



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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 Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, 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, en el conflicto positivo de competencia num. 6116-2019 planteado 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 el envío al Parlamento de Cataluña, ha dictado el siguiente

AUTO

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 el envío al Parlamento de Cataluña.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 64.2 LOTC, a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación del acuerdo impugnado.

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 impugnado desde el día 28 de octubre de 2019, fecha de interposición del conflicto, lo que se comunicó al Presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Igualmente, se acordó comunicar la interposición del presente conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por si ante la misma estuviere impugnado o se impugnare el citado Acuerdo, en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Cataluña”.

3. Por escrito registrado el 2 de diciembre de 2019, la abogada de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación del gobierno de la Generalitat, presenta sus alegaciones frente a la demanda que plantea el conflicto positivo de competencia solicitando su desestimación.

Mediante otrosí, solicita el levantamiento de la suspensión de vigencia del acuerdo impugnado.

Dejando a un lado, en este momento procesal, las alegaciones relativas a la oposición a la demanda que plantea el conflicto de competencia, la abogada de la Generalitat de Cataluña, a partir de la falta de precisión que imputa a la demanda, señala que la impugnación y, en consecuencia, la suspensión deberían quedar limitadas a los puntos, incisos o menciones cuya injerencia en las competencias estatales trata de argumentarse en el escrito de interposición del conflicto. En todo caso recuerda que la petición de levantamiento anticipado de la suspensión no afecta solo a los objetivos estratégicos y operativos, que no han merecido reproche alguno en el escrito de interposición del conflicto, sino que abarcaría todos los objetivos estratégicos y operativos del plan aprobado por el acuerdo impugnado. A tal fin, recuerda la consolidada doctrina constitucional tanto sobre la posibilidad de levantamiento anticipado de la suspensión, como sobre los criterios a considerar para levantar o mantener la misma.

Indica a continuación que, en la medida en que el contenido del plan estratégico ahora suspendido afecta a una decisión organizativa, como es la de ordenar sectorialmente,

geográficamente e institucionalmente cuáles son las prioridades y objetivos de la acción exterior de la Generalitat que deriva de sus competencias, dicho plan se configura como instrumento necesario para el ejercicio coordinado y coherente del conjunto de competencias asumidas por la Generalitat. La posibilidad de que la suspensión del plan sea ratificada debe ser contemplada como verdaderamente excepcional, únicamente procedente si la parte actora llegase a demostrar que la previsión de dichos objetivos estratégicos u operativos produciría perjuicios muy graves e irreparables al interés general o a terceros afectados. En caso de no hacerlo, debe acordarse el levantamiento de la suspensión por coherencia con el principio de presunción de legitimidad de las normas y de la actuación constitucional de los poderes públicos. Además, la impugnación de un instrumento de planificación, por su propio carácter, debería llevar a la conclusión de que en estos casos la suspensión debe ser acordada de forma más restrictiva, puesto que para que estos objetivos se cumplan y de ellos pudiera derivarse un perjuicio deberían adoptarse actos concretos de desarrollo.

La abogada de la Generalitat de Cataluña considera que la demanda pretende que el Tribunal Constitucional interprete el contenido del plan estratégico no en su literalidad, ni por la perturbación o lesión efectiva de las competencias del Estado, sino con objeto de prevenir actuaciones derivadas de la acción exterior de la Generalitat que podrían infringir la legislación estatal por la simple circunstancia de que la definición de ese objetivo no cita de manera expresa la sujeción a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno. Reitera las consideraciones de la contestación a la demanda en cuanto a la inconsistencia de la impugnación así fundamentada, lo que, a su juicio, bastaría para levantar de modo inmediato la suspensión. Seguidamente, se mencionan específicamente aquellos puntos del plan que han sido objeto de impugnación, basada en la alegación de una vulneración competencial diferenciada, entendiendo, con remisión a lo ya expuesto en este mismo escrito de contestación a la demanda, que no hay infracción alguna de las competencias estatales.

La abogada de la Generalitat de Cataluña concluye señalando que mantener la suspensión del plan supondría privar al gobierno de la Generalitat y al departamento de acción exterior, relaciones institucionales y transparencia de la función de coordinación de la acción exterior de Cataluña que legalmente le corresponde. Tal suspensión no puede basarse en la mera posibilidad de que pudiera producirse una perturbación o menoscabo de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales. En el caso de que llegara a producirse efectivamente una concreta

injerencia o menoscabo en el ejercicio por el Estado de la dirección y ejecución de la política exterior, éste dispone de sólidos instrumentos jurídicos para evitarla.

4. Por providencia de 2 de diciembre de 2019, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos el escrito de alegaciones que formula la abogada de la Generalitat de Cataluña y, en cuanto a la solicitud que formula en el primer otrosí sobre el levantamiento de la suspensión del acuerdo impugnado, oír al abogado del Estado, para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que estime procedente al respecto.

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, mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de diciembre de 2019, formuló sus alegaciones interesando el mantenimiento de la suspensión del acuerdo impugnado, por los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

Menciona, en primer lugar, los criterios que derivan de la doctrina constitucional respecto a la resolución de incidentes de suspensión y alude al objeto del conflicto planteado, estimando que es la suspensión de todo el plan en su conjunto la que debe mantenerse porque es su configuración, en los términos expuestos en la demanda, la que produce un perjuicio grave a la política exterior del Estado. Para el abogado del Estado, la decisión sobre el mantenimiento de la suspensión no puede limitarse al mero análisis literal del plan, sino que debe encuadrarse en el contexto de las actuaciones que ha venido desarrollando, en su ejecución, el gobierno de la Generalidad de Cataluña. A esos efectos, se remite a la documentación aportada junto con la demanda. Dicha documentación se refiere a informaciones relativas a declaraciones de responsables políticos de la Generalitat y al análisis de las páginas web relacionadas con la acción exterior de la Generalitat, de la actuación de las delegaciones de la Generalitat en el exterior y de determinados mensajes difundidos en las páginas web y en las redes sociales de la Generalitat. En toda esta documentación se pondría de manifiesto la apelación a la comunidad internacional en relación con el proceso soberanista catalán y la búsqueda de la confrontación con el Gobierno de España en el ámbito internacional. De tales actuaciones se deduce que la actividad de la Generalidad de Cataluña como consecuencia de la



ejecución del plan pretende dotar a la comunidad autónoma del carácter de sujeto de derecho internacional, y está produciendo un continuo menoscabo a las competencias estatales y un perjuicio muy grave al interés general, identificado con la política exterior de España, al servicio del mensaje secesionista, esto es, a la apariencia de Cataluña como un estado independiente y a la descalificación del sistema democrático español, especialmente su sistema judicial.

El abogado del Estado sostiene que el mantenimiento de la suspensión no causa perjuicio alguno, por cuanto no impide que la comunidad autónoma siga realizando las actividades a las que le habilita el Estatuto de Autonomía y la Ley 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y relaciones con la Unión Europea, en el ámbito legítimo de las actuaciones en el exterior que sean debida proyección de sus competencias, conforme a la doctrina del Tribunal. Por el contrario, este mantenimiento es necesario para preservar el principio de unidad de acción en el exterior, que se ve comprometido por el plan, en cuanto es un intento de presentar ante terceros un plan de política exterior propio de un estado soberano, lo que produce confusión y perjuicio cierto a los intereses generales.

Para el abogado del Estado daña al interés general el objetivo de "Presencia" del plan (eje 1), cuando se propone reanudar e impulsar la estrategia de despliegue de las delegaciones del gobierno de Cataluña, con los graves perjuicios expuestos en la documentación que acompaña a la demanda. Se daña también el interés general cuando el envío de información sobre la realidad catalana en espacios de decisión y opinión internacional (Objetivo Estratégico 1.4.), se concreta en la emisión regular y sistemática de textos que, reproduciendo opiniones políticas y tesis particulares, tratan de denigrar la imagen de España y su reputación.

Dañan, por otra parte, al interés general las acciones que comprende el objetivo de "Excelencia" (Eje 2) cuando, por ejemplo, se proponen internacionalizar el sistema portuario catalán o los aeropuertos de Cataluña, o dar seguimiento a la iniciativa china de "One Belt One Road", en completo desconocimiento del reparto competencial en el interior de la Unión Europea y de los posicionamientos políticos de las instituciones europeas y sus estados miembros sobre el particular. También, cuando abordan la cuestión del despliegue de infraestructuras digitales o del 5G en el territorio europeo.

Pretender, como se propone el Eje 3, defender directamente intereses o buscar la interlocución directa y continuada con las instituciones de la Unión Europea es también lesivo para

el interés general, si tal diseño de política europea se plasma en la publicación de un "Plan Europa" que quiere "promover e impulsar mecanismos institucionales que posibiliten las ampliaciones internas de la Unión", o "impulsar la participación de los entes sub-estatales en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas" para lograr el "reconocimiento de las realidades nacionales no estatales dentro del sistema institucional de la "UE". De la voluntad de generar apariencia de planificación de política exterior del conjunto del documento deja también escasa duda, según el abogado del Estado, el objetivo operativo 3.3.2 de "consolidar y ampliar la red de relaciones bilaterales existentes", en detrimento de la competencia estatal para ello.

Por último, forma parte del Eje 4 ("Compromiso") el deseo de contribuir en el ámbito internacional a procesos de diálogo, negociación y postconflicto, o de dar a apoyo a poblaciones en procesos de descolonización y autodeterminación, intenciones que producirían con toda certeza interferencias y disfunciones en las decisiones y acciones de política exterior del Gobierno en los cinco continentes, ya que a tan ambiciosos objetivos el plan no les establece límite geográfico ninguno.

Alude a continuación el abogado del Estado al informe del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores que se acompañaba a la demanda, cuyo contenido reproduce parcialmente, y considera que es de aplicación a este caso la doctrina del ATC 122/2015, pues el plan está afectando de manera muy grave a la imagen y los intereses de España en el extranjero.

El escrito del abogado del Estado transcribe determinados párrafos del plan de los que infiere que se erige a la Generalitat como un verdadero sujeto de derecho internacional y desde luego como un activísimo actor internacional que desarrolla su propia política en todo el mundo, lo que tiene sus consiguientes efectos perjudiciales porque proyecta una imagen de Estado soberano, no solo en las competencias que son propias de la comunidad autónoma, sino en algunas en las que no existe competencia alguna. Se alude a las menciones a la participación en el debate europeo, al desarrollo de una estrategia mediterránea, al derecho de los pueblos a decidir su futuro, a la participación en redes, organizaciones y foros multilaterales, a la elaboración de estrategias y planes por áreas regionales (África subsahariana, Asia y América latina y el Caribe), a la intervención en el ámbito de los derechos humanos y en materia de conflictos internacionales, a la promoción de intercambios directos del gobierno de Cataluña con otros gobiernos, a la consolidación y fortalecimiento de vínculos con el cuerpo diplomático y consular o a la puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña. Sobre este último aspecto se afirma que contraviene la STC 228/2016,



remitiéndose a la documentación aportada con la demanda, en relación con notas de prensa de la Generalitat. Con respecto a las menciones a la diplomacia pública de Cataluña, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y las relaciones consulares, el abogado del Estado invoca la doctrina del “*fumus boni iuris*”, por la similitud con cuestiones ya declaradas inconstitucionales en la STC 228/2016, FFJJ 6, 9 y 11.

También sostiene el abogado del Estado que, respecto a las competencias sectoriales, el levantamiento de la suspensión afectaría a las actuaciones en relación con el corredor mediterráneo, la internacionalización de los puertos de Cataluña y la potenciación de la posición de Cataluña en el transporte marítimo mundial, así como el impulso en la ordenación del sistema portuario catalán, la internacionalización de los aeropuertos de Cataluña y al impulso y seguimiento de la implementación de la Red Transeuropea de Transporte, cuestiones todas ellas que afectan a la política exterior española. Como también lo hacen las previsiones en torno al despliegue de infraestructuras digitales, estableciendo como objetivo el fomento de la conexión internacional del territorio, en materia de energía o de interlocución internacional para las amenazas a las seguridad y para la gestión de emergencias.

El abogado del Estado concluye argumentando, por remisión a la demanda y a la documentación aportada con ella, que procede el mantenimiento de la suspensión no solo por lo que el plan dice, sino también por las actuaciones coetáneas y posteriores de la Generalitat de Cataluña, que acreditan que la ejecución del plan produciría efectos irreversibles sobre la política exterior de España.

II. Fundamentos Jurídicos.

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia 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 y se acuerda el envío al Parlamento de Cataluña. La aplicación de este acuerdo fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE y 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al promoverse conflicto de competencia por el Gobierno de la Nación.

La impugnación tiene un fundamento competencial, por cuanto entiende el recurrente que el citado acuerdo 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. Vulneraciones que son negadas por el gobierno de la Generalitat de Cataluña.

2. El abogado del Estado ha interesado el mantenimiento de la suspensión, argumentando los perjuicios de imposible o difícil reparación que su alzamiento ocasionaría a los intereses de la política exterior de España. Se trataría de daños fundamentalmente futuros y previsibles, si bien algunos de ellos ya se habrían producido por actos adoptados por la Generalitat de Cataluña, según los ejemplos que cita con apoyo en la documentación aportada por la demanda. Esos perjuicios para el interés general se concretarían en la creación de interferencias y distorsiones en la puesta en práctica de la política exterior del Estado español, en la confusión que se generaría en la comunidad internacional y en el perjuicio para la imagen exterior de España. Junto a ello, reclama el mantenimiento de la suspensión de aspectos concretos del plan, por cuanto harían referencia a cuestiones ya declaradas inconstitucionales en la STC 228/2016, de 22 de diciembre.

Por el contrario, como ha quedado recogido en los antecedentes, la representación de la Generalitat sostiene que no es posible atribuir al plan, configurado como instrumento necesario para el ejercicio coordinado y coherente del conjunto de competencias asumidas por la Generalitat, un perjuicio concreto y directo al interés general y a la política exterior del Estado. Ese perjuicio no puede fundamentarse en que el plan, cuando define y determina las finalidades de la acción exterior de la Generalitat, no se refiera expresamente a las competencias estatales de coordinación y a los principios rectores de la acción exterior del Estado.

3. A fin de abordar el examen de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado a favor de mantener la suspensión de la vigencia y aplicación del acuerdo impugnado, así como de las de la representación procesal del gobierno de la Generalitat de Cataluña en pro del levantamiento de la misma, procede 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 catalana 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, al que corresponde también realizar su seguimiento. 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 Generalidad de Cataluña, excepto el anexo -que incluye el contenido material del Plan-, el cual 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 Generalidad 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. También 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.

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 denominadas “presencia”, “excelencia”, “influencia” y “compromiso”, ejes que se presentan, a su vez, desagregados en objetivos estratégicos, objetivos operativos y actuaciones, con sus correspondientes mecanismos de evaluación y seguimiento.

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 (sic) turística 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 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 tres objetivos estratégicos: i) alcanzar el 0,7% 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. Procede ahora hacer referencia a la consolidada doctrina constitucional sobre la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse su resolución (por todos, ATC 97/2018, de 18 de septiembre, FJ 2).

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal, en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas. Una vez producida la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas por invocación del artículo 161.2 CE, su mantenimiento o levantamiento constituye una medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse en cuanto que la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional y la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse plenamente de la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) En cuanto a los criterios para sustanciar este tipo de incidentes, el ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3, sintetizó nuestra doctrina señalando que “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma [suspensión], es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación”.

d) No obstante, este Tribunal también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría.

Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del *fumus boni iuris*, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3).

Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales. Según se recuerda en el ATC 63/2015, de 17 de marzo, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal “[t]al bloqueo podría llegar a producirse, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)”.



Finalmente, en alguna ocasión este Tribunal ha declarado el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones porque se suscitaban cuestiones de gran relieve constitucional. Lo ha hecho, muy excepcionalmente, cuando el asunto que origina el incidente cautelar excede de las situaciones normales de controversia competencial. Tal fue el caso del ATC 156/2013, de 11 de julio, sobre la suspensión de la resolución 5/X, de 23 de enero, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña y en los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre, referidos, respectivamente, a determinadas disposiciones adicionales de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que prevén la creación de estructuras para la eventual asunción de competencias estatales y al Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional.

5. El examen de este incidente debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por el abogado del Estado en favor de mantener la suspensión del acuerdo impugnado, a partir del criterio de ponderación que, según lo expuesto en el fundamento anterior, es el de aplicación general.

Dicho criterio exige valorar los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, así como los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

En la ponderación de intereses que este Tribunal debe realizar para decidir acerca del levantamiento o de la ratificación de la suspensión del acuerdo, en su día decretada por imperativo del artículo 161.2 CE, habremos de examinar si los perjuicios alegados por el abogado del Estado, sobre el que pesa la carga de acreditar su existencia y su imposible o difícil reparación, tienen la gravedad y consistencia necesarias como para justificar el mantenimiento de la suspensión, prevaleciendo sobre la presunción de legitimidad de la regulación autonómica y los intereses que se vinculan a su aplicación efectiva.

Como ya quedo expuesto, el abogado del Estado ha sostenido que la aplicación del plan impugnado va a generar perjuicios de imposible o difícil reparación en la política exterior española, en un doble sentido, por cuanto crea la apariencia de que la comunidad autónoma es un sujeto de derecho internacional, generando confusión al respecto y, por otro, menoscaba la

posición y la imagen internacional de España, en cuanto que la ejecución del mencionado plan, dado su contenido, carácter omnicomprendivo y los objetivos que persigue va en detrimento del interés general que se expresa en la acción exterior española. Perjuicios que se justifican por referencia a la documentación aportada en su momento por la demanda y a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de esta resolución.

6. Como se ha expuesto, el abogado del Estado considera, en síntesis, que ha de mantenerse la suspensión porque la vigencia del plan impugnado podría ocasionar unos perjuicios a la política exterior española, que en el caso de que, finalmente fuera declarado inconstitucional, serían de imposible reparación. Esos perjuicios consisten, en primer lugar, en que el plan “menoscaba la posición y la imagen internacional de España, en cuanto que la ejecución del mencionado plan, dado su contenido, carácter omnicomprendivo y los objetivos que persigue va en detrimento del interés general que se expresa en la acción exterior española”. Sin perjuicio del tratamiento que tal argumento pueda merecer al resolver este conflicto en la correspondiente sentencia que ponga fin a este proceso y no en el incidente que nos ocupa, no puede ser tomado ahora en consideración a efectos de la suspensión del plan recurrido, ya que se fundamenta en razones de fondo que deben dejarse imprejudgadas en este momento procesal.

Por el contrario, deben tenerse en cuenta las argumentaciones del abogado del Estado cuando alega la relevancia constitucional de la cuestión planteada como fundamento para acordar la suspensión del plan impugnado, pues, como ha quedado constatado, el plan objeto del presente proceso se aprueba con el declarado propósito de identificar y definir las prioridades y objetivos que deben guiar las relaciones autonómicas en el plano internacional y la actuación en él de la comunidad autónoma en los próximos cuatro años. El objeto del plan muestra así la especial relevancia de la cuestión que aquí se examina, trascendental en el momento de valorar la procedencia de la suspensión según la doctrina constitucional que se ha reseñado, pues resulta indudable que los mecanismos de que pueden hacer uso las comunidades autónomas para garantizar la consecución de los fines de sus políticas, cuando tal garantía pase por la proyección exterior de sus competencias materiales, tienen una gran trascendencia constitucional en cuanto afectan directamente a una de las funciones capitales del Estado como es la de la política exterior.

Asimismo, el abogado del Estado considera que la disposición impugnada lleva consigo perjuicios irreparables derivados del hecho de que crea la apariencia de que la comunidad autónoma es un sujeto de derecho internacional.

A juicio del Tribunal, ambas consideraciones son esenciales a efectos de decidir la procedencia de la suspensión solicitada, puesto que el plan recurrido puede crear la apariencia de que Cataluña es un sujeto de derecho internacional, lo que determinaría que, a su amparo, se establecieran aparentes relaciones internacionales difícilmente reversibles si finalmente se declarase que el plan impugnado es inconstitucional, pues se habría dado lugar a una situación que podría suponer daños irreparables en la política exterior de España y sus relaciones internacionales. La confianza y el valor de los precedentes son pilares básicos sobre los que se construye la relación entre los sujetos de derecho internacional, en gran parte basadas en el statu quo, por lo que difícilmente serían revocables las situaciones creadas al amparo de un plan que se habría presentado y ejecutado en el plano internacional, apoyado en una presunción de legitimidad, susceptible, por tanto, de generar confusión a terceros estados y organizaciones internacionales o intergubernamentales acerca del verdadero contenido y alcance de esas actividades exteriores de la Generalitat y su relación con la política exterior española. Junto a ello, ha de tenerse en cuenta que, si tal situación se produjera, podrían originarse perjuicios a la política exterior del Estado, y por tanto, al interés general, al crear desconfianza sobre la capacidad de España para dirigir y coordinar su acción exterior y las relaciones internacionales. Es indiscutible que, en caso de estimarse el conflicto de competencias, los daños que se hubieran producido como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por actuaciones realizadas al margen de la política exterior del Estado español, serían de difícil reparación. Se trata, pues, de un perjuicio irreparable al interés general, relacionado directamente con la imagen exterior que se proyecta del Estado, que justifica el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada.

Por estas razones, la relevancia de la cuestión planteada ha de ser suficiente en este momento procesal para mantener la suspensión, sin perjuicio de la valoración que el plan merezca en su posterior análisis de fondo, pues, legítimo o no desde la perspectiva competencial, podría deparar, de desplegarse inmediatamente, unos efectos que serían de imposible o difícil reparación, caso de acogerse finalmente la pretensión actora.

No obsta a la anterior conclusión el carácter organizativo que la representación procesal del gobierno de la Generalitat de Cataluña atribuye al plan, pues es justamente la puesta en marcha de sus previsiones lo que podría deparar, en el ámbito internacional, los perjuicios irreparables ya aludidos que justifican el mantenimiento de la suspensión.

Tal conclusión acerca de la suspensión de la vigencia del plan tampoco resulta desconocida por nuestra doctrina, pues ya en decisiones anteriores hemos partido de que el perjuicio al interés general, entendido como el de la política exterior de España, se podía producir porque “la puesta en práctica de una política de acción exterior propia de la Generalitat de Cataluña afecta gravemente a las relaciones internacionales del Estado español, al generar interferencias en la política exterior del Estado que pueden perturbar su contenido e incidir negativamente incluso en ámbitos particularmente sensibles, como la política económica o la de seguridad; consecuencias gravemente dañosas para el interés general que serían difícilmente reversibles si posteriormente se declarase la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 16/2014 que dieron lugar a tales perjuicios. Además, también la posición de España se vería inevitablemente dañada en sus relaciones con otros Estados, con la Unión Europea y con otros sujetos de Derecho internacional si la comunidad autónoma de Cataluña actuase de facto en el exterior como un sujeto distinto del Estado español ... podría generar confusión en terceros Estados y organizaciones internacionales sobre el alcance de esa acción exterior de Cataluña en relación con la representación exterior que corresponde al Estado (*ius legationis*). Suscita el riesgo de que, en caso de estimarse el recurso de inconstitucionalidad, los daños que se hubieran producido como consecuencia de la merma de la confianza ocasionada en las relaciones internacionales por la actuación exterior de la Generalitat de Cataluña al margen de la política exterior del Estado español, serían difíciles de reparar. Como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, ‘las ‘relaciones internacionales’ objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional’, lo que ‘excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las ‘relaciones internacionales’ (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 5)” (ATC 122/2015, de 7 de julio, FJ 4, reiterado en ATC 130/2016, de 21 de junio, FJ 6).

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

Por lo expuesto, el Pleno



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

ACUERDA

Mantener 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 el envío al Parlamento de Cataluña.

Madrid, a diecisiete de junio de dos mil veinte.