

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 13464** *Pleno. Sentencia 135/2020, de 23 de septiembre de 2020. Conflicto positivo de competencia 6116-2019. Planteado por el Gobierno de la Nación, en relación con el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña. Competencias sobre relaciones internacionales: nulidad de los preceptos que vulneran la competencia estatal y no se ajustan a las estatutariamente asumidas por la Generalitat de Cataluña, inconstitucionalidad de los objetivos de internacionalización de infraestructuras portuarias y aeroportuarias de titularidad estatal e interpretación conforme de las referencias a «Cataluña como actor reconocido en el mundo». Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2020:135

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón; y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6116-2019, promovido por el Gobierno de la Nación, contra el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña. Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 28 de octubre de 2019 el abogado del Estado, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado invoca el art. 161.2 CE, en relación con el art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación del acuerdo impugnado.

Los motivos del conflicto son, resumidamente expuestos, los siguientes:

El plan, adoptado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña mediante el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, publicado en el «Diario Oficial de la Generalitat de

Cataluña» núm. 7906, de 28 de junio de 2019, y al que el referido acuerdo se remite al «disponer la publicación de este acuerdo en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña», excepto el anexo –que es en el que se incluye el contenido material del plan–, se encuentra alojado en la web del Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia, tanto en castellano como en catalán, inglés y francés. Este plan identifica y define las prioridades y objetivos que deberían guiar las relaciones exteriores del Gobierno de Cataluña y sus acciones en relación con la Unión Europea en los próximos cuatro años. Asimismo manifiesta la voluntad de Cataluña de fortalecer sus lazos con el resto del mundo y con los organismos internacionales y su compromiso con los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

También manifiesta el documento que el plan proporciona al gobierno las herramientas que necesita para situar a Cataluña y su proyecto de futuro en el contexto de la agenda global.

A lo largo del texto se describen las acciones a desarrollar por la Generalitat para el cumplimiento de tales objetivos, agrupados en cuatro ejes denominados presencia, excelencia, influencia y compromiso.

Cada uno de estos ejes incluye una pluralidad de objetivos. Así, el eje 1, presencia, atiende a consolidar la estructura del gobierno en acción exterior, posicionar a Cataluña como un actor con reconocimiento en el mundo, dar apoyo a la internacionalización de las instituciones y a la sociedad civil catalana, informar sobre la realidad catalana en espacios de decisión y opinión internacional y acompañar a la comunidad catalana en el exterior.

Por su parte, el eje 2, excelencia, se refiere a la defensa de los intereses económicos y empresariales, la consolidación de Cataluña como referente internacional en conocimiento e innovación, el apoyo a la cultura y a la lengua catalanas como rasgos diferenciales de Cataluña en el mundo e internacionalizar el deporte catalán.

El eje 3, influencia, contiene los siguientes objetivos estratégicos: defender directamente los intereses de la Generalitat en Europa y en la Unión Europea, impulsar la visión mediterránea de Cataluña y extender la presencia catalana en los cinco continentes.

El último eje, compromiso, apunta a alcanzar el 0,7 por 100 en ayuda oficial al desarrollo, contribuir con un perfil propio en la superación de los grandes retos globales y reafirmar Cataluña como un país de acogida desde una perspectiva intercultural.

Cada uno de estos objetivos estratégicos detalla, a su vez, los correspondientes objetivos operativos e indicadores de medición, de cuya lectura conjunta se deriva la apreciación de elementos que son motivo de controversia competencial e impugnación.

Señalado lo anterior, el escrito de interposición del conflicto analiza los títulos competenciales en presencia, indicando que el art. 149.1.3 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, mientras el Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere en su título V a las relaciones institucionales de la Generalitat, centrando su capítulo II en las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea (arts. 184 a 192) y su capítulo III en la acción exterior de la Generalitat (arts. 193 a 200).

El abogado del Estado recoge las premisas que, a su entender, derivan de la doctrina constitucional en relación con la acción exterior autonómica y que serían las siguientes: i) las comunidades autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias materiales, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior, si bien con el límite de las reservas que la Constitución efectúa a favor del Estado, en particular, la prevista en el art. 149.1.3 CE; ii) la competencia estatal no puede identificarse con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior; iii) entre los elementos esenciales reservados al Estado se encuentran 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, de manera que 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 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 este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales; iv) dentro de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales 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 y v) la acción exterior de las comunidades autónomas, además de tener que ceñirse al ámbito material de sus competencias estatutarias, debe respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior.

La conclusión es que un ejercicio competencial autonómico que no se ciña al ámbito material propio, o un ejercicio que, aun ciñéndose a aquel, no se adecue a las medidas que regulan y coordinan las actividades con proyección externa de las distintas administraciones públicas y entre las cuales se encontrarían los principios que se establecen en la normativa estatal y las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno en ejercicio de las funciones de coordinación atribuidas al Estado, además de exceder del ámbito de actuación de la Generalitat de Cataluña, puede suponer, tanto un menoscabo de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales reconocidas en el art. 149.1.3 CE, como una vulneración del principio de lealtad constitucional en el ejercicio de competencias propias.

La acción exterior autonómica ha de adecuarse a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior (cita la STC 85/2016, de 28 de abril). Dentro de la competencia exclusiva estatal sobre relaciones internacionales se sitúa la posibilidad de que el Estado establezca medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, posibilidad que tiene como finalidad evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales. Medidas de coordinación que se han recogido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y que suponen un complemento inherente a su competencia sobre relaciones internacionales ex art. 149.1.3 CE. Por lo tanto, si bien el ejercicio de las competencias propias de coordinación del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas, esa definición debe realizarse siempre en el marco de los principios generales establecidos por el Estado a través de sus competencias de coordinación. De todo ello se deriva que las comunidades autónomas están obligadas a que aquellos principios determinados por el Estado y que, de acuerdo con la Ley 2/2014, deben regir la acción exterior de los órganos constitucionales, las administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes, queden explícitamente recogidos en sus planes estratégicos de acción exterior, pues es en tales planes en donde se realiza y se concreta la definición de sus propias políticas con proyección exterior. Exigencia que encuentra su justificación en la facultad estatal de coordinación, ya que, si la fijación de directrices y objetivos es consustancial a cualesquiera tareas de dirección y coordinación, eso es aplicable, incluso con mayor intensidad, en el ámbito de la acción exterior del Estado, lo que implica, además de la fijación de esas directrices, la asunción explícita por parte de las comunidades autónomas en sus planes estratégicos de tales principios y directrices, a fin de asegurar que no haya disfunciones en el desarrollo de la política exterior del Estado.

Se alude a la doctrina de la STC 228/2016 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, pronunciamiento que el abogado del Estado entiende contradicho por el plan impugnado.

A continuación, se alega que en la elaboración y formulación del plan se ha prescindido completamente de tres principios fundamentales para el correcto funcionamiento del Estado autonómico reiteradamente formulados por el Tribunal Constitucional, que son los principios de lealtad constitucional, cooperación y coordinación. En el ámbito de las relaciones exteriores, la proyección de la acción de las comunidades autónomas no puede hacerse con menoscabo de las competencias estatales y ello implica que, en la fase de su elaboración y en su redacción definitiva, se respete el principio de lealtad institucional, ya que todo lo que haga la Generalitat de Cataluña, tiene proyección en el ámbito de las relaciones internacionales; de cooperación, en virtud del cual, el ejercicio de competencias en el que pueda existir cierta concurrencia, en el caso la política exterior, competencia exclusiva del Estado, y la acción exterior derivada de sus competencias, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, no puede ejercerse aisladamente.

El plan ha sido elaborado y aprobado sin ninguna consulta o mecanismo de cooperación con el Estado, a pesar de que es un hecho notorio que esta cooperación es necesaria. También se omite que el plan está sometido a la coordinación estatal, de manera que debió contemplar esa coordinación para evitar el menoscabo o perturbación de la política exterior de España. En este caso, la ausencia total de cualquier referencia, no a las competencias genéricas, sino a los principios de la ley estatal y a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno, menoscaba las competencias estatales, pues ignora las finalidades propias de la acción exterior española, configurando a Cataluña, en la práctica, como un ente independiente con objetivos propios al margen de los de la acción exterior del Estado. No cabe, a la hora de exigir un ejercicio competencial adaptado al principio de lealtad constitucional, abstraerse del contexto en el que se está desarrollando la acción exterior de Cataluña, tal como se recoge en la documentación que acompaña a la demanda.

En el plan se observan abundantes elementos que reflejan un menoscabo de la función de coordinación del Estado. Así, destaca la ausencia de menciones a aquellos instrumentos normativos estatales que tienen implicaciones en la acción exterior que pueden desarrollar las comunidades autónomas, la ausencia de menciones a los otros sujetos de la acción exterior del Estado y la ausencia de menciones a la necesidad de coordinar la acción exterior de Cataluña con la política exterior española y su acción exterior, así como con las estrategias y planes relevantes. En segundo lugar, tal omisión, y de hecho, el contenido del plan en sí, supone una vulneración del principio de lealtad constitucional, del que cabe extraer deberes concretos como la obligación autonómica de recoger aquellos principios que deben regir su acción exterior y que se encuentran establecidos por el Estado en ejercicio de su facultad de coordinación. En cuanto a su contenido, el plan refleja el contexto político en el que se aprueba, que es un plan vinculado a la proyección internacional de la continuación del proceso secesionista y que tiene en este ámbito exterior uno de sus elementos más importantes, en orden a afirmar la apariencia de un estado catalán, configurando una apariencia de «estructura de Estado», que pretende como tal proyectarse al exterior, con manifiesta deslealtad a las instituciones y al ordenamiento jurídico estatal. Se observa en el texto un uso orientado del lenguaje, pues se utiliza el término país y en ningún punto se menciona que Cataluña es una comunidad autónoma o región de España, entre otros ejemplos, en particular los puntos 9 y 18, sobre el cuerpo diplomático y consular. La demanda destaca que la lectura del plan ofrece una proyección de Cataluña como estado, puesto que las competencias estatales son obviadas y se presenta a Cataluña como un sujeto internacional.

La impugnación del plan se produce en su conjunto, en la medida en que el plan está dotado de una «patente unidad de sentido», y concebido íntegramente desde una resuelta posición de ajenidad a los principios contenidos en la Ley 2/2014 y en los que se debe enmarcar la acción exterior autonómica, lo que hace que no sea posible desgajar, una parte del plan para aislarla de la «patente unidad de sentido» que lo inspira.

Considera el abogado del Estado que no es posible desvincular el plan del contexto en el que se aprueba, en el que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña emplea todos los medios a su alcance para la llamada internacionalización del procés y desarrolla una actividad conducente a dotar a Cataluña de una apariencia de sujeto internacional, para lo cual no duda en menoscabar la imagen exterior de España y omitir las previsiones constitucionales y legales que rigen la acción exterior del Estado. Recuerda también el abogado del Estado las circunstancias que condujeron a la aplicación del art. 155 CE en Cataluña. Todas estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta en el enjuiciamiento constitucional, pues existen suficientes elementos para que el Tribunal aprecie que el plan no se ajusta a los valores y principios constitucionales entre los que se encuentran el respeto a las funciones de coordinación de la acción exterior atribuidas al Estado o el cumplimiento del principio de lealtad constitucional. Como elemento más reseñable del referido contexto se menciona el desprestigio de la imagen internacional de España que se intenta llevar a cabo desde la Generalitat de Cataluña y que se ha visto reflejado en una gran diversidad de actuaciones que, en el marco de la actividad institucional de la Generalitat, han llevado a cabo el presidente y los consejeros y lo propio sucede con las delegaciones de la Generalitat en el exterior. La demanda señala ejemplos de actuaciones en las que se habrían vulnerado las previsiones de la Ley 2/2014, en particular sus arts. 5 y 11.4.

Aunque el plan se impugna en su conjunto, en el escrito de interposición del conflicto se analizan aquellas partes de su contenido en las que, a juicio del abogado del Estado, se manifiestan claros menoscabos e invasiones competenciales. En este sentido se señalan los siguientes:

El plan insiste en la idea de que Cataluña procederá al establecimiento de relaciones con sujetos de Derecho internacional, cuestión que se aprecia en multitud de apartados, como el punto 7, respecto a los instrumentos reglados de relaciones bilaterales. El uso de la terminología, propia de las relaciones internacionales, vulnera la Ley 2/2014 y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, y genera la apariencia de que la comunidad autónoma puede suscribir acuerdos o convenios internacionales, siendo este un ámbito reservado al Estado, por lo que nos encontramos ante una cuestión que incide y genera confusión en la esfera internacional. También se cuestionan los puntos 8, 10, 11, 12, 93 y 94. Igualmente se discuten los puntos 76 y 77, pues se refieren a prioridades nacionales en política exterior que exceden de los ámbitos competenciales autonómicos, sin que se aluda para nada a las competencias estatales. En la misma línea se observa que la referencia al alineamiento de la Generalitat con planes de organismos internacionales o de la Unión Europea, que se ha de producir, en su caso, en un marco de concertación con el Estado en ejercicio de sus propias competencias (punto 81) o la participación en las iniciativas de reforma de la Unión Europea (punto 82). Igualmente, se encuentran más allá de las atribuciones propias de la Generalitat, el contenido del punto 107, que se refiere a la «intensificación de la incidencia en la agenda internacional de derechos humanos» y del 111, que alude a la contribución a la solución pacífica, dialogada, justa y duradera de los conflictos armados, incluidas las situaciones de extremismo violento, dando apoyo a los procesos de paz y postconflicto, para velar por los derechos de las víctimas y la sociedad a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. También se cita la referencia en el plan a la autodeterminación y el derecho de los pueblos, entre otros, en el punto 112, así como el punto 116, que declara Cataluña puerto seguro, al margen de las competencias estatales y de la Unión Europea y también el punto 9, al suponer una vulneración del art. 149.1.3 CE, de conformidad con lo declarado en la STC 228/2016, FJ 9. Igualmente se ha de cuestionar el punto 18, que se refiere a la «puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña», al que se encomienda la «consolidación de la reapertura y pleno funcionamiento del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Diplocat)», pues entra en directa contradicción con la doctrina de la STC 228/2016. La demanda transcribe literalmente numerosos fragmentos del plan en los que, a su juicio, se pone de manifiesto la pretensión de construir una política exterior propia al margen de la estatal. Al hilo de lo anterior se cuestionan otros

puntos concretos del plan, como los 8, 9, 10, 11, 60, 62, 63, 107, 108, 112, 113 y 115. Igualmente se transcriben informaciones obtenidas en la página web de la Generalitat, en las que se confirmaría el propósito de configurar a Cataluña como un estado soberano, generando confusión en las relaciones internacionales.

Adicionalmente, el abogado del Estado considera que el plan vulnera diversas competencias estatales reconocidas en diferentes apartados del art. 149.1 CE. Los puntos 49, al establecer el despliegue del corredor mediterráneo como eje de transporte multimodal; 50, que fija como objetivo concreto el impulso de la internacionalización de los puertos de Cataluña y potenciación de la posición de Cataluña en el transporte marítimo mundial, así como el impulso en la ordenación del sistema portuario catalán; 51, que contempla la internacionalización de los aeropuertos de Cataluña y 52, acerca del impulso y seguimiento de la implementación de la Red Transeuropea de Transporte, invaden las competencias atribuidas al Estado en los apartados 20, 21 y 24 del art. 149.1 CE. El punto 64 del plan, que recoge el «despliegue de infraestructuras digitales», vulnera el título competencial del artículo 149.1.21 CE, por la cual se atribuye al Estado, de manera exclusiva, la competencia en materia de telecomunicaciones. El punto 106 del plan infringe las competencias estatales recogidas en el art. 149.1.13, 23 y 25 CE y el punto 114 prevé el «establecimiento de líneas de colaboración internacional para dar una respuesta efectiva ante amenazas en materia de seguridad, así como para identificar y desarrollar herramientas y tecnologías de gestión de emergencias», lo que vulnera las competencias estatales que los apartados 4 y 29 del art. 149.1 CE atribuyen al Estado en materia de seguridad, incluyendo tanto la protección civil como la seguridad nacional.

Señala, por último, el abogado del Estado que la ejecución de los principios del plan está conduciendo a una situación de absoluta falta de respeto a las competencias estatales, con menoscabo grave de dichas competencias en cuanto se disponen todos los medios de la Generalitat de Cataluña con el objeto de difundir el proceso secesionista y su particular modo de entender la realidad política y jurídica de España. Para demostrar estas afirmaciones se acompaña una memoria USB en la que se recoge información que procede de la propia Generalitat de Cataluña en sus páginas web, donde se acredita la invasión y menoscabo de las competencias estatales y la clara infracción del principio de lealtad constitucional, enumerando múltiples actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat en el exterior, la difusión de acusaciones graves contra el sistema judicial español, la adopción de iniciativas contrarias a la voluntad expresada por el Gobierno de España, la actuación constante de las delegaciones de Cataluña en el exterior, orientadas al desprestigio sistemático del Estado, y la creación de estructuras de Estado propias.

Concluye el escrito de interposición del conflicto señalando que es evidente que el plan impugnado y sus instrumentos trascienden las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Cataluña y tiene por finalidad la asunción de un estatuto para dicha comunidad autónoma que se equipara al de un sujeto de Derecho internacional, que se relaciona bilateralmente con Estados, y con una finalidad muy precisa, como es la utilización de su estructura administrativa para difundir el proceso soberanista o secesionista en el ámbito internacional, con claro perjuicio para la política exterior de España.

Por todo ello, se solicita la nulidad de todo el plan en la medida en que está dotado de una patente unidad de sentido, y por el hecho de estar concebido íntegramente desde una resuelta posición de ajenidad a la Constitución, a la política exterior y los principios contenidos en la Ley 2/2014 y los citados ámbitos competenciales sectoriales en los que se debe enmarcar la acción exterior autonómica.

2. Por providencia de 30 de octubre de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que, en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo, se tuvo por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y

conforme dispone el art. 64.2 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022, desde el día 28 de octubre de 2019, fecha de interposición del conflicto, que será comunicado al presidente de la Generalitat de Cataluña. También, se acordó comunicar la interposición del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el citado acuerdo, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado el 2 de diciembre de 2019, la abogada de la Generalitat de Cataluña presenta sus alegaciones solicitando se dicte sentencia en la que se desestime el conflicto y se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña. Mediante otrosí, solicita el levantamiento inmediato de la suspensión de vigencia de las disposiciones y actuaciones impugnadas.

La letrada de la Generalitat comienza su escrito aludiendo a la necesidad de delimitar el objeto del conflicto, señalando que debe restringirse al contenido del plan, sin extenderse a las otras actuaciones que cita el abogado del Estado, cuya mención en la demanda parece responder al intento de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre tales cuestiones, obviando que el objeto del conflicto debe responder a una controversia competencial. También se rechaza que tales actuaciones puedan ser tenidas en cuenta, a modo de contexto en el que se aprueba el plan, ya que se pretende que se enjuicie, no el plan mismo, sino el contexto en el que se adoptó. Por ello, si bien nada cabe objetar a que el análisis de los objetivos y medidas previstos en el plan tenga en cuenta, como contexto, los restantes objetivos y medidas que el plan prevé, eso no significa que el examen sobre la adecuación del plan al sistema de distribución de competencias tome como base un determinado contexto político. Con ello se pretende una interpretación forzada del plan, para así fundamentar la vulneración competencial, cuestión ya descartada por el tribunal en la STC 77/2017.

En segundo término, se afirma que el objeto de la impugnación es, en realidad, la omisión de una referencia explícita a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales. De la ausencia de referencias a las normas estatales y de un determinado uso del lenguaje pretende derivarse la vulneración de las competencias estatales por menoscabo o por perturbación, al estimar que la ausencia de una referencia explícita a la competencia estatal supone poner en entredicho el ejercicio de dicha competencia. Se trata de una impugnación genérica que sostiene una supuesta perturbación de una competencia estatal, no porque el plan impugnado la cuestione o contradiga, ni siquiera porque defina un objetivo contrario a la política exterior del Estado, sino simplemente porque no incluye un reconocimiento expreso de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales.

A continuación, el escrito del Gobierno de la Generalitat de Cataluña expone el ámbito que corresponde a los planes estratégicos de acción exterior de la Generalitat, los cuales vienen a ordenar y estructurar las líneas de actuación exterior de las distintas consejerías para alcanzar, de forma coordinada, los objetivos comunes y propios de la acción exterior de la Generalitat, que son los de internacionalizar la estructura de la economía catalana (fomento de las exportaciones, búsqueda de nuevos mercados exteriores, captación de inversiones, modernización tecnológica...); dar visibilidad a Cataluña como entidad políticamente autónoma, como nacionalidad diferenciada y singular con un idioma y una identidad cultural propios, y realizar acciones de cooperación para el desarrollo. Se recuerda también la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio, acerca de la capacidad de la comunidad autónoma para realizar actuaciones exteriores en sus ámbitos de competencia y se menciona la coincidencia con los contenidos de la estrategia de acción exterior estatal aprobada en el año 2015. Se reitera que la impugnación se promueve por estimar que la adopción del plan supone

una perturbación o menoscabo a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales, por la mera ausencia de un reconocimiento expreso de la función coordinadora del Estado que la doctrina constitucional ha reconocido como integrante de la competencia estatal sobre relaciones internacionales.

Aceptado que el conflicto se promueve en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado y de la acción exterior autonómica, la abogada de la Generalitat de Cataluña sostiene que el plan no impide al Estado el ejercicio de su función coordinadora, ni contraviene el principio de lealtad institucional. Al respecto se resume la doctrina constitucional acerca del alcance de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y sobre el reconocimiento de la capacidad de proyección exterior de las comunidades autónomas. El conflicto planteado se basa en dos argumentos: la función coordinadora reconocida al Estado en el ámbito de las relaciones internacionales y la necesidad de que la acción exterior autonómica se adecue a las directrices, fines y objetivos de la política exterior del Estado y el principio de lealtad constitucional en el ejercicio de las competencias propias. La aprobación del plan objeto de este conflicto no incide en ninguno de estos motivos de vulneración competencial.

Se analiza en primer lugar si el plan se ajusta a las medidas y objetivos de la política exterior del Estado dictadas en el ejercicio de su función coordinadora y si la acción exterior autonómica se adecúa a las directrices, fines y objetivos de la política exterior del Estado. Se alude a la doctrina constitucional al respecto (cita la STC 85/2016) y se indica que en ejercicio de esta función, el Estado ha establecido los principios y objetivos de la política exterior en el art. 3 de la Ley 2/2014, objetivos y principios desarrollados mediante la adopción de la estrategia de acción exterior, como instrumento que contiene la expresión ordenada, sectorial y geográfica de las prioridades y objetivos a medio plazo de la acción exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior, a las que dota de coherencia interna. Falta en el conflicto planteado un análisis comparativo de qué aspectos de esta estrategia se ven contradichos por el plan impugnado, puesto que la vulneración se imputa a la simple ausencia de una referencia explícita a los principios y directrices del plan de acción exterior estatal. Respecto a esta queja se menciona la doctrina de la STC 228/2016, que ya señaló que la incorporación expresa de cláusulas de salvaguarda no es exigible en términos constitucionales. Así, no es posible fundamentar la vulneración competencial en el hecho de que no contenga una referencia expresa a los requisitos y principios de la acción exterior del Estado, pues esa previsión es innecesaria para que dichos requisitos y principios sean de aplicación obligatoria por las comunidades autónomas, en la medida en que no corresponde a un instrumento de planificación autonómica determinar cuáles sean los objetivos y prioridades de la política exterior del Estado con incidencia en la acción exterior autonómica, ni establecer las medidas e instrumentos de los que el Estado dispone para el ejercicio de su función coordinadora.

Tampoco es posible argumentar que el contenido del plan, sus ejes y objetivos, perturben, menoscaben o pongan en entredicho las competencias estatales en materia de relaciones internacionales por el mero hecho de no incluir una referencia expresa a las facultades coordinadoras del Estado y a sus instrumentos, pues su ausencia no priva de eficacia a los instrumentos estatales de coordinación ni excusa de su cumplimiento por la comunidad autónoma. Por lo demás, el plan hace una referencia expresa a las previsiones estatutarias que disponen de manera clara la participación de la Generalitat, en los términos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea [art. 184 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)] y que, fuera del ámbito de la Unión Europea, la acción exterior de la Generalitat debe respetar la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.

No se puede sostener una perturbación o menoscabo de la competencia estatal basada en el segundo de los reproches que se formulan. Que el plan ha sido elaborado y aprobado sin ninguna consulta o mecanismo de cooperación con el Estado, prescindiendo de la función coordinadora que corresponde al Estado. El proceso de elaboración del plan previsto en las normas catalanas no prevé una consulta previa al

Estado, que tampoco se incluye entre los mecanismos previstos en la Ley estatal 2/2014. En el ámbito de la proyección exterior existe una pluralidad de sujetos que intervienen diseñando sus políticas propias. En este diseño multinivel, la delimitación de los objetivos suele ir de lo general a lo particular. Por ello, en el caso que ahora analizamos, la ley estatal establece la participación autonómica en el diseño de la estrategia estatal de la acción exterior, y la ley catalana, a partir de los objetivos generales y en el marco de las competencias autonómicas, establece los objetivos y las medidas de la estrategia de la acción exterior de Cataluña con la participación de las entidades locales y de otros organismos y entidades. La ausencia de un trámite de consulta previa al Estado en la tramitación del plan, que no está prevista ni en la legislación catalana ni en la estatal, no puede entenderse como una negación de la función estatal de coordinación de la acción exterior autonómica.

Sobre la denunciada vulneración del principio de lealtad constitucional, derivada de que el plan no ha recogido los principios que deben regir la acción exterior de las comunidades autónomas, establecidos en las leyes del Estado y en las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Estado, la abogada de la Generalitat de Cataluña defiende que el plan no contradice los principios de acción exterior recogidos en la legislación estatal. Del principio de lealtad constitucional no puede derivarse la obligación de que un plan autonómico recoja expresamente los objetivos y prioridades establecidos por el Estado en ejercicio su función de dirección de la política exterior, puesto que aquel principio supera esa concepción meramente formal para proyectarse en un deber de colaborar y de abstenerse, en el ejercicio de las competencias propias, de actos que perturben las competencias ajenas.

En cuanto a la pretensión de presentar a Cataluña como Estado y articular una acción exterior propia, se indica que, respecto al uso del término país, resulta meridiano que se refiere a la acción exterior de la comunidad autónoma, pues el término sería equivalente (cita la STC 228/2016), lo mismo sucede con las referencias al Gobierno de Cataluña o el uso de la expresión relaciones bilaterales, que no perturba la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, como tampoco lo hace el supuesto uso inadecuado de referencias a los instrumentos internacionales, que no vulnera el *ius contrahendi* estatal (cita la STC 228/2016). Se refiere a instrumentos de una práctica consolidada de relaciones exteriores de las comunidades autónomas, que, bajo distintas apelaciones, llevan a cabo relaciones de colaboración en el ámbito de sus competencias con organismos y entidades de otros estados, previstos en la propia Ley estatal 2/2014, con el nombre de acuerdos internacionales no normativos, sin perjuicio de que pueda haber otras categorías diferentes, algo a lo que también alude la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

El escrito de interposición del conflicto manifiesta que existe una «clara contradicción» entre el plan y la STC 228/2016. Al respecto se alega que la participación en foros internacionales no comporta una invasión o perturbación de la competencia estatal. La presencia de Cataluña en los foros multilaterales donde se debaten políticas globales en ámbitos de competencia de la Generalitat, como, por ejemplo, los ambientales o sociales, a los que se refiere expresamente el escrito de interposición del conflicto, y la participación activa de la Generalitat en los acuerdos que puedan adoptarse en esos foros no supone vulneración alguna de las competencias del Estado, en cuanto se integra en la acción exterior autonómica (cita la STC 31/2010) y se ajusta lo dispuesto en la legislación autonómica.

El escrito de interposición del conflicto manifiesta que el plan incurre en menoscabo de las competencias estatales cuando prevé la adopción de la elaboración de planes y estrategias por áreas regionales (punto 93) y la concreción de la cooperación con países prioritarios y preferentes de las distintas áreas regionales (punto 94). Estos planes regionales se cuestionan porque se estima que se integran en las relaciones entre estados. No parece que esta legítima acción exterior orientada al ejercicio de las competencias y necesaria para su ejecución, pueda ser cuestionada simplemente por la decisión de estructurarla mediante un plan regional que tiene por finalidad coordinar y

dirigir las necesarias actuaciones exteriores en un mismo espacio territorial derivadas de las distintas materias competenciales. Tampoco pueden ser cuestionadas las previsiones del plan estratégico (punto 77) relativas a la interlocución directa y continuada con instituciones, órganos y agencias de la Unión Europea, dada la naturaleza y relevancia de las actividades de las instituciones de la Unión sobre el ejercicio de las competencias de la Generalitat de Cataluña. Acerca del punto 107, que se refiere a la intensificación de la incidencia en la agenda internacional de los derechos humanos, la letrada autonómica defiende que ha de entenderse en el marco de la ley estatal, cuyos principios no pueden verse condicionados por la actuación autonómica y que no excede de las competencias autonómicas.

Finalmente, el escrito de interposición del conflicto se refiere a que el plan, en el marco del objetivo estratégico de implicar a la sociedad civil catalana y a las instituciones en el exterior, prevé la puesta en marcha del Consejo de la Diplomacia Pública Catalana, denominado Diplocat (punto 18). Se afirma que el uso de la expresión diplomacia pública es contrario a la doctrina fijada en la STC 228/2016, y que dicho uso genera confusión en las relaciones internacionales. Se sostiene al respecto que las actuaciones de dicho consorcio, que son muy diversas, se enmarcan en todo caso en la acción exterior de Cataluña que llevan a cabo las instituciones públicas y privadas que integran el consorcio.

Por otro lado, se argumenta que el plan tampoco afecta a las competencias estatales previstas en otros apartados del art. 149.1 CE. En cuanto a la alegada invasión de la competencia estatal en materia de infraestructuras de transporte que se imputa a los puntos 49 a 52, la abogada de la Generalitat sostiene que todas estas medidas se relacionan con la defensa de intereses económicos y empresariales y que las alusiones a las infraestructuras de transportes se hacen desde el punto de vista de su proyección económica y para su impulso y fomento. Las actuaciones exteriores de impulso de estas infraestructuras de transporte intraeuropeo no son ajenas a la actuación de la Generalitat, sino que constituyen un medio de participación en una decisión estatal y europea que afecta a infraestructuras que se convertirán en elementos destacados de la conexión del territorio de Cataluña con Europa. Por ello, aun admitiendo que el desarrollo y ejecución de estas infraestructuras corresponde a la competencia estatal en materia de transportes, la participación de la Generalitat, prevista en este caso como una medida de mero impulso y fomento de la infraestructura, encuentra acomodo en las competencias que le atribuyen los arts. 152 y 169.3 EAC, relativos respectivamente a la promoción económica de Cataluña y al transporte. Por estas mismas razones, tampoco cabe objetar la medida prevista en el punto 50 sobre el impulso de la internacionalización de los puertos de Cataluña y la potenciación de Cataluña en el transporte marítimo mundial, ni la prevista en el punto 51 en relación con los aeropuertos de interés general, que ha de entenderse en los términos del art. 140 EAC.

Acerca del punto 64, relativo al desarrollo de infraestructuras digitales, el escrito del gobierno autonómico señala que el plan, consciente de la necesidad de que la acción exterior de la Generalitat incluya medidas de fomento e impulso de la conexión internacional de las infraestructuras digitales, establece una previsión al respecto, que se limita expresamente a la adopción de medidas de fomento, y referida a la incidencia en ámbitos de competencia autonómica (servicios sociales, salud, movilidad, ciudades inteligentes) por lo que ni niega ni perturba las competencias del Estado.

Respecto al punto 106, en materia de energía, se cita la doctrina de la STC 87/2019 y se afirma que no puede considerarse que vulnere las competencias estatales la mera previsión de actuaciones de promoción del desarrollo de las infraestructuras energéticas y de medidas de colaboración cuya finalidad última es garantizar un marco energético sostenible, sin entrar en contradicción efectiva con las políticas energéticas del Estado. Y tampoco puede sostenerse que esas medidas, que no contienen un diseño detallado de las políticas de transición energética, excedan de la función de la Generalitat de participar en la planificación y regulación del sector de la energía, establecida en el art. 133 EAC.

Por último, acerca del punto 114 del plan, al que se imputa la vulneración de las competencias estatales en materia de defensa y fuerzas armadas y de seguridad pública, se indica que tiene un doble contenido, la colaboración internacional de los cuerpos de seguridad, y las herramientas y tecnologías de gestión de las emergencias. Frente a la vulneración competencial que se imputa a la previsión de la colaboración internacional, se señala que el art.164.4 EAC dispone que la Generalitat participa, mediante la Junta de Seguridad, en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. De los términos en que está redactado el punto 114 del plan no puede derivarse que la colaboración se lleve a cabo fuera del marco de colaboración y auxilio al que alude el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En cuanto al desarrollo de las tecnologías de gestión de las emergencias, no niega los límites de la competencia autonómica sobre protección civil, puesto que solo se refiere al desarrollo de técnicas e instrumentos de gestión de las emergencias.

Mediante otrosí, la abogada de la Generalitat de Cataluña solicita el levantamiento anticipado de la suspensión del plan, por las razones que ya quedaron reseñadas en el antecedente 3 del ATC 56/2020, de 17 de junio.

4. Por providencia de 2 de diciembre de 2019, se acordó unir el anterior escrito de alegaciones de la abogada de la Generalitat de Cataluña. En relación con lo solicitado en el primer otrosí y con lo establecido en el artículo 161.2 de la Constitución sobre la suspensión del Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022, se acuerda oír al abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que considere conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

5. Mediante escrito de 10 de diciembre de 2019, la representación letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña planteó la recusación del magistrado de este tribunal don Andrés Ollero Tassara respecto a este y a otros procesos constitucionales pendientes de resolución. Formada pieza separada de recusación fue resuelta por ATC 17/2020, de 11 de febrero, que desestimó la recusación formulada en todos los procesos.

6. El abogado del Estado, por escrito registrado en este tribunal el 12 de diciembre de 2019, formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión del acuerdo impugnado.

7. El Tribunal Constitucional, por ATC 56/2020, de 17 de junio, acordó mantener la suspensión de la suspensión del Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña.

8. Por providencia de 22 de septiembre de 2020, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente sentencia el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del conflicto y posiciones de las partes.

Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña.

La impugnación tiene un fundamento competencial, al entender el recurrente que el plan que en el citado acuerdo se aprueba vulnera la competencia exclusiva estatal en

materia de relaciones internacionales, reconocida por el art. 149.1.3 CE, así como los principios de lealtad institucional, cooperación y coordinación, predicables de la relación entre el Estado y las comunidades autónomas. También se alega que algunas de las previsiones del plan desbordan los límites de la proyección exterior de las competencias autonómicas e infringen competencias materiales del Estado.

Vulneraciones todas ellas que son negadas por el gobierno de la Generalitat de Cataluña, que entiende que el plan no es contrario al principio de lealtad institucional, ni comporta una injerencia en las competencias estatales, en particular, en materia de relaciones exteriores, sino que, por el contrario, se ajusta a las competencias autonómicas.

2. Precisiones previas.

Antes de abordar el examen de las concretas vulneraciones competenciales que se imputan al plan, debemos realizar una serie de consideraciones preliminares.

a) En primer lugar, debe delimitarse el objeto del conflicto, que ha de quedar circunscrito al contenido del plan aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, sin que puedan formar parte de este proceso otras actuaciones de órganos y autoridades de dicho gobierno, como pueden ser aquellas a las que ha hecho referencia el abogado del Estado en la documentación que acompaña a su demanda. Tales actuaciones se sitúan extramuros del presente conflicto, delimitado en los términos formulados en el previo requerimiento de incompetencia (STC 100/2019, de 18 de julio, FJ 2, por todas) y en el posterior acuerdo del Consejo de Ministros en el que se decide el planteamiento del conflicto y se ordena su interposición al abogado del Estado, en la medida en que ambos se refieren únicamente al plan aprobado por el gobierno autonómico, respecto del cual es donde la discrepancia ha quedado cumplidamente acotada [STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 2 a)].

Por lo demás, tampoco se ha alegado que las aludidas actuaciones sean ejecución del mencionado plan, siendo, también, difícil considerar que así sea, teniendo en cuenta que el plan ha permanecido suspendido en su vigencia y aplicación, primero como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, en relación con el art. 64.2 LOTC, al promoverse el conflicto por el abogado del Estado en nombre del Gobierno, y, en segundo término, a causa de lo decidido en el ATC 56/2020, de 17 de junio.

Finalmente, cumple indicar que, si se hubiera estimado que algunas de las actuaciones que de esta manera indirecta se han traído al conflicto, alteraban de alguna forma el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, lo procedente hubiera sido su impugnación ante la jurisdicción ordinaria o ante este tribunal (en un sentido similar STC 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 9, allí respecto a la creación de oficinas o delegaciones del Gobierno de la Generalitat).

b) Por otra parte, no es la primera vez que se ha planteado la pretensión de enjuiciar la actuación autonómica impugnada en atención al contexto o a las circunstancias en que ha sido adoptada.

En anteriores ocasiones, dicha pretensión no ha sido tomada en consideración por este Tribunal Constitucional [por todas, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 2 C)]. En concreto, ya la STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4, dictada en un conflicto de competencias, rechazó un planteamiento similar, señalando que, siendo legítimo tal planteamiento, desde la perspectiva procesal del abogado del Estado, sin embargo «[e]n un proceso de estas características, en el que lo que se ventila es la infracción competencial que se denuncia, las disposiciones impugnadas deben ser interpretadas y enjuiciadas en atención a su propio sentido y tenor literal, en lo que tienen de atribución de competencias o de vulneración de las ajenas, no a partir de la concreta política que, con esta organización, pretenda materializarse o el contexto político que la demanda trae a colación».

Ese criterio debe ser reiterado aquí, ya que, de lo contrario, se correría el riesgo de llevar el debate al campo de las «intencionalidades políticas» (SSTC 77/2017, de 21 de

junio, FJ 4; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2, y 136/2018, de 13 de diciembre, FJ 4), que deben quedar extramuros del enjuiciamiento constitucional (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 3).

c) En todo caso, debemos también tener en cuenta que, desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, este tribunal viene afirmando que, «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este tribunal» [STC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7], siempre que tales interpretaciones posibles sean «igualmente razonables» [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, y 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8, por todas]. Este criterio, que constituye doctrina consolidada, implica que es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos 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 [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 4, y 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3]. No obstante, «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde» [SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5; 118/2016, de 23 de junio, FJ 3 d); 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9; 26/2017, de 16 de febrero, FJ 6; 37/2017, de 1 de marzo, FJ 4 e); 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7, y 116/2017, de 19 de octubre, FJ 3]. Y, en todo caso, la búsqueda de las posibilidades de interpretación conforme de los preceptos impugnados deberá realizarse caso por caso y con el debido razonamiento.

d) Finalmente, procede hacer una alusión a una de las alegaciones del abogado del Estado, que deriva la vulneración competencial del entendimiento de que el plan impugnado forme parte de una acción exterior de la Generalitat desvinculada de la necesaria coordinación con el Estado. Sin perjuicio de lo que luego se dirá, es doctrina constante de este tribunal, que «el Estado, al ejercer sus competencias normativas, no viene constitucionalmente obligado a hacer expresa reserva de las competencias de las comunidades autónomas mediante la inclusión de una cláusula de salvaguardia, lo que resulta asimismo predicable del supuesto inverso (SSTC 95/1984, de 18 de octubre, FJ 2; 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 2; 180/1992, de 16 de noviembre, FJ 7; 191/1994, de 23 de junio, FJ 2, y 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 4)» (STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 9). En particular, 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, de 28 de junio, FJ 73, 'la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales'» (STC 228/2016, FJ 4), «ni puede impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales exclusivas en materia de relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE)» (STC 228/2016, FJ 6).

Cabe recordar también que el Estatuto de Autonomía de Cataluña 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, siempre con respeto a la competencia estatal en materia de relaciones exteriores, aspecto sobre el que luego se volverá.

3. Contenido del plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022.

Procede ahora hacer una sintética referencia al contenido del plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y al contexto normativo en el que se inserta.

El art. 15 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, prevé la aprobación por parte del Gobierno de la Generalitat, con una periodicidad cuatrienal, del plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Este plan debe ordenar sectorial, geográfica e institucionalmente las prioridades y los objetivos a medio plazo de la acción exterior de Cataluña. El plan estratégico debe ser debatido por el Parlamento [art. 5 c) de la misma Ley 16/2014, en relación con el art. 15.1], al que corresponde también realizar su seguimiento (art. 15.1 y 3). Conforme al art. 15.2, «el departamento competente en materia de acción exterior elabora el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, con la participación de los demás departamentos, integrando sus propuestas, efectuadas en el marco de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea. Debe garantizarse asimismo la información, consulta y participación de los demás actores de la acción exterior de Cataluña, en especial de los entes locales de Cataluña y la sociedad civil competente en esta materia, de forma que el plan sea el resultado de un proceso amplio de estudio, información, consulta, participación y evaluación de la experiencia precedente». Según el art. 15.3, este plan es aprobado por el gobierno autonómico y, tras su aprobación, presentado al Parlamento, para que tenga conocimiento del mismo y pueda debatirlo y realizar su seguimiento. También dispone este precepto que el Gobierno de la Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para difundir y dar a conocer el contenido del plan.

El Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, fue publicado el día 28 de junio en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña», excepto el anexo –que incluye el contenido material del plan– y se encuentra alojado en la web del Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia (<http://exteriors.gencat.cat>) y en el portal de transparencia de la Generalitat de Cataluña (<http://governobert.gencat.cat>).

El citado plan consta de 84 páginas, a lo largo de las cuales se presenta el proyecto abordado, se expresa la metodología empleada para su elaboración y se expone la estrategia de acción exterior de la Generalitat de Cataluña para los años 2019-2022. De acuerdo con su presentación, «se identifican y definen las prioridades y objetivos que deberán guiar la actuación con respecto a la Unión Europea y las relaciones exteriores del Gobierno de Cataluña en el transcurso de los próximos cuatro años». También se afirma que el plan dota al Gobierno de Cataluña de las herramientas necesarias para «situar Cataluña y su proyecto de futuro en el contexto de la agenda global».

El plan 2019-2022 describe las acciones a llevar a cabo por la Generalitat de Cataluña para el cumplimiento de tales objetivos. Estas acciones se articulan alrededor de cuatro ejes principales denominados «presencia», «excelencia», «influencia» y «compromiso»; ejes que se presentan, a su vez, desagregados en objetivos estratégicos que se traducen en objetivos operativos y actuaciones, con sus correspondientes mecanismos de evaluación y seguimiento, tales como la memoria anual del cumplimiento del plan, el desarrollo de los planes específicos previstos en el mismo, la reunión del Consejo de Acción Exterior y de Relaciones con la Unión Europea y el informe de cierre del plan.

Los cuatro ejes sobre los que pivota este plan y sus respectivos objetivos estratégicos y operativos son los siguientes:

a) El eje 1, «Presencia», se desarrolla mediante cinco «objetivos estratégicos» que atienden a: i) consolidar la estructura de gobierno en la acción exterior mediante la coordinación de una acción exterior integrada y el reforzamiento de la estructura del

Gobierno de Cataluña en el exterior; ii) posicionar Cataluña como actor reconocido en el mundo, a través de tres vías: tejer y consolidar alianzas sólidas con gobiernos extranjeros, impulsar la contribución de Cataluña al multilateralismo y participar en redes de cooperación territorial para hacer frente a retos compartidos; iii) dar apoyo a la internacionalización de las instituciones y la sociedad civil catalana, mediante su implicación en los grandes debates internacionales y en la proyección internacional del país, así como mediante el apoyo a los polos de conocimiento internacional en Cataluña; iv) informar sobre la realidad catalana en espacios de decisión y opinión internacional mediante el establecimiento de mecanismos de comunicación permanentes y v) acompañar a la comunidad catalana en el exterior.

b) El eje 2, «Excelencia», se refiere a cuatro objetivos estratégicos: i) defender los intereses económicos y empresariales mediante el avance hacia la soberanía económica en un contexto global, la consolidación de la internacionalización de la empresa catalana, el fomento de la atracción de inversiones extranjeras, la garantía de la conectividad de las infraestructuras para consolidar Cataluña como referente logístico del Mediterráneo y del sur de Europa y la consolidación de Cataluña como destino turístico+ de calidad; ii) consolidar Cataluña como referente internacional en conocimiento e innovación, posicionando Cataluña como un hub digital de referencia mundial, impulsando y dando apoyo al creciente sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y con el impulso de una agenda digital; iii) dar apoyo a la cultura y lengua catalanas como rasgos diferenciales de Cataluña en el mundo, internacionalizando la cultura y lengua catalanas y las creaciones culturales catalanas y iv) internacionalizar el deporte catalán, a través de fomentar la realización de acontecimientos deportivos en Cataluña y ser un referente deportivo internacional.

c) Sobre el eje 3, «Influencia», se formulan tres objetivos estratégicos: i) la defensa directa de los intereses de Cataluña en Europa y la Unión Europea a través de profundizar las relaciones con países europeos, reafirmar Cataluña como interlocutor de referencia con la Unión Europea, posicionarse ante iniciativas políticas y legislativas de la Unión Europea, garantizar la aplicación del derecho de la Unión Europea e incrementar la atracción de fondos europeos y la participación catalana en estos; ii) impulsar la visión mediterránea de Cataluña a través de mejorar la coherencia y transversalidad en la acción exterior mediterránea, posicionar Cataluña como referente mediterráneo y reforzar las relaciones con los países de la orilla sur y iii) extender la presencia catalana a los cinco continentes, estructurando el alcance de las relaciones bilaterales con el mundo y consolidando y ampliando la red de relaciones bilaterales existentes.

d) El cuarto y último eje, «Compromiso», persigue otros tres objetivos estratégicos: i) alcanzar el 0,7 por 100 en ayuda oficial al desarrollo, ii) contribuir con perfil propio a la superación de los grandes retos globales mediante la planificación de la localización de la Agenda 2030 y de la Agenda Urbana en Cataluña, la contribución a la sostenibilidad ambiental global desde las políticas catalanas, ser referentes globales en promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos así como en paz, diálogo y prevención de conflictos y contribuir a la solución del reto de la inmigración y iii) el afianzamiento de Cataluña como país de acogida desde una perspectiva intercultural a través de fomentar la educación para la inclusión, hacer de Cataluña un país de acogida y refugio y promover el sentido de pertenencia y el empoderamiento de la población migrada a Cataluña.

4. Encuadramiento competencial.

Tratándose de una controversia competencial, el primer paso para su resolución debe ser el encuadramiento de la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que obliga a atender «al contenido de los preceptos controvertidos», así como «al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto» (por todas, STC 178/2019, de 18 de diciembre, FJ 2), teniendo en cuenta también que las partes no discuten que la materia regulada se englobe

esencialmente en el ámbito de las relaciones internacionales a las que alude el art. 149.1.3 CE, en conexión con la posible incidencia en el exterior del ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias.

a) Dicho encuadramiento no puede sino compartirse, a salvo de lo que luego se dirá respecto a los puntos del plan que se entienden contrarios a otras competencias del Estado.

La STC 228/2016 se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Procede dar aquí por reproducido su fundamento jurídico 2, en cuanto sintetiza la doctrina constitucional sobre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, así como recuerda 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). La actuación autonómica en este ámbito ha de ser entendida en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su art. 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) (STC 228/2016, FJ 7).

Igualmente, para perfilar los contornos de la competencia de coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, es preciso remitirse a los criterios recogidos en la STC 85/2016, de 28 de abril, que enjuició la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. De acuerdo con la doctrina de la citada sentencia, en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.3 CE, se integran no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho sino también una potestad más amplia de «dirección y puesta en ejecución de la política exterior», entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional en defensa de los intereses y valores de España (STC 85/2016, FJ 4), que permite al Gobierno, en tanto que director de la política exterior del Estado, coordinar las actuaciones autonómicas con proyección exterior, a fin de garantizar los objetivos de política exterior estatal e impedir eventuales menoscabos de esa política exterior. Coordinación necesaria para la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema unitario y operativo, y cuyo contenido, como delimita la STC 85/2016, FJ 4, comporta la posibilidad de «fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación a posteriori, como preventivas u homogeneizadoras», como son, por ejemplo, las establecidas en la Ley 2/2014 acerca de la comunicación al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de las propuestas de viajes (art. 5.2), la celebración de acuerdos internacionales administrativos o no normativos (art. 11.4) y la apertura de oficinas para la promoción exterior (art. 12.1).

En relación con ello, esa misma sentencia y fundamento jurídico destacan que «el principio de unidad de acción en el exterior que consagra el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, 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», de modo que «[e]l establecimiento de 'directrices, fines y objetivos' que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta materia». Con la consecuencia de que «el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional».

Esa facultad de coordinación, que este tribunal ha reconocido al Estado, es aún más necesaria dada la necesidad de combinar la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE con la existencia, en un Estado compuesto como el nuestro, de una multiplicidad de sujetos que llevan a cabo actuaciones con proyección exterior. De ahí que, entre las finalidades de la coordinación estatal, se incluyan las de evitar o remediar posibles perjuicios sobre la dirección de la política exterior (STC 85/2016, FJ 8), que pertenece en exclusiva a las autoridades estatales. Objetivo que se configura como un límite a la acción exterior de las comunidades autónomas.

b) A efectos de completar el canon de enjuiciamiento, es procedente, atendiendo a lo sostenido en la demanda, una precisión adicional en torno al deber de lealtad constitucional.

Como este tribunal ha señalado, tal deber consiste en un «deber de auxilio recíproco», de «recíproco apoyo y mutua lealtad», «concreción, a su vez del más amplio deber de fidelidad a la Constitución» (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4) por parte de los poderes públicos. Debe recordarse que [STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4 a)] «las actuaciones del Estado y de las comunidades autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, principio que, aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional ‘constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada’ (SSTC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4; 109/2011, de 22 de junio, FJ 5; 123/2012, de 5 de junio, FJ 8, y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4), del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las administraciones implicadas (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48), dimanante del general deber de auxilio recíproco (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7, y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4), ‘que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas’ (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5), que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución [SSTC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b), y 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4]».

También hemos recalcado la conexión entre este principio y el establecimiento de un sistema adecuado de colaboración entre administraciones, de manera que «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial» (por todas, STC 109/2011, FJ 5).

Así, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007, FJ 8).

5. Orden de enjuiciamiento de los motivos de impugnación.

Conforme se ha expuesto en los antecedentes, el abogado del Estado articula tres motivos de impugnación en el presente conflicto: i) el incumplimiento, en el ámbito de la acción exterior, de los principios de lealtad institucional, colaboración y coordinación que rigen las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas; ii) la vulneración de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE y iii) la infracción de otras competencias estatales, en la que incurrirían otros puntos del plan.

Examinaremos estos motivos en el orden que se acaba de exponer.

6. Examen del primer motivo de impugnación.

Llegados a este punto, es posible iniciar ya el enjuiciamiento que el conflicto demanda.

El abogado del Estado articula un primer motivo de impugnación, en cuya virtud entiende que el plan en su conjunto es contrario al orden competencial, por haberse elaborado sin participación estatal ni recoger en su texto el sometimiento expreso a las directrices derivadas de la potestad estatal de coordinación en esta materia. Esa lesión competencial se produciría, según el escrito de interposición del conflicto, porque el plan incumple la obligación, que derivaría del principio de lealtad constitucional, de recoger expresamente en su contenido los principios que deben regir la acción exterior de las comunidades autónomas, establecidos en las leyes del Estado y en las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados también por el Estado. Con ello, se pondría de manifiesto la voluntad de incumplir las facultades estatales de coordinación en lo relativo a la política exterior y a las relaciones internacionales y la consiguiente perturbación de la competencia estatal reconocida por el art. 149.1.3 CE.

a) Una tacha similar a esta, entendida como una manifestación de que una concreta actuación autonómica, la Ley catalana 16/2014, se ha adoptado sin consideración a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, ya fue examinada y desestimada en varios puntos de la ya mencionada STC 228/2016.

Así, en su fundamento jurídico 4 se descartó 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». Se indicó que «[c]onforme 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)», añadiendo también que los mencionados 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».

Parecido razonamiento, respecto a la falta de mención a la Constitución y a la ley estatal y a la innecesariedad de cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales, puede encontrarse en el fundamento jurídico 6, en relación con el art. 3 h) de la Ley 16/2014. Lo mismo sucedió con la impugnación del art. 6, relativo a las atribuciones del presidente de la Generalitat, al que se reprochaba que tales funciones con proyección exterior se le atribúan sin sujeción al principio de lealtad institucional ni comunicación al Gobierno de la Nación, a quien corresponde la dirección de la política exterior española. Se consideró (STC 228/2016, FJ 8) que este precepto «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)». Por las mismas razones se desestimó la impugnación del art. 33, sobre el que se había planteado similar queja (STC 228/2016, FJ 10).

Dada la alusión a esta cuestión que se hace en la demanda, procede también recordar que, por razones semejantes a las anteriores, tampoco se consideró inconstitucional (STC 228/2016, FJ 5) la mención del art. 2 a) de la Ley 16/2014 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, pues no cabe desconocer la vinculación entre intereses y competencias derivado de la doctrina constitucional (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 118).

b) Teniendo en cuenta cuanto se lleva expuesto, no puede ser atendida la queja de vulneración del principio de lealtad institucional que se achaca al plan, por no haberlo puesto en el previo conocimiento del Estado, ni contener menciones expresas a las competencias estatales, en particular las directrices de coordinación que el Estado pueda válidamente establecer.

Respecto a lo primero, es innegable que la consulta previa al Estado, pese a ser un trámite no previsto expresamente ni en la legislación estatal ni en la catalana, hubiera resultado extremadamente oportuna y conveniente desde la perspectiva de los principios de lealtad y colaboración que han de regir la relación entre los poderes públicos e, incluso, podría considerarse que derivaría de un principio rector de la acción exterior autonómica fijado por la propia legislación catalana [art. 3 h) de la Ley 16/2014]. En efecto, la información ex ante puede ser entendida sin dificultad como uno de los instrumentos en los que se materializa la colaboración y la consiguiente aplicación del principio de lealtad entre las diversas administraciones públicas, que aboga por la utilización del técnicas que permitan cohesionar de modo satisfactorio los diversos intereses en presencia. Sin embargo, esa actuación tampoco puede entenderse por sí sola como productora de una negación o desconocimiento de la función estatal de coordinación de la acción exterior autonómica, en los términos en que tal función ha sido definida por la doctrina constitucional, ni puede, en consecuencia, erigirse en razón suficiente para apreciar una vulneración competencial determinante de la inconstitucionalidad del plan por este motivo.

Dada la doctrina constitucional que más atrás quedó expuesta, si el silencio debiera comportar la negación de las competencias estatales, dicha negación sería contraria al «principio de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas [que] está implícito en el sistema de autonomías» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29). Pero, a falta de unos términos de inequívoca exclusión, precisamente la necesidad de preservar ese mismo principio aconseja no atribuir al plan contenidos que no sean inmediatamente discernibles en él, pues del simple silencio respecto de las competencias y potestades estatales no se infiere con carácter ineludible que no deban ser atendidas, ni, como es evidente, su efectividad depende del expreso reconocimiento autonómico. La aludida función coordinadora se ejerce al definir los objetivos y prioridades de la política exterior, a la que deben adecuarse los ejes, objetivos y medidas del plan adoptado por la Generalitat de Cataluña, cuestión que, en todo caso, debe ser objeto de examen en posteriores fundamentos jurídicos, a fin de apreciar, a partir de las concretas

formulaciones del plan, si concurre o no la infracción de la competencia estatal del art. 149.1.3 CE.

Por otra parte, y ya desde la segunda perspectiva planteada, no es posible valorar genéricamente el incumplimiento de la potestad coordinadora del Estado en el que habría incurrido el entero contenido del plan. La demanda alude reiteradamente a dicha potestad y singulariza su incumplimiento en la omisión en el plan de menciones a las normas estatales en relación con ella, lo que, por sí, no es suficiente para fundamentar la vulneración competencial que se denuncia, atendiendo a la doctrina que se acaba de exponer en el apartado anterior. Tampoco las denuncias de actuaciones autonómicas a las que se achaca la vulneración de los arts. 5 y 11.4 de la Ley 2/2014, acerca de los viajes, visitas y actuaciones con proyección exterior que puedan llevar a cabo las comunidades autónomas y sobre celebración de acuerdos administrativos, se presentan argumentadas y vinculadas a concretos contenidos del plan.

Es indiscutible la trascendencia de la potestad estatal de coordinación, dada la coexistencia de una pluralidad de sujetos capaces de desarrollar actuaciones con repercusión en el exterior, pero, pese a dicha trascendencia, es de apreciar que tampoco se especifican en la demanda criterios o directrices concretas que hubieran sido desatendidos y, en consecuencia, límites específicos que se hubieran vulnerado, sino que la referencia a las potestades estatales de coordinación es siempre genérica. Así, no se concreta el modo en el que este proceder del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, al aprobar el plan impugnado dotándolo del contenido que sumariamente ya se ha expuesto y sin recabar el previo parecer estatal, ha comprometido, y en qué términos, principios como, por ejemplo, el de unidad de acción en el exterior o el de lealtad institucional, coordinación y cooperación [art. 3.2 a) y b) de la Ley estatal 2/2014] en relación con lo previsto en el art. 11 de esa misma Ley 2/2014 o en el art. 35 en la medida en que regula la estrategia de acción exterior.

Infracciones que, en todo caso, remitirían a una vulneración sustantiva, y no meramente procedimental, de la mencionada potestad coordinadora del Estado en esta materia, ejercida mediante la fijación por el Gobierno de criterios y directrices en relación con la actuación exterior autonómica que operan como límites para evitar interferencias o menoscabos en la dirección de la política exterior. Lo que, por tanto, reenvía al correspondiente examen de los contenidos concretos del plan así aprobado.

Examen en el que debemos partir de que el plan cuestionado no es un elemento aislado, sino que se inserta en un contexto normativo en el 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.

Finalmente, no existe ningún obstáculo al empleo de la técnica planificadora por las comunidades autónomas. Estas pueden emplear la técnica de la planificación de su actividad siempre que ello «respond[a] a un ejercicio legítimo de sus competencias» (SSTC 65/2018, de 7 de junio, FJ 8, sobre el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica de Castilla-La Mancha, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 10, sobre el plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario de Cataluña). La idea misma de planificación de dicha acción exterior no es ahora discutida por el abogado del Estado, en cuanto que deriva de un aspecto de la Ley 16/2014, el art. 15, no cuestionado en su momento (STC 228/2016, FJ 8), de modo que, en realidad, lo que debe examinarse es el contenido concreto de dicha planificación para determinar si se ajusta a la delimitación competencial que resulta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

7. Examen del contenido del plan (I). Análisis de la vulneración del art. 149.1.3 CE.

Partiendo de lo anterior, es preciso entrar, en primer lugar, en el examen de los concretos contenidos del plan impugnado, a fin de determinar si inciden, menoscaban o perturban la competencia estatal del art. 149.1.3 CE o, por el contrario, se ajustan a las

competencias autonómicas sobre las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y sobre la acción exterior de la Generalitat contenidas en los capítulos II y III del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el sentido en el que tales competencias han sido entendidas por la doctrina constitucional.

Al respecto, la tantas veces mencionada STC 228/2016 delimitó, mediante una interpretación conforme (FFJJ 4 y 5), el concepto de acción exterior susceptible de ser desarrollada por la Generalitat de Cataluña, tanto dentro como fuera del ámbito de la Unión Europea, señalando que debe estar ligada al ejercicio de sus competencias, al afirmar que «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). De acuerdo con ello, la STC 228/2016, concluyó que el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno de la Generalitat, no impide el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior, interpretando en dichos términos los arts. 1.1 y 7.1 de la Ley 16/2014.

Se trata ahora, por tanto, de determinar si el contenido del plan impugnado se ha atendido a dichos límites, ya que cualquier referencia a la acción exterior de Cataluña ha de ser entendida en el sentido que le otorgó la STC 228/2016, FJ 4, al analizar los artículos 1 y 7 de la Ley 16/2014. Esto es, ha de tratarse de acciones con proyección exterior para la promoción de sus intereses que se deriven directamente de las competencias de la Generalitat de Cataluña (art. 193.2 EAC), y que no perturben o interfieran en la competencia estatal del 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, entre otras).

Una vez efectuadas las precisiones que anteceden, procede comenzar el enjuiciamiento pormenorizado del contenido del plan en cuestión para determinar si se ajusta a las competencias estatutariamente asumidas y no vulnera los límites que derivan de las competencias estatales y de la doctrina constitucional en la materia, dejando, en su caso, para un momento posterior el examen de la infracción de competencias estatales distintas de las previstas en el art. 149.1.3 CE, que también se han denunciado en la demanda en relación a aspectos concretos del plan.

Hay, por tanto, que proyectar la doctrina que anteriormente se ha expuesto a los contenidos del plan. Examen que realizaremos en relación a cada uno de los cuatro ejes en los que este plan se articula y a las actuaciones en los que dichos ejes se concretan, especificando qué aspectos de dichas actuaciones no se ajustan al orden constitucional de distribución de competencias y cuáles lo hacen solamente si son interpretadas del modo que posteriormente se expone.

Tal examen arroja el siguiente resultado:

A) Respecto a los objetivos contemplados en el eje 1, algunos puntos o partes de ellos deben ser declarados inconstitucionales por ser contrarios al art. 149.1.3 CE y superar el ámbito estatutario de competencias, mientras que otros han de ser interpretados de modo conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

a) Respecto a lo primero, son inconstitucionales los dos primeros párrafos del punto 9, «Consolidación y fortalecimiento de vínculos con el cuerpo diplomático y consular», relativos al «diseño de una estrategia para reforzar y consolidar las relaciones con el cuerpo diplomático y consular de acuerdo con los objetivos estratégicos de la acción exterior del Gobierno de Cataluña» y al «mantenimiento de relaciones estrechas, regulares y fluidas con el conjunto del cuerpo consular establecido en Barcelona, dado

que la capital catalana está en las primeras posiciones de las ciudades no capital de Estado con más representación diplomática en todo el mundo».

Ambas previsiones están estrechamente relacionadas con el art. 26.1 e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior, declarado inconstitucional en la STC 228/2016, FJ 9, por contravenir la reserva competencial estatal del art. 149.1.3 CE en relación con el ius legationis, contravención que, por las mismas razones, puede apreciarse aquí.

También es contrario a las competencias estatales el punto 10 «Participación proactiva en los foros multilaterales de máximo interés».

Conforme a este punto se persigue el «[i]mpulso de la presencia e influencia del Gobierno de Cataluña en los foros multilaterales donde se debaten retos globales en los cuales desde Cataluña podemos contribuir con más valor añadido, así como en aquellos que tienen una incidencia directa en Cataluña, y en la definición de sus políticas públicas, como los relativos a la sostenibilidad en sus vertientes ambiental, sociales y económicos, la lucha contra el choque climático, la promoción de la equidad de género, la movilidad humana y las migraciones, el respeto a la diversidad y la convivencia entre culturas, etc.». Junto a ello se pretende la «[e]laboración de posicionamientos de país para conseguir los consensos que permitan superar los grandes retos globales mediante una participación activa en los procesos de debate y elaboración de acuerdos multilaterales, sobre todo con relación a materias de la agenda global de competencia o de interés de Cataluña (desarrollo sostenible, migraciones, equidad de género, democracia, construcción de paz, prevención y resolución de conflictos, etc.)», así como la «[c]ontribución a la implementación de la agenda global que se impulsa desde los organismos multilaterales, y participación coordinada en las grandes cumbres internacionales, mediante el alineamiento y la visibilización de las políticas públicas del Gobierno de Cataluña».

Con ello, aunque pudiera considerarse que la formulación de este objetivo se relaciona, en algunos aspectos, con competencias autonómicas, lo hace de tal modo que persigue dar a la comunidad autónoma una apariencia de subjetividad internacional y prevé una participación que no se limita a promover intereses en este ámbito directamente relacionados con el ejercicio de las competencias propias, con lo que supera el límite que supone la proyección exterior de las estatutariamente asumidas y afecta al principio de unidad de acción en el exterior previsto en el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014, conforme al art. 149.1.3 CE.

En cuanto al punto 18, «Puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña», hay que tener presente que este tribunal, en la STC 228/2016, FJ 11, declaró inconstitucionales y nulas las definiciones de diplomacia recogidas en los apartados i), j), k) y l) del art. 2 y en el art. 38 de la Ley 16/2014 y 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 «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». El punto 18 induce claramente a confusión en el ámbito de las relaciones internacionales acerca del verdadero contenido y alcance de esas actividades del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña y su relación con la política exterior española, de suerte que incurre también en inconstitucionalidad y nulidad por las razones ya apreciadas en la mencionada STC 228/2016.

b) Por otra parte, la referencia del objetivo estratégico 1.2. «Posicionar Cataluña como actor reconocido en el mundo», ha de adecuarse a los términos de la STC 228/2016, FJ 4, de modo que en ningún caso puede ser entendida como una atribución de subjetividad internacional a esta comunidad autónoma, y así se dispondrá en el fallo.

Los puntos 7, «Refuerzo de los instrumentos reglados de trabajo con países prioritarios», y 8, «Promoción de los intercambios directos del Gobierno de Cataluña con otros gobiernos», no son contrarios a las competencias estatales, siempre que se interprete:

i) que las referencias que contienen a acuerdos u otros instrumentos reglados de relaciones bilaterales se entienden en los términos del art. 195 EAC, conforme a la interpretación resultante de la STC 31/2010, FJ 126, según la cual «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 este 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».

En esa línea de razonamiento, la STC 228/2016, FJ 5, hizo una interpretación conforme de 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, la cual había de ser entendida en los estrictos términos del art. 195 EAC 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).

Esa misma interpretación es trasladable aquí, de manera que la referencia a «instrumentos reglados de relaciones bilaterales existentes» ha de entenderse relativa a acuerdos de colaboración con proyección exterior que no tienen el carácter de tratados internacionales. Acuerdos circunscritos siempre al ámbito de competencias de la comunidad autónoma y para la promoción de sus intereses, sin que puedan suscribirse por la comunidad autónoma con sujetos de derecho internacional, ni originar obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni incidir en la política exterior del Estado, ni generar responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales, por ser ámbito reservado al Estado ex art. 149.1.3 CE.

ii) las referencias a países o gobiernos extranjeros de los puntos 7 y 8 han de entenderse conforme al art. 197 EAC, esto es, a territorios de otros Estados (STC 228/2016, FJ 9) y a gobiernos de dichos territorios no dotados de la nota de subjetividad internacional. Lo propio sucede con el enunciado del objetivo operativo 1.2.1. «Tejer y consolidar alianzas sólidas con gobiernos extranjeros», en el que dichos puntos se integran.

Ambas interpretaciones se llevarán al fallo.

B) En cuanto al eje 2, «Excelencia», el segundo párrafo del punto 37 («Potenciación de las misiones internacionales») resulta ser inconstitucional y nulo. Al hacer referencia al «[p]osicionamiento de Cataluña en los principales acontecimientos internacionales» crea, dada su formulación genérica y omnicomprendiva, la apariencia de que la comunidad autónoma es un sujeto de derecho internacional, lo que genera confusión respecto del verdadero contenido y alcance de esta actividad exterior de la Generalitat, en detrimento del interés general que se expresa en la política exterior española, cuya dirección corresponde al Gobierno en ejercicio de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.3 CE.

Por otra parte, el objetivo operativo 2.1.1 «avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global» ha de ser interpretado de modo conforme con el orden competencial. Tomando en consideración que autonomía no es soberanía (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 y las que allí se citan), el empleo del término «soberanía económica» no puede

entenderse en términos de capacidad autonómica para, al margen de las decisiones estatales, decidir y acoger la incorporación y aceptación de modelos o sistemas económicos, incentivar diferentes aspectos estructurales o coyunturales de los sectores económicos y planificar y orientar la economía en un determinado sentido, sino, por el contrario, en el de avanzar en la capacidad de influir en las decisiones económicas que afecten a las competencias de Cataluña. Interpretación que se llevará al fallo.

También ha de ser objeto de interpretación conforme, en el punto 75, «Promoción de la participación en competiciones internacionales», el inciso «promoviendo la participación de entidades deportivas y deportistas catalanes en competiciones internacionales en toda la Unión Europea», el cual es constitucional si se interpreta en el sentido que expresó la STC 110/2012, de 23 de mayo, FJ 7, en relación con el inciso primero del art. 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, de 7 de abril, del deporte, en la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas, en el que se consideró que «es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español».

Así se dispondrá en el fallo.

C) Del examen del eje 3, «Influencia», resulta lo siguiente:

a) El punto 77 lleva por rúbrica «Interlocución directa y continuada con instituciones, órganos y agencias de la Unión Europea», sobre lo que debe señalarse que 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. En ese contexto, la expresión «interlocución directa y continuada» empleada en los párrafos primero, tercero y cuarto y la referencia al «[e]stablecimiento de relaciones institucionales y de trabajo con las representaciones permanentes de los estados miembros de la Unión Europea» del párrafo final de este punto 77 deben ser objeto de una interpretación conforme con las competencias estatales, de modo que dichas actividades solo son admisibles en el marco de la necesaria coordinación con el Estado, a efectos de asegurar la unidad de acción ante las instituciones de la Unión Europea y los demás estados miembros.

Esta interpretación se llevará al fallo.

b) El punto 93, acerca de la «elaboración de estrategias y planes por áreas regionales», tiene el siguiente contenido:

«Elaboración de un plan África subsahariana que, a partir de los vínculos ya existentes con esta región en el ámbito del intercambio económico y la cooperación al desarrollo, así como los vínculos culturales y sociales fruto de la interacción con las comunidades de recién llegados a Cataluña, dé un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano. Dicho plan debe servir como guía para impulsar las relaciones con los países de esta área regional e identificar nuevos espacios de futura colaboración.

Elaboración de un plan Asia que estructure las relaciones con los países de esta área, teniendo en cuenta los vínculos ya preexistentes pero con voluntad de construir nuevos, garantizando la potenciación de intereses altamente prioritarios para Cataluña en los ámbitos económico, turístico, educativo, de investigación, social y cultural, y orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir

en dichos ámbitos unas sólidas relaciones de futuro con países llamados a aumentar constantemente su relevancia en el contexto internacional.

Elaboración de un plan América Latina y el Caribe con el objetivo de consolidar y profundizar las relaciones con los países del área regional que se prioricen. Este plan tiene que orientar la acción del Gobierno de Cataluña a la hora de aprovechar los importantes vínculos históricos y culturales entre ambas realidades, así como el importante peso de la comunidad extranjera originaria de esta región residiendo en Cataluña.»

Del mencionado punto 93 hemos de considerar inconstitucionales los incisos «dé un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano», del párrafo primero, y «orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas sólidas relaciones de futuro» del párrafo segundo, pues los mismos no se ajustan a los límites que, conforme a la doctrina constitucional, delimitan la acción exterior autonómica y, por el contrario, interfieren en las competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

Finalmente, el párrafo tercero, que alude a la elaboración de un plan América Latina y el Caribe, es inconstitucional y nulo en su totalidad, en la medida en que no concreta los aspectos en que se pretende «consolidar y puntualizar» las relaciones con los países de dicha área, con lo que se está tratando de proyectar una imagen de acción exterior omnicomprendiva de cualesquiera aspectos de las relaciones con dichos países incompatible con los límites de la actuación autonómica, máxime cuando se trata de países con los que el propio texto del párrafo reconoce la existencia de estrechos vínculos históricos y culturales.

El punto 95, «Identificación de oportunidades de colaboración con otros países del mundo», es inconstitucional en su primer párrafo («[a]nálisis continuado de la situación internacional que permita dar respuesta a cambios políticos, económicos o sociales que tengan lugar en el exterior y puedan modificar el posicionamiento y relación que actualmente tenga Cataluña con estos»), en la medida en que parte de esa misma visión omnicomprendiva de la acción exterior autonómica que no se corresponde con sus competencias [en un sentido similar, en relación con la genérica formulación de competencias autonómicas, STC 142/2018, de 20 de diciembre, FJ 7 a)].

c) Por su parte no son inconstitucionales, si se interpretan en los términos que seguidamente se exponen los aspectos siguientes:

(i) las referencias a países y acuerdos contenidas en diversos puntos de este eje 3 han de entenderse en los términos ya expresados en el apartado A) b) de este mismo fundamento jurídico.

(ii) las menciones que los puntos 82, «Participación en las iniciativas de reforma de la Unión Europea», y 83, «Defensa de una integración europea respetuosa con la diversidad lingüística y cultural», incluyen al traslado, sin mayores precisiones, de la posición del Gobierno de Cataluña o de la Generalitat de Cataluña al respecto, han de entenderse referidas al traslado a las instituciones del Estado, en los términos previstos en los arts. 185 y 187 EAC, relativos a las relaciones de la Generalitat de Cataluña con la Unión Europea. Lo mismo sucede, respecto al traslado de esa posición a los órganos estatales, en el punto 79, «Elaboración, aprobación e implementación del plan Europa», con las referencias a que el Gobierno de Cataluña se posicione ante las principales prioridades políticas de la Unión Europea, y su aplicación y efecto en Cataluña en torno a los siguientes grandes ejes: Unión Económica y Monetaria y dimensión política; Europa social; presupuesto europeo; agenda global, y política de vecindad».

Esta interpretación se llevará al fallo.

D) El examen del eje 4 «Compromiso» arroja el siguiente resultado.

El punto 107 «Intensificación de la incidencia en la agenda internacional de derechos humanos» excede de los límites estatutarios, en su primer párrafo, que es, por ello,

inconstitucional. Las referencias de este punto al «[t]rabajo con organizaciones y foros internacionales para la defensa, consolidación y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos» y a la «[p]romoción de acciones de incidencia en la arena internacional y en Cataluña para hacer frente a los retos globales y, muy especialmente, en los ámbitos de la justicia global, equidad de género, salud sexual y reproductiva, protección de los derechos de los niños, soberanía alimentaria, defensa de los derechos laborales y libertades sindicales, y del derecho a la autodeterminación de los pueblos» remiten a una acción exterior autonómica que supera el marco que deriva del art 193 EAC para 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). En particular, el inciso «y del derecho a la autodeterminación de los pueblos» contradice la doctrina de la STC 228/2016, FJ 6, que declaró inconstitucional «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», enunciado, como principio rector de la acción exterior de la Generalitat, en el art. 3 e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014.

Esa misma injerencia en la política exterior, responsabilidad exclusiva del Estado, bajo la dirección del Gobierno, es predicable de los puntos 108, «Defensa internacional de los derechos civiles y políticos» («[i]ncremento de las relaciones con las organizaciones de ámbito internacional de defensa de los derechos civiles y políticos con la finalidad de establecer mecanismos de cooperación adecuados. Potenciación de la red de alianzas en general para defender los derechos civiles y políticos. Promoción de la igualdad de acceso a la Justicia para todas las personas. Impulso de actuaciones destinadas a denunciar violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales, en colaboración con los actores internacionales más comprometidos»); 109, «Impulso del Programa Catalán de Protección de Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos» («Apoyo y atención integral a los defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo a causa de su actividad de defensa de los derechos humanos por medios pacíficos, con una acogida en Cataluña que incluye programas de atención psicosocial, formación, incidencia política, acompañamiento y seguimiento en la vuelta al país de origen»); 111, «Contribución a los procesos de diálogo, negociación y postconflicto» [«Contribución a la solución pacífica, dialogada, justa y duradera de los conflictos armados, incluidas las situaciones de extremismo violento, dando apoyo a los procesos de paz y postconflicto, para velar por los derechos de las víctimas y la sociedad a la verdad, la Justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Apoyo al empoderamiento de las víctimas como agentes de transformación social y política, tanto en su país de origen como de acogida, con especial incidencia en las mujeres como constructoras de paz. En este sentido, destaca la fuerte vinculación de las entidades y el Gobierno de Cataluña con la paz y el postconflicto en Colombia. Acompañamiento al Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP) en sus objetivos de construcción de paz, mediación, facilitación de los procesos de diálogo y transferencia de conocimiento a colectivos concretos], y los dos primeros párrafos del punto 112 «Apoyo a la consolidación de democracias de calidad» («Dar apoyo a las poblaciones en los procesos de descolonización, autodeterminación y transiciones democráticas, entre otros aspectos de los derechos de los pueblos. Impulso del diálogo como única herramienta admisible de resolución de conflictos. Contribución a la solución pacífica, justa y duradera de los conflictos violentos que dé apoyo a procesos inclusivos de diálogo, negociación y paz»).

Ninguna de estas previsiones se atiene a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña ni en la Ley 16/2014, normas que fijan el marco sustantivo en el que debe desenvolverse el plan, ni tampoco se ajustan a la consolidada doctrina constitucional según la cual la acción exterior autonómica 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). Por el contrario, en todos ellos, por su configuración, es posible apreciar o deducir una

afectación negativa del ámbito reservado al Estado, cuyas competencias en materia de política exterior quedarían aquí, cuando menos, perturbadas y en entredicho, siendo así que la capacidad de proyección internacional de la Generalitat de Cataluña no puede ser entendida como la de un sujeto de derecho internacional, condición de la que carece. Por ello, en la medida en que estos puntos pretenden dotar a la Generalitat de una posición institucional que va más allá de la actividad promocional en el exterior de los intereses autonómicos y pueden generar confusión acerca de los objetivos e intereses de la política exterior española, invaden las competencias estatales y deben ser declarados inconstitucionales y nulos.

Incorre en inconstitucionalidad y nulidad el punto 113. Sus tres párrafos incluyen en la acción exterior de la Generalitat la «contribución a la recuperación de la memoria histórica», que figura como rúbrica de todo el apartado. Este punto incide directamente en la política y en la acción exterior del Estado, en cuanto se trata de iniciativas que afectan al ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales de España con Estados de todo el mundo (al no especificarse el área geográfica), aunque se aluda de modo especial, en el primer párrafo, a Colombia, El Salvador y Guatemala. Pretender, al margen de la acción estatal, hacer efectivas cuestiones tales como «el derecho a la verdad, la Justicia, la reparación y la no repetición» o impulsar acciones relacionadas con «comisiones de la verdad», o con el «establecimiento de mecanismos de justicia transicional», presenta el evidente riesgo de condicionar o perjudicar la dirección de la política exterior, menoscabando así la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.3 CE.

Es también inconstitucional y nulo el segundo párrafo del punto 115, «Trabajo en los países de origen», («Firma de convenios que permitan el trabajo con organismos internacionales, gobiernos locales y nacionales y entidades de la sociedad civil que permitan transformar las causas estructurales que provocan los desplazamientos forzosos, así como para proteger en los países de origen, tránsito y acogida los derechos de las personas migradas y refugiadas. Actuaciones destacadas de apoyo a la población desplazada a causa de la guerra de Siria, especialmente a países vecinos, y sobre todo al Líbano, y a las personas de África subsahariana que quieren venir a Europa»). La firma de convenios que puede realizar la comunidad autónoma está limitada a los suscritos con aquellos entes que carecen de subjetividad internacional y en ámbitos en los que se ostenten competencias, en todo caso sin menoscabar las estatales, en este supuesto en materia de inmigración y relaciones internacionales, límites ambos que no han sido aquí respetados.

Finalmente, el punto 116, «Despliegue del Acuerdo de Gobierno de puertos seguros» («Aplicación del Acuerdo de Gobierno que declara Cataluña como puerto seguro y que debe garantizar y facilitar que todas aquellas embarcaciones que se dedican a salvar vidas puedan atracar en puertos que dependen del Gobierno de Cataluña. Coordinación, a través del grupo de trabajo de puertos seguros, de las actuaciones necesarias para facilitar el tránsito de personas») se refiere a una actuación exterior de la Generalitat que no se vincula a sus competencias, 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 Gobierno. También afecta a la competencia en materia de inmigración del art. 149.1.2 CE, materia reservada con carácter exclusivo al Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83). Se trata de una decisión, la relativa a permitir atracar en puertos españoles a determinadas embarcaciones dedicadas al rescate de inmigrantes en alta mar, que, por sus implicaciones, trasciende el interés autonómico y debe ser adoptada por el Estado. En consecuencia, el citado punto 116 es inconstitucional y nulo.

8. Examen del contenido del plan (II). Análisis de la vulneración de las competencias sectoriales del Estado.

Debemos examinar ahora aquellos puntos del plan a los que el abogado del Estado imputa la vulneración de determinadas competencias del Estado distintas de la del art. 149.1.3 CE.

Se trata de los puntos 49 a 52, que se entienden contrarios a las competencias estatales atribuidas en los apartados 20, 21 y 24 del art. 149.1 CE; el punto 64, que infringiría el art. 149.1.21 CE; el punto 106, que contravendría el art. 149.1.13, 23 y 25 CE; y el punto 114, que vulneraría los apartados 4 y 29 del art. 149.1.CE. Por su parte, la abogada de la Generalitat de Cataluña defiende que no se producen las pretendidas vulneraciones competenciales.

a) Comenzaremos por los puntos 49 a 52 del plan.

En dos de ellos, se alude a tres infraestructuras de transporte, el denominado corredor mediterráneo y los servicios regionales ferroviarios de altas prestaciones para viajeros entre Cataluña y Occitania (punto 49) y la red transeuropea de transporte (punto 52), sobre las que, como reconoce la propia letrada autonómica, la Generalitat carece de competencias, en cuanto que, al superar el ámbito autonómico, se trata de infraestructuras que encuentran acomodo en las competencias estatales en relación con el transporte (art. 149.1.21 CE) y con las obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE).

No obsta a la anterior conclusión la alegación autonómica acerca de que la inclusión en el plan obedece a razones de índole económica, dada la trascendencia de esas infraestructuras para la comunidad autónoma y su desarrollo, así como que es un medio de participación en una decisión estatal y europea sobre las infraestructuras de transporte. Respecto a lo primero, cabe señalar que se pretenden asumir funciones de «fomento del despliegue del corredor mediterráneo», de «promoción de los servicios regionales ferroviarios de altas prestaciones para viajeros» y de «impulso de la red transeuropea de transporte», tareas de fomento, impulso y promoción sobre un ámbito material en el que la propia comunidad autónoma ha reconocido que no ostenta competencias, por cuanto corresponden al Estado.

En cuanto a lo segundo, es doctrina constitucional reiterada que es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que esa participación autonómica haya de verificarse, por proyectarse en ámbitos que le corresponden constitucionalmente y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la comunidad autónoma, de modo que es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado (STC 31/2010, FJ 111). De este modo, «hay que entender que, como en otro contexto ya señaló la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10, no es función de las comunidades autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses» (STC 217/2016, FJ 5).

En suma, los puntos 49 y 52 son inconstitucionales y nulos.

Por similares razones son también inconstitucionales los puntos 50 y 51, relativos, respectivamente, a la «Internacionalización y ordenación del sistema portuario catalán» y a la «Internacionalización de los aeropuertos de Cataluña». El art. 149.1.20 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre puertos (STC 40/1998, de 19 de febrero) y aeropuertos de interés general (SSTC 68/1984, de 11 de junio, y 204/2002, de 31 de octubre), lo que impide efectivamente a la Generalitat disponer sobre ellos. De esta suerte, las medidas incluidas en el plan relativas al «[i]mpulso» de la internacionalización «de los puertos de Cataluña» y «de los aeropuertos de Cataluña», solamente pueden ser adoptadas, en el caso de los de interés general, por su titular que no es la comunidad autónoma, sino el Estado. Lo mismo sucede con la referencia del punto 51 a la

consolidación del aeropuerto de Barcelona como «hub aeroportuario» y como «centro de nuevas rutas aéreas internacionales y transoceánicas».

Consecuentemente, los puntos 50 y 51 son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, si bien dado el hecho de que, al referirse a puertos de Cataluña y aeropuertos de Cataluña, pueden ser aplicables a infraestructuras de titularidad de otras administraciones públicas, no han de declararse nulos sino inconstitucionales, y por tanto, inaplicables, en cuanto a las infraestructuras de titularidad estatal (en un sentido similar, SSTC 5/2013, de 17 de enero, FJ 7, y 79/2019, de 5 de junio, FJ 7).

b) El punto 64 del plan, relativo al «Despliegue de infraestructuras digitales», hace referencia al «[f]omento de la conexión internacional del territorio mediante la infraestructura digital. Priorización del despliegue de entornos de pruebas para el test del 5G, especialmente vinculados al desarrollo del Corredor 5G Mediterráneo y en sus diferentes ámbitos de aplicación: servicios sociales, salud, movilidad, ciudades inteligentes, etc.».

Es del todo evidente, y no lo discute la letrada de la Generalitat de Cataluña, que las previsiones de este punto inciden en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones del artículo 149.1.21 CE. La primera de ellas se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), lo que justifica proceder a una «ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación» [STC 78/2017, de 22 de junio, FJ 4 a), citando la STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4]. Por su parte, la competencia exclusiva estatal respecto del «régimen general de comunicaciones» «comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus», ya que «puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Como recuerda la STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3: «Desde una última perspectiva, más global, se integra también en la materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones (y corresponde por tanto al Estado la competencia exclusiva conforme al 149.1.21 CE) la conformación, regulación o configuración del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español. Esta homogeneidad resulta necesaria, no solo para el desarrollo e innovación del sector, sino también para la garantía de los derechos de los ciudadanos en el marco de la sociedad de la información (o sociedad del conocimiento), si se tiene en cuenta que el desarrollo de las comunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información constituye un factor esencial para lograr la cohesión social, económica y territorial necesarias para evitar, o al menos disminuir, la llamada fractura digital».

Por tanto, en atención a esta doctrina, el punto 64 es inconstitucional y nulo, en la medida en que incluye en la acción exterior autonómica una materia sobre la que la comunidad autónoma carece de competencias sustantivas. Por conexión con el anterior, es también inconstitucional el inciso «y redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G» del punto 86.

c) Se impugna el punto 106, «Energía», que persigue la «[p]romoción del desarrollo de las infraestructuras energéticas de acuerdo con las políticas de la Unión Europea, y adopción de las medidas de colaboración adecuadas con el fin de avanzar en la integración de los mercados energéticos, en la diversificación del abastecimiento de energía en Europa, en medidas de descarbonización de la economía, en acciones de ahorro energético y en el desarrollo de energías nuevas y renovables, con la finalidad de impulsar la transición energética y garantizar un marco energético sostenible y de futuro».

La impugnación debe desestimarse, pues los fines señalados en este punto pueden hallar cobertura en el acervo competencial de la comunidad autónoma.

La STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 10, ya señaló que la comunidad autónoma podía fijar como directriz programática la transición a un modelo energético 100 por 100 renovable, siempre que no impusiera objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y, por tanto, vinculantes, sino que se limitase a regular «una serie de medidas que no tienen que ser necesariamente imperativas, ni traducirse en la prohibición de uso de combustibles fósiles o energía nuclear. Por tal razón, no pueden considerarse incompatibles con las bases estatales». Esa misma consideración es trasladable aquí, dado, por un lado, que la comunidad autónoma ostenta competencias en la materia, tanto en relación con el cambio climático (STC 87/2019, FJ 4) como con determinadas infraestructuras energéticas [art. 133.1 a) EAC y STC 31/2010, FJ 79] y, por otro, el carácter genérico e indeterminado de la previsión examinada.

d) El punto 114, «Prevención de amenazas de seguridad y gestión de emergencias», se refiere al «[e]stablecimiento de líneas de colaboración internacional para dar una respuesta efectiva ante amenazas en materia de seguridad, así como para identificar y desarrollar herramientas y tecnologías de gestión de emergencias».

El conflicto debe ser desestimado en este punto.

El punto 114 tiene un doble contenido, relativo a la colaboración internacional de los cuerpos de seguridad y acerca de las herramientas y tecnologías de gestión de emergencias. Sobre ambas materias ostenta competencias la Generalitat de Cataluña (arts. 132 y 164 EAC y SSTC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 4, y 58/2017, de 11 de mayo, FJ 3, entre otras), por lo que la mera previsión de la proyección exterior de dichas competencias autonómicas se ajusta a la doctrina constitucional, en el bien entendido que tales líneas de colaboración internacional en ningún caso pueden originar obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, pues ello forma parte de las relaciones internacionales reservadas al Estado en el art. 149.1.3 CE [STC 87/2019, FJ 7 a)].

9. Conclusión.

Por todo cuanto antecede, debemos estimar parcialmente este conflicto positivo de competencia.

Es obligado, en efecto, concluir que diversos puntos del plan infringen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por vulnerar las competencias estatales y no ajustarse a las estatutariamente asumidas por la Generalitat. La constatación de que así ha sido debe llevar a la declaración de inconstitucionalidad y, en su caso, nulidad de los puntos e incisos que se especifican en el fallo.

El plan estratégico de acción exterior de Cataluña contiene también, en otros de sus puntos, regulaciones que hemos juzgado constitucionales, siempre que sean interpretadas en el sentido que se indica en los fundamentos jurídicos en los que han sido enjuiciados. Esos puntos, así como los fundamentos jurídicos correspondientes, se especifican igualmente en el fallo.

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 conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de

relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña, y, en consecuencia, declarar que:

1.º Los dos primeros párrafos del punto 9; el punto 10; el punto 18; el punto 37; los puntos 49 y 52; el punto 64; el inciso «y redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G» del punto 86; los incisos «dé un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano» del párrafo primero, «orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas sólidas relaciones de futuro» del párrafo segundo y el tercer párrafo, todos ellos del punto 93; el primer párrafo del punto 95; el primer párrafo del punto 107; los puntos 108, 109 y 111; los dos primeros párrafos del punto 112; el punto 113; el párrafo segundo del punto 115 y el punto 116 son inconstitucionales y nulos.

2.º Los puntos 50 y 51 son inconstitucionales en la medida en que sean aplicables a las infraestructuras de titularidad estatal.

3.º Las referencias a «Cataluña como actor reconocido en el mundo», del objetivo estratégico 1.2, y las alusiones a países, gobiernos y acuerdos que se contienen en diversos puntos del plan no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido expresado en el fundamento jurídico 7 A) b) de la presente resolución; el objetivo operativo 2.1.1, «Avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global» y el punto 75 son constitucionales en los términos del fundamento jurídico 7 B); el punto 77 ha de interpretarse conforme al fundamento jurídico 7 C) a); y los puntos 79, 82 y 83 no son inconstitucionales interpretados de conformidad con el fundamento jurídico 7 C) c) ii).

4.º Se desestima el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 6116-2019

Con el máximo respeto a la opinión de nuestros compañeros que encuentra reflejo en la sentencia, expresamos nuestra discrepancia con una parte de su fundamentación jurídica aun habiendo votado a favor del fallo, y formulamos este voto concurrente por las razones que a continuación se exponen.

1. Los precedentes argumentales de la sentencia.

La opinión de la mayoría se apoya claramente en la doctrina contenida en la STC 228/2016, de 22 de diciembre, que resolvió 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. Como ya se hizo notar en el voto a la STC 228/2016, firmado por uno de los firmantes de este voto, este pronunciamiento introdujo matices relevantes en el criterio contenido en la previa sentencia 85/2016, de 31 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado en su día por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, contra diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

La cita de estos pronunciamientos previos resulta pertinente para introducir este voto, porque también se formularon sendos votos particulares frente a ellos. Si las sentencias

y su argumentación han de leerse de forma concatenada, para entender cuál es la posición del tribunal respecto de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales y acción exterior, así como respecto de los límites que esta competencia impone a la acción exterior de las comunidades autónomas en ejercicio de las competencias que les son propias, la lectura de los votos particulares también ha de plantearse como un todo progresivo en el que se pone de manifiesto la posición del firmante inicial, al que ahora se suma una nueva firma.

La STC 85/2016, utilizaba la facultad estatal de coordinación de la acción exterior como catalizador de una acción exterior expansiva y equivalente a la comprensión de las relaciones exteriores como competencia exclusiva del Estado. La STC 228/2016 matizó esta comprensión, vinculada a nociones decimonónicas —o premodernas— de las relaciones internacionales como relaciones exclusivamente interestatales, para asumir una concepción más abierta de las capacidades de las comunidades autónomas, capaces de actuar fuera de las fronteras estatales en ejercicio de sus propias competencias. No obstante, estos matices seguían introduciéndose sobre la base de una concepción restrictiva de la acción exterior de las comunidades autónomas, que debía verse limitada por la coordinación del Estado, a la que se atribuía la facultad de definir la política exterior común de todo el territorio. Esa misma concepción es la que vuelve a estar presente en la sentencia del Pleno que ahora da respuesta al conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el acuerdo de 25 de junio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña por el que se aprueba el plan estratégico trienal de acción exterior (2019-2022) de Cataluña.

Y si bien se aprecia un esfuerzo notable por formular una interpretación conforme con la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, que incluye el Estatuto de Autonomía de Cataluña, de muchos de los apartados impugnados del plan estratégico, lo cierto es que la base argumental sobre la que se basan algunas de las interpretaciones conformes y también algunas de las declaraciones de inconstitucionalidad no termina de satisfacerlos, al responder a una lógica en contra de la que ya se manifestaron los votos a las sentencias 85/2016 y 228/2016. No se trata ahora de proponer una argumentación paralela para cada uno de esos apartados, pero sí apuntaremos algunas ideas generales sobre la comprensión del problema constitucional resuelto en la sentencia.

2. El reenvío a los argumentos del voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1442-2015 (STC 228/2016).

En el voto particular a la STC 228/2016 firmado por quien, siendo entonces ya magistrado, suscribe también esta opinión parcialmente discrepante con la argumentación de la sentencia, se planteaba una comprensión de la condición de Cataluña como «actor internacional activo», del alcance de las relaciones consulares que se recogían en el apartado e) del art. 26.1 de la Ley, así como de la noción de «diplomacia pública», a la que es preciso hacer un reenvío expreso. A todas las apreciaciones contenidas en aquel voto se adhiere ahora la magistrada firmante, que no formaba parte entonces del Tribunal Constitucional, porque todos aquellos elementos de discrepancia argumental, se pueden oponer a parte del fundamento jurídico 7 de esta sentencia.

Al analizar el eje 1 del plan, denominado «presencia» por cuanto prevé herramientas para «que Cataluña esté presente en los grandes debates mundiales para tener voz ante los retos compartidos», el fundamento jurídico 7 [apartado A) a)] declara inconstitucionales los dos primeros párrafos del punto 9 (consolidación y fortalecimiento de vínculos con el cuerpo diplomático y consultar establecido en Barcelona); el punto 10 (participación proactiva en los foros multilaterales de máximo interés); y el punto 18 (sobre la puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña).

El punto 9 del plan se declara inconstitucional al vincularlo a la previsión del art. 26.1 e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014. Este precepto fue declarado contrario a la reserva competencial estatal del art. 149.1.3 CE en relación con el *ius legationis*

(fundamento jurídico 9 de la STC 228/2016), y en el voto concurrente se advertía de que parecía posible reconocer al Gobierno de Cataluña la posibilidad de «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», siempre que se excluyera la posibilidad de establecer relaciones consulares, en el bien entendido de que el precepto se refiere a las «relaciones institucionales con cuerpos consulares foráneos». Esta perspectiva, diversa de la manifestada por la opinión mayoritaria, reconoce la proyección de la actividad institucional de la Generalitat, que 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. Entendimos entonces, y así se expresó en el voto particular, que la opinión mayoritaria del Pleno optaba por una comprensión de la categoría «cuerpo consular» equivalente a la de «legación diplomática», y que esa aproximación no estaba suficientemente justificada. Tampoco lo está en el supuesto que ahora nos ocupa y que se limita a formular una remisión en bloque al fundamento jurídico 9 de la STC 228/2016. Esta remisión justifica también la nuestra al voto entonces planteado.

Por lo que se refiere al punto 18 del plan, relativo a la puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña, la sentencia reproduce la argumentación contenida en el fundamento jurídico 11 de la STC 228/2016. Esta condujo a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las definiciones de diplomacia recogidas en los apartados i), j), k) y l) del art. 2 y el art. 38 de la Ley 16/2014 y la rúbrica del capítulo I del título IV de la Ley 16/2014 («Diplomacia Pública de Cataluña»). La razón esencial de aquella declaración de inconstitucionalidad fue que los preceptos citados configuraban «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». Proyectando aquel argumento al examen del punto 18, la sentencia afirma que este apartado induce a confusión «en el ámbito de las relaciones internacionales acerca del verdadero contenido y alcance de esas actividades del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña y su relación con la política exterior española, de suerte que incurre también en inconstitucionalidad y nulidad por las razones ya apreciadas en la mencionada STC 228/2016».

De nuevo, la opinión mayoritaria pone en duda el alcance de la actividad del conocido como Diplocat y asume que esa actividad será diplomática, aunque tal cosa no pudiera deducirse en su día claramente de la ley y con menos razón quepa ahora deducirla del plan. El punto 18 declarado inconstitucional se limitaba a prever la reapertura del consejo (Diplocat) y el desarrollo de un plan estratégico para 2019-2020, aportando una serie de directrices para orientar la redacción del mismo. Pues bien, el Plan estratégico referido fue aprobado por el pleno del consejo celebrado el 16 de julio de 2019, no consta que haya sido impugnado y, sin analizarlo en profundidad, no puede afirmarse que haya supuesto la invasión de la competencia estatal en el ámbito de las relaciones internacionales, por lo que resulta difícil afirmar que lo hace el punto del plan que prevé tanto su contenido como su fórmula de aprobación. En la medida en que el argumento principal de la sentencia respecto del punto 18 del plan, es que este inducía a confusión acerca del contenido y alcance de las actividades del consejo, quizá se hubiera despejado esa confusión desde un análisis del plan estratégico que se preveía en el punto 18. Ante la ausencia de dicho análisis parece que la opinión mayoritaria vuelve a sustentarse en la convicción de que, la ley primero y el plan después, arrogan a las autoridades de la Comunidad Autónoma de Cataluña la capacidad de establecer relaciones diplomáticas autónomas con terceros estados o con actores dotados de facultades soberanas. Pero también hubiera sido posible entender que Diplocat estaba llamado a desarrollar exclusivamente labores de paradiplomacia global, protodiplomacia

o public diplomacy, y esta comprensión hubiera sido posible desde un análisis de la definición que de la diplomacia pública hace el propio plan estratégico del consejo. Ya se dijo en el voto particular a la STC 228/2016, que estas nociones son aceptadas y extendidas, en el ámbito de los estudios en relaciones internacionales, para referirse a la actividad con proyección internacional de los entes subestatales y que tal comprensión de la actividad prevista entonces en la ley, y hoy en el plan, hubiera podido modular el juicio de inconstitucionalidad.

Estas mismas consideraciones se pueden hacer extensivas al juicio de constitucionalidad relativo al punto 10 del plan, que se refiere a la «participación proactiva en los foros multilaterales de máximo interés» de Cataluña. Mientras que la sentencia entiende que la formulación de este punto persigue dar a la comunidad autónoma una apariencia de subjetividad internacional y una participación que supera el límite marcado por el art. 149.1.3 CE, también podía haberse interpretado este punto como expresión de una actividad paradiplomática. Y volvemos a hacer referencia al voto particular de la STC 228/2016, en el que se afirmó que «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». Cuando el punto 10 habla de participación en foros multilaterales podemos entender que se refiere al tipo de contactos propios de la paradiplomacia, y no a la intervención en foros intergubernamentales, que es lo que parece entender la opinión mayoritaria.

Por último, pero siempre dentro del eje 1 del plan, el apartado A) b) del fundamento jurídico 7, el juicio relativo a los puntos 7 y 8 del objetivo estratégico 1.2, se adecúa a los términos del fundamento jurídico 4 de la STC 228/2016, referida a la comprensión de Cataluña como actor internacional. Diversas precisiones sobre tal noción fueron efectuadas en el voto particular a aquella sentencia y a ellas nos remitimos en su totalidad.

3. Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de los planes estratégicos de acción exterior.

La sentencia realiza un juicio de constitucionalidad del plan estratégico que no difiere en nada del juicio formulado en su día en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. Pero, en este caso no estamos ante el análisis de una norma sino de un documento de otra naturaleza, de modo que aunque sea posible formular un examen de ajuste constitucional por la vía procesal del conflicto de competencia, el tribunal tenía la ocasión propicia para haber reflexionado sobre el modo en que debe proyectarse al control de ajuste constitucional de planes o programas, un conjunto de nociones como la de «salvaguarda del principio de conservación de la norma», la de «interdicción de reconstrucción de las normas en contra de su sentido evidente», o la de incidencia, menoscabo o perturbación de la competencia estatal contenida en el art. 149.1.3 CE, [a las que se alude en el fundamento jurídico 2 c)].

La planificación de la acción exterior es un fenómeno relativamente reciente, tanto a nivel estatal como autonómico. Dejando de lado el plan estratégico de acción exterior aprobado a finales de 2000, que tuvo un impacto y aplicación sumamente limitados, la «Estrategia de acción exterior» del Estado, aprobada en el año 2015, por el procedimiento establecido en el art. 35 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, es el primer documento de alcance estatal de este tipo. El único precedente más inmediato se halla en el plan de acción exterior del País Vasco 2014-2016, que ha tenido continuidad en el plan de acción exterior 2018-2020, y al que seguirá, ya después de la estrategia estatal, el plan estratégico de acción exterior de la Generalitat de Cataluña, que aquí se somete a examen, y la «Estrategia gallega de acción exterior Horizonte post 2020 – Egaex–» aprobada el 1 de febrero de 2018.

Siendo un fenómeno tan reciente, al que no puede negársele –no lo hace en absoluto la sentencia– un notable impacto jurídico, quizá hubiera sido preciso que el tribunal se planteara, entre otras muchas cuestiones, la naturaleza de esta modalidad de planificación que se proyecta sobre la acción exterior. La actividad planificadora, que puede articularse a través de herramientas diversas, como los planes, proyectos o programas sectoriales, tiene un significado y alcance diferente dependiendo del ámbito en que se utilice y en ello parecen mostrarse de acuerdo los teóricos administrativistas. El propio tribunal atribuye a la «competencia sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica» un alcance muy determinado, identificando esa potestad de planificación como una regla de carácter transversal en el orden económico, que responde a la necesaria coherencia de la política económica, y a ello nos hemos referido, entre otras, en la reciente STC 100/2020, de 22 de julio. También la planificación ambiental (SSTC 87/2019, de 20 de junio, y 134/2019, de 13 de noviembre) o la territorial y urbanística (STC 86/2019, de 20 de junio) han sido objeto de atención por parte de la jurisprudencia constitucional, atribuyendo a todas ellas efectos jurídicos muy claros y un alcance general innegable y, por tanto, proyectando sobre ellas un canon de control de constitucionalidad equivalente al empleado para el examen de las normas con rango de ley.

Pero nada se ha dicho hasta la fecha de los efectos jurídicos que pudiera tener la planificación en materia de acción exterior y pensamos que esta sentencia hubiera podido hacerlo. En el fundamento jurídico 6 se afirma que «no existe ningún obstáculo al empleo de la técnica planificadora por las comunidades autónomas. Estas pueden emplear la técnica de la planificación de su actividad siempre que ello ‘respond[a] a un ejercicio legítimo de sus competencias’ (SSTC 65/2018, de 7 de junio, FJ 8, sobre el plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica de Castilla-La Mancha, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 10, sobre el plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario de Cataluña). La idea misma de planificación de dicha acción exterior no es ahora discutida por el abogado del Estado, en cuanto que deriva de un aspecto de la Ley 16/2014, el art. 15, no cuestionado en su momento (STC 228/2016, FJ 8), de modo que, en realidad, lo que debe examinarse es el contenido concreto de dicha planificación para determinar si se ajusta a la delimitación competencial que resulta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña».

Pero lo cierto es que con esta mera observación no basta, porque, aunque no se ponga en duda la capacidad de planificación de la comunidad autónoma en materia de acción exterior, es preciso reflexionar en cambio sobre la naturaleza jurídica del plan, su alcance, su vinculatoriedad, o los efectos hacia terceros. Resta por analizar y valorar si, efectivamente, este tipo de planificación puede desplegar efectos ad extra, fuera del propio marco de la coordinación política entre departamentos de la administración autonómica, o si va más allá de una mera hoja de ruta o guía de actuación administrativa con el objetivo de fijar una determinada línea de actuación política.

Si entendemos que la potestad planificadora de las administraciones públicas consiste en la previsión de una serie de objetivos y directrices de actuación, y de un conjunto de herramientas de distinto orden destinadas a alcanzar dichos objetivos, que deben concretarse en un intervalo de tiempo prefijado, y si aceptamos que esta planificación busca coordinación funcional y, a su través, la eficacia, eficiencia y racionalidad en el desarrollo de la política o actividad concreta que se planifica, es necesario determinar si los objetivos, las directrices y las herramientas contenidas en el plan tienen un contenido eminentemente político y, por tanto, se formulan con un elevado grado de abstracción en muchos casos, o tienen un contenido fundamentalmente jurídico, y por tanto capaz de generar obligaciones y derechos en terceras personas.

Por eso no puede afirmarse contundentemente que la planificación autonómica en materia de acción exterior pueda ser evaluada, desde el punto de vista de su examen de constitucionalidad, con la misma rigidez con que se evalúa la planificación en materia de ordenación y gestión del espacio y del medio ambiente, por ejemplo, tal como se ha

venido haciendo hasta ahora en la jurisprudencia del tribunal. Mientras que la planificación en estos sectores del ordenamiento afecta a la esfera jurídica de los administrados, no es posible afirmar lo mismo de la planificación en acción exterior, porque esta tiene efectos fundamentalmente ad intra, esto es, de coordinación administrativa, de buen funcionamiento y de gestión de los servicios destinados a desplegar acciones fuera del territorio de la comunidad autónoma, incluso fuera del Estado en que se integra la comunidad autónoma. El «normativismo» de los instrumentos de planificación es una característica de esta facultad planificadora que aún no ha sido suficientemente analizada en la jurisprudencia constitucional sobre la configuración del sistema de fuentes. Ese análisis, faltante en la sentencia, podría haber llevado a conclusiones distintas, o quizás no, pero entendemos que era necesario como elemento determinante de la adopción de una decisión más completa.

4. Consideraciones sobre la búsqueda del «óptimo constitucional».

A pesar de que la sentencia desestima como motivo de inconstitucionalidad del Plan la infracción del principio de lealtad constitucional, se hacen en ella una serie de afirmaciones que entendemos necesario matizar.

A pesar de que en el fundamento jurídico 6 se reconoce que la consulta previa al Estado para aprobar el plan –reclamada por el Gobierno de la Nación– no era un trámite previsto en norma alguna, se afirma también que «hubiera resultado extremadamente oportuna y conveniente desde la perspectiva de los principios de lealtad y colaboración que han de regir la relación entre los poderes públicos e, incluso, podría considerarse que derivaría un principio rector de la acción exterior autonómica fijado por la propia legislación catalana [...]».

Desde nuestra comprensión del juicio de constitucionalidad que está llamado a realizar el tribunal, no es adecuado calificar la actividad de ninguna de las partes comparecientes en el procedimiento constitucional, en este caso del ejecutivo autonómico, en términos de oportunidad, pues estas consideraciones parecen más propias de un eventual control de los comportamientos políticos, que del control de constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional viene asumiendo que no le corresponde hacer un juicio de búsqueda del «óptimo constitucional». La sentencia 217/2016 dice lo siguiente «le corresponde a este tribunal determinar cuál deba ser el mejor modo de articular el mecanismo de colaboración previsto en el art. 109 EAAR, pues nuestra función se ciñe a decidir si la norma impugnada excede de lo constitucionalmente previsto. Más en concreto, no se trata tampoco de valorar en qué medida la participación reconocida a la comunidad autónoma en la adopción de una decisión estatal satisfaga un hipotético «óptimo constitucional» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención autonómica en asuntos que le conciernan, sino de examinar si la misma tiene necesariamente que producirse en los términos reclamados en la demanda».

En suma, nuestros pronunciamientos no están llamados a buscar un hipotético óptimo constitucional en contraste con la interpretación evolutiva acorde con la realidad histórica que toda constitución exige y con su carácter de marco para la convivencia. Difícilmente, además, puede contarse con una definición clara de ese óptimo en un ámbito, el de la organización territorial del Estado, en el que la Constitución en general y su título VIII en particular, son eminentemente abiertos. Tampoco estamos llamados, en un procedimiento con el alcance del que aquí se somete a nuestra consideración, a valorar la corrección política coyuntural de las relaciones interterritoriales entre el Estado y determinadas comunidades autónomas. Cosa distinta es que, más allá de una falta de respeto institucional mutuo o unilateral, se vulneren principios constitucionales de organización territorial, o se hayan infringido los principios de colaboración y de lealtad constitucional. Sin embargo, una vez descartada tal infracción, como resulta del fundamento jurídico 6 de la sentencia, cualquier otro juicio sobre la adecuación del comportamiento de la comunidad autónoma a la hora de concretar su facultad de planificación, en un ámbito como el de la acción exterior donde no se han terminado de

definir canales formales de cooperación interterritorial, resulta redundante en nuestra opinión.

Reiteramos, finalmente, que nuestro voto aspira únicamente a contribuir al esclarecimiento de algunos conceptos utilizados en la sentencia, en la creencia de que pueden contribuir a perfilar, a poner de manifiesto sus líneas evolutivas y ayudar a la comprensión de los problemas constitucionales resueltos en ella, sin perjuicio de recordar que nuestro pronunciamiento en el pleno ha sido favorable al fallo.

Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil veinte.—Juan Antonio Xiol Ríos.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.