertes intereses y vínculos socio-económicos y culturales con Cataluña, y promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países, como una forma de potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña».

El art. 26.1 se refiere a las relaciones del Gobierno de la Generalitat «con gobiernos de otros territorios», entendidos naturalmente como territorios de otros Estados. Esta previsión, sin embargo, no puede reputarse inconstitucional pues, de forma similar a lo que hemos razonado para rechazar el recurso contra el artículo 6, los objetivos generales que el Gobierno de la Generalitat puede promover en el ejercicio de tales relaciones según este precepto se deben entender necesariamente enmarcados en las acciones con proyección exterior de la Generalitat de Cataluña, circunscritas al ámbito de sus competencias y para la promoción de sus intereses, con respeto de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 193 EAC; STC 31/2010, FJ 125, por todas). En modo alguno pueden suponer obligaciones de Derecho internacional, ni ejercicio del *ius contrahendi* o del *ius legationis*, reservados ambos al Estado ex art. 149.1.3 CE. Ello sin perjuicio de que tampoco debe olvidarse que «las relaciones internacionales, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior» (STC 165/1994, FJ 5). Debe, pues, desestimarse la impugnación del artículo 26.1 en este punto.

Distinta conclusión se alcanza, sin embargo, al examinar el apartado e) del artículo 26.1, transcrito más arriba, que se impugna específicamente por cuanto las relaciones consulares, conforme al Convenio de Viena de 1963, se desarrollan entre sujetos de Derecho internacional. Sin perjuicio de lo afirmado con carácter cautelar en el ATC 122/2015, de 7 de julio, FJ 6, en la medida en que este apartado se refiere al establecimiento por la Generalitat de relaciones institucionales con cuerpos

consulares de Estados extranjeros presentes en Cataluña y a la promoción por la Comunidad Autónoma del establecimiento de consulados de otros países «como una forma de potenciar las relaciones bilaterales», el precepto impugnado propicia la asunción por parte de la Generalitat de una función representativa a nivel internacional que no le corresponde, por ser propia del Estado ex art. 149.1.3 CE y no ser la Comunidad Autónoma de Cataluña sujeto de Derecho internacional.

En efecto, el apartado e) del art. 26.1 de la Ley 16/2014 viene a equiparar el cuerpo consular, categoría recogida en el Convenio de Viena de 1963, con el concepto de «legación», que es un tipo de representación diplomática (dirigida por un ministro o encargado de negocios, no por un embajador), estableciendo que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña mantendrá relaciones con el cuerpo consular y con legaciones (diplomáticas), lo que contraviene la reserva ex art. 149.1.3 CE a favor del Estado en relación con el *ius legationis* (por todas, SSTC 46/2015, FJ 4 y 85/2016, FJ 3).

Además, el precepto impugnado obvia por completo que las oficinas consulares no poseen *stricto sensu* funciones políticas, salvo acuerdo entre el Estado que envía y el receptor (art. 17 del Convenio de Viena sobre relaciones consulares). Por tanto, que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se relacione con una oficina consular «para potenciar las relaciones bilaterales», como establece el apartado e) del art. 26.1 de la Ley 16/2014, puede suponer un condicionamiento o menoscabo para la política exterior del Estado español.

No cabe a este respecto admitir la interpretación de conformidad que propone la Abogada de la Generalitat de Cataluña en sus alegaciones. Sostiene que el apartado e) del artículo 26.1 no comporta que la Generalitat pueda sustituir al Gobierno estatal en la decisión sobre el establecimiento de relaciones consulares con otro Estado, siendo la función de la Generalitat de mera propuesta o sugerencia. Sin embargo, lo cierto es que el tenor del precepto no permite tal interpretación, pues enuncia, como hemos dicho, una clara relación bilateral entre el Gobierno de la Generalitat y los cuerpos consulares de otros Estados, en abierta contradicción con la competencia exclusiva del Estado en esta materia ex art. 149.1.3 CE. Como venimos diciendo desde la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4, no puede este Tribunal «tratar de reconstruir una norma que no esté debidamente explícita en un texto, para concluir que esta es la norma constitucional». En consecuencia, ha de declararse inconstitucional y nulo el art. 26.1.e) de la Ley 16/2014.

10. Corresponde ahora examinar la impugnación de los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014 sobre «Representación de la Generalitat en el exterior», que integran su título III, relativo a la «Naturaleza de la representación de la Generalitat en el exterior», así como las definiciones de «delegaciones del Gobierno en el exterior» y «delegación del Gobierno ante la Unión Europea» contenidas en los apartados e) y f) del art. 2 de la misma Ley.

En relación con estos preceptos considera el Abogado del Estado que, aunque la STC 165/1994 avaló la constitucionalidad de las oficinas autonómicas en el ámbito de la Unión Europea para la defensa de los intereses autonómicos derivados de sus competencias, la redacción de la Ley 16/2014 es equívoca y susceptible de dar lugar a la atribución a la Generalitat de funciones muy similares a las propias del *ius legationis*, reservado al Estado, con infracción del art. 149.1.3 CE. Se alega asimismo que el art. 33 de la Ley 16/2014 no menciona la necesaria coordinación con las competencias estatales en la materia. Se considera, en definitiva, que los preceptos impugnados incurren en inconstitucionalidad inmediata derivada de la falta de competencia autonómica para el establecimiento de órganos permanentes de representación ante sujetos internacionales, competencia que corresponde en exclusiva al Estado ex art. 149.1.3 CE; así como en inconstitucionalidad mediata o indirecta al colisionar con las previsiones contenidas en la legislación estatal acerca de los requisitos y procedimientos para la apertura de oficinas de promoción exterior de las Comunidades Autónomas (art. 12 de la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado).

Para dar respuesta a esta tacha de inconstitucionalidad debemos recordar que, en efecto, ya la STC 165/1994 consideró conforme a la Constitución, como consecuencia lógica de la admisión de la actuación exterior de las Comunidades Autónomas para la

defensa de sus intereses derivados del ejercicio de sus competencias, la apertura de oficinas autonómicas en el ámbito de la Unión Europea, encargadas de canalizar esa actuación exterior; la existencia de tales oficinas «no prejuzga su tipo de actividad ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales» (STC 165/1994, FJ 8). La misma STC 165/1994, FJ 8, describe las funciones posibles de estas oficinas autonómicas en el ámbito de la Unión Europea como funciones de seguimiento, información e instrumentación del ejercicio de competencias autonómicas.

Sin embargo, la STC 165/1994 se cuidó también de establecer en todo caso como límite a esa acción exterior de las Comunidades Autónomas la competencia estatal ex art. 149.1.3 CE y de deslindar las funciones de esas oficinas autonómicas de la asunción de funciones de representación a nivel internacional propias de la representación exterior del Estado (*ius legationis*). Así, la STC 165/1994, FJ 5, afirmó que la reserva prevista en el art. 149.1.3 CE, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, excluye que las Comunidades Autónomas (entes territoriales dotados de autonomía política), por no ser sujetos internacionales, puedan establecer órganos permanentes de representación ante sujetos dotados de un estatuto internacional; ello implicaría un previo acuerdo con el Estado receptor o la organización internacional ante la que ejercen sus funciones, posibilidad que la Constitución no admite.

Los arts. 192 y 194 EAC, no impugnados en su día, disponen que «la Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante la Unión Europea» y que «la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede establecer oficinas en el exterior». A su vez, el art. 12 de la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, admite expresamente la creación por las Comunidades Autónomas de oficinas para su promoción exterior, estableciendo la obligación de informar al Gobierno del Estado con carácter previo a su apertura y debiendo pronunciarse al respecto los departamentos ministeriales que el precepto señala, sin que tales informes tengan carácter vinculante, como precisa la STC 85/2016, FJ 6. Ello constituye una obligación que sin duda tiene pleno encaje en la reserva competencial del art. 149.1.3 CE, como hemos tenido ocasión de declarar expresamente en la STC 85/2016, FJ 6, pues «la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado» (STC 165/1994, FJ 8).

En suma, habiendo reconocido ya este Tribunal la legitimidad constitucional del establecimiento de oficinas autonómicas en el ámbito de la Unión Europea, para la defensa de sus intereses derivados del ejercicio de sus competencias, en los términos expuestos (STC 165/1994, FFJJ 5 y 8), la previsión de una «delegación del Gobierno [de la Generalitat] ante la Unión Europea» que se contiene en el apartado f) del art. 2 de la Ley 16/2014, así como en los arts. 29 y 30 de la misma Ley, no puede merecer reproche de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere al establecimiento de oficinas de las Comunidades Autónomas en el exterior (al margen de la representación ante las instituciones y órganos de la Unión Europea), lo es «para la promoción de los intereses de Cataluña», como establece expresamente el art. 29.3 de la Ley 16/2014, reiterando las previsiones del art. 194 EAC. Debe recordarse en este sentido, una vez más, que «la noción de ‘intereses’ con la perspectiva de la organización territorial del Estado no sólo no es inapropiada sino absolutamente irreprochable en términos constitucionales» (STC 31/2010, FJ 118); a ello cabe añadir que, como reconoce el art. 193.1 EAC, «la acción exterior de la Generalitat se ejerce “respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”» (STC 31/2010, FJ 126), como resulta obligado dada la reserva a favor del Estado del art. 149.1.3 (SSTC 165/1994, FJ 5; 31/2010, FJ 125, y 46/2015, FJ 4, por todas).

Por otra parte, ha de entenderse que las previsiones contenidas en los arts. 29 a 33 de la Ley 16/2014 deben conjugarse con la aplicación de las medidas previstas en la Ley estatal 2/2014 con el fin de coordinar las actividades con proyección externa de las

Comunidades Autónomas en relación con el establecimiento de oficinas en el exterior. Tales previsiones son compatibles con la sujeción a los requisitos establecidos en la referida Ley estatal, sobre cuya constitucionalidad ya nos hemos pronunciado en la citada STC 85/2016, FJ 6: comunicación previa al Estado de la decisión de apertura de tales oficinas y emisión de informes por los Ministerios competentes en aras a preservar el principio de unidad de acción en el exterior y el principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como la adecuación al orden competencial.

El eventual incumplimiento por la Generalitat de los requisitos de coordinación establecidos por el legislador estatal ex art. 149.1.3 CE, al crear oficinas o delegaciones de Gobierno de la Generalitat en otros Estados, podrá desde luego ser motivo para impugnar ante la jurisdicción competente los correspondientes Decretos de creación de esas oficinas en el exterior, pero no puede erigirse en razón suficiente para apreciar la inconstitucionalidad de los referidos preceptos de la Ley 16/2014, que no impiden la necesaria coordinación con las instituciones estatales en esta materia (STC 165/1994, FJ 8).

En este sentido, la previsión de «Delegaciones del Gobierno [de la Generalitat] en el exterior» que se contiene en el apartado e) del art. 2 de la Ley 16/2014, así como en los arts. 29 y 31 de la misma Ley, tampoco puede merecer reproche de inconstitucionalidad.

Las «delegaciones del Gobierno en el exterior» y la «delegación del Gobierno ante la Unión Europea» que definen los apartados e) y f) del art. 2 de la Ley 16/2014, se describen, respectivamente, como «las unidades de representación institucional del Gobierno en el exterior que tienen como objetivo defender en el exterior los intereses de Cataluña y la proyección internacional del país» y como «la unidad de representación institucional del Gobierno ante la Unión Europea que tiene como objetivo defender en ese ámbito los intereses de Cataluña y la proyección internacional del país». A partir de estas definiciones, el art. 29.2 de la Ley 16/2014 vuelve a referirse a estas delegaciones, denominándolas «unidades de representación institucional del Gobierno en el exterior», lo que se reitera en los arts. 29.5, 30.1 y 31.1. Este último, por su parte, vuelve a atribuir a las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el exterior «la proyección internacional del país», objetivo que se enmarca dentro de las previsiones del art. 193 EAC, conforme al cual «la Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito, respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores» (art. 193.1 EAC). Asimismo, «la Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias» (art. 193.1 EAC). Igualmente, el artículo 29.3, sobre el que incide también el recurso, se refiere a la creación por el Gobierno de la Generalitat de delegaciones y oficinas sectoriales en el exterior «atendiendo a las necesidades reales del país». En fin, el artículo 33.1 determina que el Gobierno de la Generalitat «garantiza la actuación coordinada, eficaz y eficiente del conjunto de integrantes de la representación de la Generalitat en el exterior».

Analizada la regulación cuestionada, ha de rechazarse que la atribución a esas oficinas autonómicas de una función de «representación institucional» ligada a «la proyección internacional del país» en general y a «las necesidades reales del país», vaya más allá de esa actividad promocional en el exterior de los intereses de Cataluña (art. 193 EAC) y, por ello, que invada los límites del *ius legationis* que corresponde al Estado en exclusiva ex art. 149.1.3 CE, como se sostiene en el recurso. Nada hay en los preceptos impugnados que autorice llegar a esa conclusión. La Ley 16/2014 no otorga en modo alguno al delegado del Gobierno de la Generalitat ante la Unión Europea (artículo 30) ni a los delegados del Gobierno de la Generalitat en el exterior, un *status* diplomático, que sería incompatible con la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.3 CE en relación con el *ius legationis*. Por otra parte, ya se razonó en el fundamento jurídico 5, al examinar la impugnación referida al párrafo segundo del art. 2 a) de la Ley 16/2014, que se refiere a la «promoción en el exterior de los intereses del país». Esta alusión la considera el recurso un eufemismo para ocultar la atribución de subjetividad internacional a Cataluña, sin que se salvaguarde el *ius legationis* reservado al Estado. Este inciso no es sin embargo inconstitucional, toda vez que la expresión «los intereses del país», 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 y respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC).

No se estima tampoco que sea inconstitucional la referencia al «conjunto de los intereses de Cataluña» del artículo 33.1, que también se cuestiona de manera específica en el recurso, dada la vinculación ya reconocida por este Tribunal entre intereses y competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la actuación exterior. Tampoco es inconstitucional dicho precepto por no hacer referencia a la legislación estatal en la materia, ya que hemos declarado que no es necesaria para la constitucionalidad de las leyes autonómicas la inclusión de cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales; en todo caso, la acción exterior de la Generalitat encuentra su regulación en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 193 deja a salvo las competencias del Estado, como también hemos señalado. No es preciso por ello declarar que la Ley 16/2014 en su conjunto y en particular los preceptos ahora examinados, deban aplicarse e interpretarse en el marco estatuario y constitucional, sin perjuicio, por tanto, de la legislación estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE.

11. Por último, se ha de analizar la impugnación de los apartados i), j), k) y l) del art. 2 de la Ley 16/2014 en relación con los arts. 34 a 38 relativos, todos ellos, a la denominada «Diplomacia pública de Cataluña»; expresión que, según el recurso, alude a las relaciones diplomáticas entre Estados y por ello invade la competencia estatal del art. 149.1.3 CE.

El tenor de las definiciones cuestionadas del art. 2 de la Ley 16/2014 es el siguiente:

«i) Diplomacia pública de Cataluña: cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia efectiva y positiva en la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Cataluña en el exterior.

j) Diplomacia cultural de Cataluña: las actividades de diplomacia pública de Cataluña que consisten en la proyección internacional de la creación, la industria y la lengua catalanas, en el apoyo a la formación exterior de los creadores y en la participación en organizaciones culturales internacionales, de acuerdo con la normativa vigente.

k) Diplomacia económica de Cataluña: las actividades de diplomacia pública de Cataluña dirigidas a impulsar el reconocimiento internacional de Cataluña como destino de inversiones y origen de exportaciones de primer nivel, país turístico de referencia y centro de prestigio en el ámbito de la investigación y de la innovación.

l) Diplomacia deportiva de Cataluña: las actividades de diplomacia pública de Cataluña dirigidas a impulsar el reconocimiento internacional del deporte catalán.»

Por su parte el art. 38 de la Ley 16/2014 establece:

«1. El Gobierno, a través del departamento o departamentos competentes en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, dirige y coordina las actividades de diplomacia pública que lleva a cabo la Administración de la Generalidad, para garantizar la adecuación y coherencia de dichas actividades con el Plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.

2. El Gobierno debe fomentar la creación de una estructura de espacios de diálogo adecuados para permitir la participación de la sociedad civil en la diplomacia pública de Cataluña.»

A la vista de los preceptos transcritos, la llamada en la Ley 16/2014 «diplomacia pública» se configura como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalitat y cuyos destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho internacional, a tenor de las finalidades que persigue.

Así las cosas, las definiciones de «diplomacia» recogidas en los apartados i), j), k) y l) del artículo 2 y la regulación contenida en el art. 38 de la Ley 16/2014 son inconstitucionales

y nulas, puesto que configuran una actuación exterior de la Generalitat que no se vincula a sus competencias, asume como destinatarios a sujetos del Derecho internacional y se prevé dirigida y coordinada por la propia Generalitat, sin respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, ni las funciones de dirección de la política exterior que, según el art. 97 CE, corresponden al Estado.

Es cierto, como dice el representante del Parlamento de Cataluña, que el art. 200 EAC prevé la promoción por la Generalitat de «la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional». Sin embargo, este precepto estatutario no ampara la «diplomacia pública» que la Ley 16/2014 define, no mencionada en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la dirección de la misma a la que se refiere el art. 38 de la Ley 16/2014. Si el art. 200 EAC fue considerado conforme a la Constitución en la STC 31/2010, FJ 129, fue justamente por entender este Tribunal que la expresión «si procede», que el precepto estatutario utiliza, supone la supeditación de la acción de la Generalitat a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional a las que se pretenda afiliarse como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE. No siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que esta Comunidad Autónoma se arrogue la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE. Debe, en consecuencia, declararse la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados i), j), k) y l) del artículo 2 y del art. 38 de la Ley 16/2014, como ya se ha señalado. Por la misma razón, la rúbrica del capítulo I del título IV de la Ley 16/2014 («Diplomacia pública de Cataluña»), en el que se incardinan los artículos 34 a 38, deviene inconstitucional y nula, al serlo la definición del concepto que da nombre a dicho capítulo.

En cuanto a los artículos 34 a 37, el propio Abogado del Estado reconoce en el recurso que estos preceptos tienen carácter declarativo e incluso meramente «programático»; los impugna por considerar que vinculan las actuaciones que enuncian a la acción exterior de la Generalitat en el marco de la «diplomacia pública» catalana, destacando en especial el artículo 37.3, según el cual «Para el posicionamiento de Cataluña en el exterior y para la proyección internacional de la marca Cataluña, el Gobierno [de la Generalitat, se entiende] debe aprovechar la implantación y presencia de la marca Barcelona, especialmente atendiendo al espacio central y pionero que ejerce la capital dentro de la región euromediterránea, en cuanto sede de la Unión por el Mediterráneo».

Tal queja no puede ser atendida, una vez depurada la tacha de inconstitucionalidad que afecta a la rúbrica del capítulo en el que se insertan dichos preceptos, al no utilizar estos la expresión «diplomacia pública» y en cuanto resulta conforme con la reserva competencial del art. 149.1.3 CE, según ha quedado expuesto, la existencia de una acción exterior de Cataluña para la defensa de sus intereses derivados del ejercicio de sus competencias y respetando la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). Por ello mismo, debe descartarse en particular la pretendida inconstitucionalidad del artículo 37.3, sobre el que el Abogado del Estado llama especialmente la atención, pues siendo indiscutible que la Generalitat puede llevar a cabo actividades de promoción y proyección exterior, con los condicionamientos indicados, la proyección internacional a la que se refiere el precepto de la «marca Cataluña», aprovechando la implantación de la «marca Barcelona», no comporta el reconocimiento a Cataluña de la condición de sujeto de Derecho internacional (cualidad de la que carecen los entes territoriales dotados de autonomía política, como ya hemos tenido ocasión de recordar) ni puede en ningún caso perturbar o perjudicar el ejercicio de la competencia en materia de política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (art. 149.1.3 CE), bajo la dirección del Gobierno de la Nación (art. 97 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: los apartados i), j), k) y l) del art. 2; el inciso «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», contenido en el apartado e) del art. 3 de la Ley 16/2014; el art. 26.1 e); la expresión «Diplomacia pública de Cataluña» que rubrica el capítulo I del título IV y el artículo 38.

2.º Declarar que no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: los arts. 1, 3 y 4 en cuanto a la referencia que se contiene en los mismos a «la acción exterior de Cataluña», así como el último inciso del párrafo primero del artículo 1.1, la expresión «actor internacional activo» que se contiene en el artículo 1.1 b), y el artículo 7.1 (fundamento jurídico 4); los apartados a) y d) del artículo 2 y el artículo 7.2 e) (fundamento jurídico 5); y el inciso «como un actor internacional comprometido, solidario y responsable» del apartado a) del artículo 4 (fundamento jurídico 7).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015, al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo el presente Voto concurrente para exponer las razones de mi discrepancia con la argumentación utilizada en el fundamento jurídico 11 para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos allí examinados, si bien nuestro mi acuerdo con el conjunto de la Sentencia y con el fallo, conforme expuse en la deliberación correspondiente en el Pleno.

La coherencia del razonamiento que conduce a la decisión sobre la inconstitucionalidad de una ley constituye presupuesto de la legitimidad de nuestro quehacer jurisdiccional, lo que abona la importancia de las deliberaciones y de la búsqueda de consensos sobre el mejor argumento que pueda compartirse, más allá de meros acuerdos o convicciones sobre el sentido del fallo. Por ello entiendo que la explicación que aporta un voto concurrente favorece la práctica deliberativa en el seno del Tribunal, en sintonía con el pleno respeto a la opinión de los magistrados que lo componen.

Mi explicación se ciñe estrictamente al fundamento jurídico 11 en lo que concierne a la explicación por la que se considera inconstitucional y nula la expresión «diplomacia pública de Cataluña» tanto de la rúbrica del capítulo I del título IV de la Ley 16/2014, como las cuatro definiciones (diplomacia pública, cultural, económica y deportiva de Cataluña) que se contienen en los apartados i), j), k) y l) del artículo 2.

Entiendo que la utilización de la expresión «diplomacia pública de Cataluña» resulta improcedente más allá de equívoca, porque si bien lo que se regula bajo tal epígrafe no se corresponde con el concepto de diplomacia de los Estados en su sentido estricto según la doctrina internacional, el legislador autonómico no tiene competencia para incidir en la

definición o alcance de un concepto que remite a la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.3 CE, en lo relativo al servicio de diplomacia exterior. Por ello, aun reconociendo el riesgo de incurrir en un argumento de mero nominalismo, puedo compartir la declaración de inconstitucionalidad de la expresión «diplomacia pública» en la Ley impugnada, y la procedencia de la expulsión de dicho término del texto legislativo en cuestión. Lo que no puedo compartir es la concreta argumentación que se ofrece en la Sentencia para afirmar la inconstitucionalidad de los apartados i), j), k) y l) del artículo 2, que en realidad consiste en dos afirmaciones, lo que contrasta con los razonamientos más elaborados y matizados utilizados en los fundamentos jurídicos precedentes. Así, se afirma en el fundamento jurídico 11 que «a la vista de los preceptos transcritos, la llamada en la Ley 16/2014 'diplomacia pública' se configura como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior, no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalidad y cuyos destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho Internacional, a tenor de las finalidades que persigue». En mi opinión, ambas afirmaciones no se corresponden con el contenido de los apartados impugnados y no puede fundamentarse en ellas la declaración de su inconstitucionalidad. Analizaré por separado ambas afirmaciones.

En primer lugar, en cuanto al artículo 2 referido, dedicado a ofrecer las definiciones previas sobre cómo deben entenderse los términos usados «a efectos de la presente ley», la lectura del concreto texto del apartado i) muestra que bajo el flamante título de «diplomacia exterior» se acoge, literalmente, «cualquier actuación de un agente público o privado que tenga una incidencia efectiva y positiva en la opinión pública exterior con el objetivo de potenciar la imagen, la influencia y el prestigio de Cataluña en el exterior.» Potenciación de la imagen, incidencia en la opinión pública, en definitiva simples manifestaciones de lo que se conoce como paradiplomacia, actuaciones que a lo largo de la propia Sentencia, y en particular en el fundamento jurídico 10, se reconocen insertas en las competencias de acción exterior de la Generalitat, art. 193 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: (EAC) en cuanto actor internacional de carácter subestatal. Idénticas observaciones son de aplicación a las definiciones contempladas en los apartados posteriores (letras j, k y l) relativos a la actuaciones de «diplomacia pública catalana», en relación a la cultura, la economía y el deporte, que remiten a actuaciones insertas en las competencias descritas en el art. 200 EAC.

En segundo lugar, el hecho de que la ley configure la «diplomacia pública catalana» como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior no implica por sí mismo inconstitucionalidad alguna, como se desprende de lo que se explica en los fundamentos previos de la misma Sentencia. No es congruente afirmar en el fundamento jurídico 11 que la inconstitucionalidad provendría de que los destinatarios de esas actuaciones «pueden perfectamente ser» sujetos de Derecho internacional, esto es, de una mera posibilidad.

A la vista de la concepción más abierta sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas que se plasma en el resto de la Sentencia sorprende que en este punto se haya sido tan drástico, y que no se haya apreciado que los preceptos declarados inconstitucionales solo pretenden definir el tipo de relaciones que la Generalitat de Cataluña puede dirigir y coordinar como «actor internacional activo». Recordemos a este respecto que, como afirma la Sentencia, «[n]o cabe duda que la Generalidad 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)» (FJ 4).

En este concreto punto la Sentencia parece ignorar el estado de la cuestión sobre la acción exterior de los entes subestatales. Esa acción exterior se conoce en el ámbito de la ciencia política con el neologismo de «paradiplomacia» que se refiere a la acción exterior de sujetos que no tienen la condición de Estados: entes subestatales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, las diferentes iglesias, etc. Lo mismo que se habla de una «diplomacia» parlamentaria, una «diplomacia» de altos tribunales y tribunales constitucionales, etc., aunque propiamente no son sino manifestaciones de «paradiplomacia».

La Sentencia tampoco es en este punto coherente con nuestra doctrina constitucional. Es interesante un fragmento de la STC 31/2010 que se cita, precisamente, en el fundamento jurídico 5 de la propia Sentencia: si la misma STC 31/2010, FJ 87, consideró conforme con la Constitución la posibilidad de suscribir la Generalitat acuerdos en materia de juventud con «entidades internacionales», fue por no ser éstas, en sentido estricto, sujetos de Derecho internacional público, «sino expresión de la diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza, de lo que se deriva que el precepto estatutario impugnado no contiene previsiones relativas al ejercicio del *ius contrahendi*». Pues bien, la paradiplomacia que subyace a los preceptos impugnados no es más que esa «diversidad y plasticidad de las relaciones que pueden mantener actualmente otros entes [que son sujetos de Derecho internacional público] en la esfera internacional sin que por ello adquieran aquella naturaleza». Al desarrollo de ese tipo de relaciones se refiere la Ley impugnada cuando califica a Cataluña de «actor internacional activo»: un tipo de relaciones que no invaden el ámbito de actuación constitucionalmente reservado al Estado. No es la clase de actuaciones cuya relación se incardina bajo el *nomen* «diplomacia pública» lo que resulta inconstitucional, sino la utilización impropia de un concepto jurídicamente acuñado como materia de competencia exclusiva del Estado, por más que se haya transformado su contenido para dotar de mayor resonancia a la denominación de lo que en sí mismo solo puede calificarse de paradiplomacia.

En definitiva, las aseveraciones en que se funda la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los mencionados preceptos abundan en una concepción reduccionista de la acción exterior de las Comunidades Autónomas que no casa con la concepción más aperturista que inspira la fundamentación del resto de la Sentencia.

Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015

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

1. La supuesta competencia del Estado para coordinar la acción exterior de las Comunidades Autónomas.

La opinión de la mayoría en la que se sustenta la Sentencia se aparta, en buena medida, del criterio fundado en la existencia de una omnímoda competencia del Estado para coordinar la acción exterior de las Comunidades Autónomas, la cual subyace en la STC 85/2016, de 28 de abril y fue criticada, en su día, en mi Voto particular. Esta reorientación de la jurisprudencia constitucional, en la que quiero creer que puede haber influido aquel Voto, no es para mí sino motivo de satisfacción; revela, a mi juicio, una actitud del Tribunal más prudente y acorde con la Constitución y constituye, en último término, un nuevo motivo de estímulo para formular mis opiniones disidentes en votos particulares con el fin de aportar motivos de reflexión y discusión sobre la jurisprudencia constitucional y, cuando sea el caso, elementos para su modificación futura.

En el Voto particular sostuve que en aquella Sentencia se realizaba una lectura premoderna del art. 149.1.3 CE, dando nueva lectura e imponiendo un giro a la jurisprudencia constitucional clásica en materia de límites a la acción exterior de las Comunidades Autónomas. En la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia puede intuirse en parte la misma concepción. Esto se deduce, fundamentalmente, del tratamiento que se da al concepto de paradiplomacia y a las relaciones institucionales con los consulados extranjeros. Sin embargo, frente a lo que sucedía en la STC 85/2016, se

hace un esfuerzo notable por aceptar una interpretación conforme con la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, que incluye el Estatuto de Autonomía de Catalunya, de los preceptos impugnados. En determinados casos en los que se declara la inconstitucionalidad hubiera sido posible, a mi juicio, aceptar una interpretación conforme con la Constitución mediante una comprensión menos extensiva de la competencia estatal contenida en el art. 149.1.3 CE. Sin embargo, la argumentación de que parte la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no puede ser considerada como extravagante y corrige en parte el sesgo de la citada STC 85/2016.

En algunos puntos se echa de menos en la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia, como se verá a continuación, una argumentación más precisa respecto de las razones que, en contra del principio de conservación de la norma, la llevan a entender imposible una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos impugnados y declarados finalmente inconstitucionales cuando esa interpretación era, efectivamente, posible. La opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no siempre, a mi juicio, ofrece un criterio claro que permita comprender por qué se declara inconstitucional o por qué se conserva la norma autonómica.

2. La condición de «actor internacional activo».

El fundamento jurídico 4 se recogen una serie de argumentos de la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia que concluyen admitiendo una interpretación conforme a la Constitución del inciso «como actor internacional activo» del art. 1.1 b) de la Ley del Parlamento de Catalunya 16/2014, y del inciso «como un actor internacional comprometido, solidario y responsable» del art. 4 a) de la Ley.

Los argumentos desarrollados ponen el énfasis en la subjetividad internacional del Estado frente a la ausencia de subjetividad internacional de la Comunidad Autónoma, pero en realidad no acaban de dar pautas claras que resuelvan la objeción de inconstitucionalidad opuesta por el recurrente. La declaración conforme con la Constitución hubiera exigido, a mi juicio, interpretar en sus justos términos la noción de «actor internacional». Esta cuestión es obviada por la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia para realizar una afirmación apodíctica que niega, con razón, la subjetividad internacional de las Comunidades Autónomas, pero que no explica cómo y por qué hay que entender que la concepción de la Comunidad Autónoma de Catalunya como autor internacional activo no contraría la afirmación previa. Los conceptos de actor internacional y de sujeto internacional no son sinónimos, pero la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no explica con exactitud, a mi juicio, por qué niega una sinonimia que defiende el Abogado del Estado en su escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

La noción de actor internacional es mucho más amplia que la de sujeto internacional. Una y otra se diferencian, principalmente, en que la subjetividad jurídica internacional solo se proclama del segundo. Tal como precisa la doctrina internacionalista, un actor internacional no se define, ni se identifica por su subjetividad internacional, sino por las funciones que realiza y, sobre todo, por su capacidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar unos objetivos que formula con cierta autonomía, ejerciendo su influencia sobre otros actores internacionales. También se suele entender que el actor internacional debe ser tenido en cuenta en el diseño de la política exterior de los Estados y esa caracterización, así como el resto de las notas apuntadas, excluyen sin lugar a dudas la posibilidad de considerar que la expresión «actor internacional activo» sea un trasunto de la noción de sujeto internacional. Puede afirmarse que los Estados, sujetos de Derecho internacional por antonomasia por gozar de subjetividad jurídica internacional, son también actores internacionales, y que no puede derivarse de esta afirmación que toda unidad del sistema internacional a la que podamos denominar actor sea, por eso y simultáneamente, sujeto de Derecho internacional. La noción de actor internacional surge, en definitiva, de la necesidad de formular un concepto diverso del de sujeto internacional una vez que así lo ha venido exigiendo el avance del sistema de relaciones internacionales en el último cuarto del siglo XX. Si se me permite la licencia, echo de menos, en esta como en otras ocasiones, una orientación más *hegeliana* de la jurisprudencia constitucional.

La noción de actor internacional es, así, mucho más flexible que la de sujeto de Derecho internacional, que se restringe exclusivamente a la denominación de los actores que pueden participar del poder normativo internacional y ser titulares de derechos y obligaciones según el Derecho internacional. Estas características funcionales, como bien se deduce de la jurisprudencia constitucional clásica en relación con las relaciones internacionales a las que se refiere el art. 149.1.3, no concurren en las Comunidades Autónomas en general y no están presentes entre las funciones asociadas a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Catalunya. Son sujetos internacionales, exclusivamente, los Estados y las Organizaciones Internacionales porque son actores de la sociedad internacional destinatarios de la norma jurídica internacional. Ahora bien, las Comunidades Autónomas, como las regiones y los entes locales en otros sistemas jurídicos, son considerados como actores subestatales o como actores gubernamentales no centrales que pueden desarrollar actividad con proyección internacional. Esta proyección, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, no ha de estar supeditada a lo que «permita» el Estado (una expresión similar se eliminó felizmente del texto definitivo al menos en una ocasión), sino al reparto de competencias que se establece en las normas que integran el bloque de la constitucional y entre las que no puede incluirse la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, como podría intuirse que entiende la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia.

3. Las «relaciones consulares» [apartado e) del art. 26.1 de la Ley].

En esta materia, a mi juicio, la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia no alcanza a justificar la contradicción con lo que se declaró en el ATC 122/2015, en que se ventilaba la cuestión del levantamiento de la suspensión de vigencia de la ley autonómica que fue impugnada por el Presidente del Gobierno.

La suspensión se levantó argumentando que la relación de la Generalitat con Gobiernos de otros territorios debía verse enmarcada «como no puede ser de otro modo, en las acciones con proyección exterior de la Generalitat, circunscritas al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Catalunya y para la promoción de sus intereses, con respeto de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (arts. 149.1.3 CE y 193 EAC; y STC 31/2010, FJ 125)».

Dicho en otros términos, en el Auto se asumió que era posible aceptar una interpretación conforme a la Constitución del precepto que prevé la facultad de la Generalitat para «e) Establecer relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña, en especial con las legaciones de países que tengan fuertes intereses y vínculos socio-económicos y culturales con Cataluña, y promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países, como una forma de potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña».

Según el Auto parece posible establecer relaciones institucionales con el cuerpo consular de terceros estados, como una fórmula de entablar relaciones con Gobiernos de otros territorios, sin que esto suponga invadir competencia estatal alguna. Debe entenderse que no se está hablando aquí de establecer relaciones consulares, sino «relaciones institucionales con cuerpos consulares foráneos». La diferencia es evidente y esta perspectiva diversa pone de manifiesto el reconocimiento de la proyección de la actividad institucional de la Generalitat, la cual no debe identificarse como una acción consular en sentido estricto o asimilarse materialmente con las relaciones internacionales que le están vedadas por aplicación del art. 149.1.3 CE. Sin embargo, la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia opta por entender que la ley está parangonando la categoría de «cuerpo consular» con la de legación diplomática. Podría, efectivamente, interpretarse también así la dicción del precepto impugnado, pero la opinión mayoritaria no aclara la razón por la que opta por una interpretación y no por la otra, sino que se limita a seleccionar una de ellas sin explicar suficientemente, a mi juicio, la razón de tal selección. De nuevo la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia recurre a la noción, últimamente omnipresente en la jurisprudencia que resuelve conflictos competenciales, de menoscabo

o condicionamiento de la competencia estatal, en este caso sobre el desarrollo de la política exterior del Estado español. El menoscabo se afirma de forma apodíctica, sin concretar las razones por las cuales el hecho de que la Generalitat de Catalunya potencie las relaciones bilaterales a través de una oficina consultar puede condicionar la política exterior el Estado. Podría ser así siempre y cuando la materia sobre la que se activen o potencien las relaciones bilaterales no sea propia de las competencias materiales de la Comunidad Autónoma, pero si el objetivo del refuerzo de las relaciones bilaterales va encaminado a facilitar el ejercicio de competencias autonómicas esto no supone menoscabo alguno de las competencias estatales contenidas en el art. 149.1.3 CE. Dicho en pocas palabras, la argumentación desarrolla por la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia (FJ 9) habría admitido un buen número de matices.

4. La diplomacia pública.

Por último, la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia afirma que las definiciones de «diplomacia» recogidas en el art. 2 de la Ley 16/2014, y más concretamente en los apartados i), j), k) y l), así como en el artículo 38, son inconstitucionales por configurar una actuación de la Generalitat que no se vincula a sus competencias, asume como destinatarios a sujetos de Derecho internacional y se prevé dirigida y coordinada por la Generalitat sin respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3, ni las funciones de dirección de la política exterior derivadas de la dicción literal del art. 97 CE.

La opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia insiste en la idea de que no siendo Catalunya sujeto de Derecho internacional no puede arrogarse la capacidad de establecer relaciones diplomáticas. Esto es cierto, pero, a mi juicio, no está tan claro como aquella opinión supone que la ley atribuya tal capacidad a la Comunidad Autónoma porque, aunque utilice el término diplomacia en los preceptos impugnados, en realidad parece estarse refiriendo al fenómeno de la paradiplomacia global, noción extendida y de uso común en la teoría de las relaciones internacionales. Este tipo de relaciones paradiplomáticas, desarrolladas por quien no tiene subjetividad internacional, comprenden los contactos políticos y administrativos que se entablan con actores internacionales (estatales, subestatales y no estatales) con el objetivo de promover los intereses propios.

La opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia niega a la ley autonómica el recurso a la noción de «diplomacia» o «diplomacia pública» para referirse a las actividades que describe el título IV, pero quizá hubiera bastado con entender, e interpretar, que donde la ley habla de diplomacia o de diplomacia pública está, en realidad, refiriéndose materialmente a la noción de paradiplomacia (*paradiplomacy*) o protodiplomacia (*protodiplomacy*), o *public diplomacy*, trayendo los términos de la terminología anglosajona, en la medida en que se trata de nociones aceptadas y extendidas en el ámbito de los estudios en relaciones internacionales para referirse a la actividad con proyección internacional de los entes subestatales.

Cuando estos entes subestatales, en el caso de nuestro sistema principalmente las Comunidades Autónomas, aunque también podríamos hablar de los municipios, ejercen o pretenden ejercer presión o influencia en las instancias internacionales no estatales, o en la sociedad civil foránea, para la defensa de los intereses propios (esta función no es negada por la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia la Comunidad Autónoma de Catalunya), desarrollan funciones de paradiplomacia o diplomacia global. En los estudios sobre paradiplomacia se identifican exactamente tres tipos de razones que empujan a los entes subestatales a comprometer este tipo de actividad: razones políticas, razones culturales y razones económicas. Son, con toda exactitud, las que se recogen en el texto de la ley. La paradiplomacia o la diplomacia pública son nociones distintas de la diplomacia tradicional que solo puede ser desarrollada por los actores con subjetividad internacional, de la cual carece la Comunidad Autónoma de Catalunya, como insiste en recordar la opinión mayoritaria en que se sustenta la Sentencia.

En resolución, la actividad descrita en la norma seguirá siendo paradiplomacia aunque la Ley que da cobertura a la proyección exterior de las competencias autonómicas no la

denomine de ese modo y utilice una terminología a la que podría imputarse, como mínimo, falta de precisión. La arquitectura internacional ha cambiado de manera notable en los últimos 20 años, desbordando las nociones más clásicas del Derecho y de las relaciones internacionales. Esas nociones clásicas han sido revisitadas, y han surgido conceptos nuevos que reflejan realidades que fueron nuevas en su momento, pero que hoy se han consolidado. Es el caso de la proyección exterior de los entes subestatales. Hoy se habla sin complejos de la paradiplomacia de las regiones, y de los mecanismos de gobernanza global. Hubiera sido positivo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional integrase en su argumentación esos avances habidos en las dos últimas décadas, dejando a un lado la sospecha del uso inconstitucional que la Comunidad Autónoma de Catalunya puede hacer de las previsiones contenidas en su Ley de acción exterior.

Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.