



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION QUINTA**

**Pieza separada de suspensión 290/2019 FASE : AQ**

**Parte actora:** MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

**Representante de la parte actora:** ABOGADO DEL ESTADO

**Parte demandada:** DEPARTAMENT D'ACCIÓ EXTERIOR, RELACIONS INSTITUCIONALS I TRANSPARÈNCIA

**Representante de la parte demandada:** ADVOCAT DE LA GENERALITAT

**AUTO**

**ILMOS. SRES.:**

**Presidente:**

D. Javier Aguayo Mejía

**Magistrados:**

D. José Manuel de Soler Bigas

D. Francisco José Sospedra Navas

D. Eduardo Paricio Rallo

Dña. Elsa Puig Muñoz

En Barcelona, a 25 de noviembre de 2019.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** - La presente Pieza Separada de Medidas Cautelares deriva del Recurso ordinario num. 290/2019, que se sigue a instancias de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, representado y defendido por el Abogado del Estado, siendo parte demandada la GENERALITAT DE CATALUNYA, representada y defendida por el Abogado de la Generalitat.

Constituye el objeto del proceso, la impugnación por la Administración actora de los Decrets 138/2019, 139/2019 y 140/2019, del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència de la Administración demandada, todos ellos de 25 de junio de 2019, publicados en el DOGC de 27 de junio de 2019, teniendo por objeto, respectivamente, la creación de las Delegaciones del Govern de la Generalitat de Catalunya en Argentina, México y Túnez.





**SEGUNDO** - Por la parte actora, mediante Otrosí contenido en el escrito de interposición del recurso contencioso, se ha solicitado *"la suspensión de la ejecutividad de los Decretos impugnados"*.

Conferido a la parte demandada, con arreglo a lo previsto en el art. 131 de la LJCA, el plazo de diez días, a fin de que manifestara lo que estimara pertinente en relación con la solicitud formulada por la parte actora, ha evacuado escrito en el que termina solicitando que se la tenga *"per oposada...a la mesura cautelar de suspensió interessada de contrari, havent-se de dictar resolució que la denegui"*.

Es Ponente D. José Manuel de Soler Bigas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **RAZONAMIENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO** - No está de más recordar la doctrina jurisprudencial sobre las medidas cautelares, que sintetiza, por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de octubre de 2010, rec. 3110/2010, en su FJ 4º:

*"...la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo de la Ley 29/1998, de 13 de julio (Capítulo II del Título VI) se integra...por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136), caracterizándose el sistema general por las siguientes notas:*

*1ª. Constituye un sistema de amplio ámbito, por cuanto resulta de aplicación al procedimiento ordinario, al abreviado (artículo 78 LRJCA), así como al de protección de los derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes); y las medidas pueden adoptarse tanto respecto de actos administrativos como de disposiciones generales, si bien respecto de estas sólo es posible la clásica medida de suspensión y cuenta con algunas especialidades procesales (artículos 129.2 y 134.2 LRJCA).*

*2ª. Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del **periculum in mora**. En el artículo 130.1, inciso segundo, se señala que "la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".*

*3ª. Como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del periculum in mora, "la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero".*

*4ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios legales de precedente cita (periculum in mora y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo **sin prejuzgar el fondo del litigio**, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de los elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y por que, además, se produciría el efecto indeseable de que, por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la*





*Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.*

*5ª. Como segunda aportación jurisprudencial ---y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia--- sigue contando con singular relevancia la doctrina de la **apariencia de buen derecho** ( *fumus boni iuris*), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, si quiera a los meros fines de la tutela cautelar.*

*6ª. Desde una perspectiva procedimental la LRJCA apuesta decididamente por la motivación de la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto; así, en el artículo 130.1.1º exige para su adopción la "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto"; expresión que reitera en el artículo 130.2 in fine, al exigir también una ponderación "en forma circunstanciada" de los citados intereses generales o de tercero.*

*7ª. Con la nueva regulación concluye el monopolio legal de la medida cautelar de suspensión, pasándose a un sistema de "numerus apertus", de medidas innominadas, entre las que sin duda se encuentran las de carácter positivo. El artículo 129.1 se remite a "cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia".*

*8ª. Se establece con precisión el ámbito temporal de las medidas: La solicitud podrá llevarse a cabo "en cualquier estado del proceso" (129.1, con la excepción del núm. 2 para las disposiciones generales), extendiéndose, en cuanto a su duración, "hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en que se hayan acordado, o hasta que este finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley" (132.1), contemplándose, no obstante, su modificación por cambio de circunstancias (132.1 y 2).*

*9ª. Por último, y en correspondencia con la apertura de las medidas cautelares, la nueva Ley lleva a cabo una ampliación de las contracautelas, permitiéndose, sin límite alguno, que puedan acordarse "las medidas que sean adecuadas" para evitar o paliar "los perjuicios de cualquier naturaleza" que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133.1); añadiéndose además que la misma "podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho" (133.3).*

**SEGUNDO** - 1) Solicita la parte actora la suspensión de la ejecutividad de los tres Decrets objeto de impugnación por los siguientes motivos, en esencia:

i) Se trata de evitar los perjuicios de difícil o imposible reparación a la imagen de España y a la política exterior del Estado que "con toda seguridad" le producirá la entrada en funcionamiento de las tres Delegaciones del Govern de la Generalitat creadas por los respectivos Decrets, "hasta el momento en que se dicte la sentencia que proceda en Derecho", con mención al respecto de las actuaciones que otras Delegaciones de la misma naturaleza "han estado realizando de manera sistemática...contrarias al ordenamiento vigente y en particular, a los principios de unidad de acción en el exterior, lealtad institucional, coordinación y cooperación",





contemplados en el art. 3.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

ii) Riesgo grave de confusión en otros sujetos de Derecho Internacional, ante actuaciones del Govern de la Generalitat *“en materia de acción exterior...próximas a las propias de un sujeto de derecho internacional”*.

iii) Los respectivos arts. 2 de los Decrets impugnados, *“en cuanto atribuyen a las diversas Delegaciones...competencias en materia de “promoción y coordinación de las relaciones bilaterales de la Generalidad con las autoridades de los respectivos países...son contrarias al art. 1.2 a) de la Ley de Acción y Servicio Exterior del Estado 2/2014, de 25 de marzo, y art. 149.1.3 CE, art. 191 EAC, art. 27 de la Ley autonómica 16/2014 y doctrina constitucional interpretativa”*.

2) La defensa procesal de la parte demandada se opone a la adopción de la medida cautelar solicitada, alegando también en esencia:

i) La parte actora confunde *“el que és la “creació” amb “l’activitat” posterior”* de las Delegaciones objeto de los tres Decrets impugnados, que *“encara no estan en funcionament”*.

ii) Inexistencia de *periculum in mora*. La medida cautelar no puede estar basada *“en conjectures, pressuposicions i creences del recurrent, sinó que s’ha de basar en fets provats, en riscos reals, no imaginaris”*.

Siendo así que *“el que s’ha de jutjar exclusivament és si en aquest procés de creació s’ha respectat o no l’ordenament jurídic i les competències atribuïdes a les Delegacions respecten el marc jurídic vigent”*.

iii) La suspensión de las Delegaciones *“seria greument perjudicial tant pels ciutadans i empreses que des de Catalunya es relacionen amb aquest països com pels catalans que hi resideixen i que es poden beneficiar de l’acció exterior de la Generalitat”*.

**TERCERO** - 1) Los tres Decrets impugnados tienen una estructura y un contenido similares.

Con arreglo a su art. 1.1, *“Se crea la Delegación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña en... (Argentina, Mexico y Túnez, respectivamente) como unidad de representación institucional del Gobierno en el exterior, con el ámbito geográfico de actuación correspondiente al mandato detallado en el artículo 2 de este decreto”*.

Con arreglo al art. 2 (*“Funciones de la Delegación”*) del Decret 138/2019:

*“Corresponde a la Delegación del Gobierno de la Generalidad en Argentina el ejercicio de las funciones siguientes:*





a) **Promover y coordinar las relaciones bilaterales con las autoridades de la República Argentina, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República de Chile**, así como con los otros gobiernos descentralizados, en el ámbito de las competencias de la Generalidad.

b) *Facilitar las funciones de prospección del Gobierno de la Generalidad respecto al resto de países de América del Sur...*

c) *Promover y coordinar las relaciones de colaboración de la Generalidad y sus órganos adscritos con los organismos internacionales presentes en el ámbito territorial derivado de este artículo que tengan un interés relevante para Cataluña.*

d) *Las otras previstas en el artículo 18 del Decret 61/2017, de 13 de junio, de las unidades de representación institucional del Gobierno en el exterior”.*

2) Los términos del art. 2 a) son los siguientes en los Decret 139/2019 y 140/2019:

i) *“Corresponde a la Delegación del Gobierno de la Generalidad en México el ejercicio de las funciones siguientes:*

***Promover y coordinar las relaciones bilaterales con las autoridades de los Estados Unidos Mexicanos***, así como con los otros gobiernos descentralizados, en el ámbito de las competencias de la Generalidad”.

ii) *“Corresponde a la Delegación del Gobierno de la Generalidad en Túnez el ejercicio de las funciones siguientes:*

***a) Promover y coordinar las relaciones bilaterales con las autoridades de la República de Túnez, la República Argelina Democrática y Popular, el Reino de Marruecos, la República Islámica de Mauritania y el Estado de Libia***, así como con los otros gobiernos descentralizados, en el ámbito de las competencias de la Generalidad”.

3) La Memoria General del Proyecto de Decret, obrante en cada uno de los tres expedientes administrativos, de contenido similar en los tres casos, contiene las siguientes menciones, en las que hizo hincapié el informe, preceptivo y no vinculante, ex art. 12.1 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en fecha 25 de junio de 2019, contrario a la creación de las Delegaciones:

*“...Aquest increment es veu reflectit en la creixent activitat exterior...nous camps d’actuació en favor de tots els departament i totes les competències de la Generalitat per **promocionar Catalunya en tots i cadascun dels aspectes de l’activitat política; una internacionalització més gran** de la societat catalana en els àmbits econòmic, cultural i polític que exigeix reforçar els recursos de l’Administració amb que pot contar a l’exterior”.*

*“Tanmateix, la necessitat i importància de l’acció exterior de la Generalitat **amb motiu dels processos que s’hi estan desenvolupant** va fer imprescindible atendre*





*noves necessitats de presència a l'exterior que l'estructura de delegacions existent...no podia assumir”.*

**CUARTO** - 1) El transcrito art. 2 a) común a los tres Decrets impugnados, contempla como primera función de las Delegaciones del Govern de la Generalitat de nueva creación, la de **promover y coordinar relaciones bilaterales con los diez Estados** que, en conjunto, relacionan dichos preceptos.

Con la provisionalidad propia de este momento procesal y de las actuaciones en la pieza separada de medidas cautelares, se constata que la STC de 22 de diciembre de 2016, nº 228/2016, rec. 1442/2015, declaró *“inconstitucional y nulo”* (FJ 9º), el art. 26.1.e) de la Llei del Parlament 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, del tenor siguiente:

*“1. El Gobierno, en el ejercicio de sus relaciones con gobiernos de otros territorios, promueve los siguientes objetivos : ...*

*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”.*

2) Contiene la referida STC de 22 de diciembre de 2016, nº 228/2016, entre otros los siguientes razonamientos:

FJ 4º : *“...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.*

*...En definitiva, las previsiones contenidas en la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014 (), y en particular en su art. 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).*





*...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 (EDJ 1994/4823), y 31/2010, FJ 127 (EDJ 2010/121768), 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”.*

FJ 9º : “Procede a continuación examinar el art. 26.1 de la Ley 16/2014...

*...Distinta conclusión se alcanza, sin embargo, al examinar el apartado e) del art. 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 Generalidad 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 Generalidad 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.***

*...No cabe a este respecto admitir la interpretación de conformidad que propone la Abogada de la Generalidad de Cataluña en sus alegaciones. Sostiene que el apartado e) del art. 26.1 no comporta que la Generalidad pueda sustituir al Gobierno estatal en la decisión sobre el establecimiento de relaciones consulares con otro Estado, siendo la función de la Generalidad 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 Generalidad 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”.*

FJ 10º : “...El eventual incumplimiento por la Generalidad 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 Generalidad 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).**

*...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”.*

(En términos similares, STC de 21 de junio de 2017, nº 77/2017, rec. 672/2016, FJ 5º).

**QUINTO** - Si con arreglo a la transcrita doctrina constitucional, la previsión de relaciones bilaterales entre el Govern de la Generalitat y los cuerpos consulares de otros Estados, entraría en abierta contradicción con la competencia exclusiva del Estado derivada del art. 149.1.3 CE, resultará obligado enjuiciar la función primera atribuida por los Decrets impugnados a las Delegaciones que se crean en virtud de los mismos, a saber, promover y coordinar relaciones bilaterales con los diez Estados que se citan, a la luz de dicha doctrina.

Al respecto, ciertamente, los respectivos arts. 2 a) de los tres Decrets sitúan las relaciones bilaterales de referencia *“en el ámbito de las competencias de la Generalitat”*.

Pero no cabe, en este momento procesal, ignorar la dimensión política que la propia Administración demandada atribuye al contenido de los Decrets impugnados, a la vista: a) de la Memoria General de cada uno de ellos, a la que se contrae el FJ 3º precedente in fine; b) de las manifestaciones públicas de los responsables políticos, que se relacionan tanto en el escrito de la parte actora solicitando la adopción de la medida cautelar, como en el informe ya citado, emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en fecha 25 de junio de 2019.

Manifestaciones públicas no desmentidas por la parte demandada (notorias por demás) que, puestas en conexión con el objeto del proceso, no permiten descartar el desbordamiento de aquellas competencias invocadas, ni por ende, en los mismos términos de la defensa procesal de la parte demandada (FJ 2º precedente in fine), la efectiva concurrencia de *“riscos reals, no imaginaris”* (los invocados por la parte actora en esta pieza separada), derivados de las propias *“competències atribuïdes a les Delegacions”*, a tenor del art. 2 a) de los Decrets impugnados.

**SEXTO** - 1) Así las cosas, procede aquí reproducir lo razonado por esta Sala y Sección en la pieza separada de medidas cautelares del Recurso ordinario nº 157/2015, resuelto mediante Auto de 16 de septiembre de 2016, confirmado en vía de reposición mediante Auto de 24 de noviembre de 2016.

En dicho recurso (FJ 1º de dicho primer Auto), *“Por el Abogado del Estado se solicita la suspensión del Decret 2/2015 por el que se nombra al Sr...como Representante*





*Permanente de la Generalitat ante la Unión Europea, alegando que concurren los presupuestos para la suspensión del acto impugnado al existir peligro para la finalidad legítima del recurso con riesgo grave de confusión en otros sujetos del Derecho Internacional, y apariencia de buen derecho”.*

Y se razonó,

*FJ 3º : “El artículo 130 de la LJCA establece que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.*

*En el caso examinado, estamos ante una controversia de naturaleza constitucional, donde el Estado invoca su competencia exclusiva ex art. 149.1.3 CE en la que interfiere el acto impugnado, según sus alegaciones. Tratándose de un conflicto constitucional de competencias, debe examinarse de acuerdo a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en este tipo de procesos, según el mandato del art. 5.1 de la LOPJ, lo cual nos lleva a examinar en primer término, de forma provisoria, si de acuerdo a la doctrina constitucional el uso de la denominación “representante permanente” puede interferir en la competencia exclusiva estatal invocada.*

*En sede de tutela cautelar, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre un conflicto competencial de caracteres sustancialmente análogos en el Auto 130/2016, de 21 de junio, en relación al Decret de la Generalitat 2/2016 en cuanto a la utilización de la denominación “asuntos exteriores” como definidora de la estructura departamental. En el citado Auto, el TC, aplicando la doctrina recogida ATC 122/2015, realiza un juicio de ponderación de intereses fundamentado esencialmente en el riesgo de confusión de la denominación utilizada por la Generalitat y los perjuicios que podrían derivarse de dicha actuación.*

*Así, en el FJ 6, último párrafo, del ATC 130/2016, se expresa lo siguiente: “(...) **el perjuicio al interés general, entendido como el de la política exterior de España** se podía producir porque “la puesta en práctica de una política de acción exterior propia de la Generalitat de Cataluña afecta gravemente a las relaciones internacionales del Estado español, **al generar interferencias en la política exterior del Estado que pueden perturbar su contenido e incidir negativamente incluso en ámbitos particularmente sensibles**, como la política económica o la de seguridad; **consecuencias gravemente dañosas para el interés general que serían difícilmente reversibles** si posteriormente se declarase la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 16/2014 que dieron lugar a tales perjuicios. Además, también la posición de España se vería inevitablemente dañada en sus relaciones con otros Estados, con la Unión Europea y con otros sujetos de Derecho internacional **si la Comunidad Autónoma de Cataluña actuase de facto en el exterior como un sujeto distinto del Estado español ... podría generar confusión en terceros Estados y organizaciones internacionales** sobre el alcance de esa acción exterior de Cataluña en relación con*





la representación exterior que corresponde al Estado (*ius legationis*). Suscita el riesgo de que, en caso de estimarse el recurso de inconstitucionalidad, **los daños que se hubieran producido como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por la actuación exterior de la Generalitat de Cataluña** al margen de la política exterior del Estado español, serían **difíciles de reparar**. Como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, 'las 'relaciones internacionales' objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional', lo que 'excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las 'relaciones internacionales' (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5)" (ATC 122/2015, FJ 4)".

FJ 4º : "...Por tanto, apreciamos una identidad sustancial con el supuesto de hecho resuelto por el Tribunal Constitucional en el ATC 130/2016, en sede de tutela cautelar en el sentido de que el uso de la denominación "representante permanente" puede generar confusión en terceros Estados y organizaciones internacionales sobre el alcance de esa acción exterior de Cataluña en relación con la representación exterior que corresponde al Estado (*ius legationis*), entendiendo que los perjuicios que se pueden producir como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por la actuación exterior de la Generalitat de Cataluña al margen de la política exterior del Estado español, serían difíciles de reparar de mantenerse esta situación".

2) Los anteriores razonamientos, del ATC (Pleno) 130/2016, de 21 de junio de 2016, nº 130/2016, rec. 672/2016, y del Auto de referencia dictado por esta Sala y Sección, son trasladables al presente supuesto, a tenor de cuanto se ha puesto de manifiesto en los FJ 3º a 5º precedentes, pudiendo generar la ejecución de las determinaciones resultantes de los tres Decrets impugnados, y señaladamente las previsiones del art. 2 a), común a todos ellos, como primera función asignadas a la nuevas Delegaciones, interferencias en la política exterior del Estado perturbando su contenido, y confusión en terceros Estados y organizaciones internacionales sobre el alcance de la acción exterior del Govern de la Generalitat, en relación con la representación exterior que corresponde al Estado, siendo -en los términos utilizados por el TC- los daños que se hubieran producido como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por la actuación exterior de la Generalitat de Catalunya al margen de la política exterior del Estado español, difíciles de reparar.

3) Frente a tales daños, no son equiparables los que invoca la defensa procesal de la Administración demandada (FJ 2º in fine precedente) cuando, de entrada y según consta, el Govern de la Generalitat dispone, desde 1989, de Oficinas de Acción Exterior, de Comerç i Inversions de Catalunya, en dos de las tres sedes a que se contraen los Decrets impugnados (Buenos Aires y Ciudad de México), que pueden seguir realizando la funciones que refiere dicha defensa procesal.

**SÉPTIMO** - Un hecho adicional abunda en la procedencia del pronunciamiento suspensivo que aquí se adoptará.





El Tribunal Constitucional ha comunicado a este Tribunal la pendencia ante el primero del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del Estado, frente al Govern de la Generalitat, en relación con Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, adoptado por el segundo, por el que se aprueba el Pla estratègic d'Acció Exterior i de relacions amb la Unió Europea, 2019-2022, publicado en el DOGC de 28 de junio de 2019.

Mediante Providencia del Pleno del TC de 30 de octubre de 2019, se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del referido Pla estratègic d'Acció Exterior, con arreglo a lo previsto en el art. 161.2 CE.

A la vista del contenido de dicho Pla estratègic d'Acció Exterior, aprobado en la misma fecha que los Decrets aquí impugnados, cabe afirmar que estos últimos forman parte del desarrollo del primero, que contempla entre sus *Eixos* y *Objectius*: “*Reforçar l'estructura del Govern a l'exterior*” (1.1.2); “*Teixir i consolidar aliances sòlides amb governs estrangers*” (1.2.1); “*Estructurar l'abast de les relacions bilaterals al món*” (3.3.1); y “*Consolidar i ampliar la xarxa de relacions bilaterals*” (3.3.2).

De modo que la suspensión de la ejecutividad de los Decrets objeto de impugnación en este proceso, resulta coherente con la del Pla estratègic d'Acció Exterior que desarrollan.

Procede pues, por cuanto antecede, acordar como sigue. Sin condena en costas a ninguna de las partes.

## PARTE DISPOSITIVA

**LA SALA ACUERDA:** HA LUGAR a la adopción de las medidas cautelares suspensivas solicitadas por la parte actora en este proceso.

En consecuencia, SE SUSPENDE LA EJECUTIVIDAD de los Decrets 138/2019, 139/2019 y 140/2019, del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, de la Generalitat de Catalunya, todos ellos de 25 de junio de 2019, publicados en el DOGC de 27 de junio de 2019, teniendo por objeto, respectivamente, la creación de las Delegaciones del Govern de la Generalitat en Argentina, México y Túnez.

Sin imposición de costas.

Contra este Auto cabe interponer recurso de reposición, en el plazo de cinco días, ante este Tribunal, a contar desde el siguiente al de su notificación, expresando la infracción en que la resolución hubiere incurrido a juicio del recurrente. Si no se cumplieren los requisitos establecidos, se inadmitirá, mediante providencia no susceptible de recurso.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de reposición, deberá constituirse un depósito de **25 euros**, en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en el BANCO SANTANDER S.A., oficina 4036,





Cuenta expediente nº **0940-0000-85-0290-19**, debiendo indicar en el campo concepto, la indicación "recurso" seguida del Código: 20 "Contencioso-reposición". Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria el importe se remitirá a la Cuenta número:....., indicando en el "concepto" el nº de cuenta del expediente referido (16 dígitos). Quedan exentos de su abono, en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de asistencia jurídica gratuita.

Así lo acordaron y mandaron los Ilmos. Sres. Magistrados de esta Sección.

**DILIGENCIA.-** Seguidamente se cumple lo acordado; doy fe

